



**Universidade Estadual de Campinas  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas**

**Hugo Fanton Ribeiro da Silva**

**A conformação de forças sociais e políticas e sua  
relação com a disputa entre projetos políticos: um  
estudo de caso em Heliópolis**

**CAMPINAS  
2016**

**HUGO FANTON RIBEIRO DA SILVA**

**A conformação de forças sociais e políticas e sua  
relação com a disputa entre projetos políticos: um  
estudo de caso em Heliópolis**

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

**Orientadora:** PROFA. DRA. EVELINA DAGNINO

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À  
VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA PELO  
ALUNO HUGO FANTON RIBEIRO DA SILVA E  
ORIENTADA PELA PROFESSORA DRA.  
EVELINA DAGNINO



---

**CAMPINAS  
2016**

**Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s):** FAPESP, 2013/13536-6

Ficha catalográfica  
Universidade Estadual de Campinas  
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/3387

Si38c Silva, Hugo Fanton Ribeiro da, 1983-  
A conformação de forças sociais e políticas e sua relação com a disputa entre projetos políticos : um estudo de caso em Heliópolis / Hugo Fanton Ribeiro da Silva. – Campinas, SP : [s.n.], 2016.

Orientador: Evelina Dagnino.  
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Movimentos sociais - Brasil. 2. Cidadania - Brasil. 3. Democracia - Brasil. 4. Participação. 5. Políticas públicas - Brasil. I. Dagnino, Evelina, 1945-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

#### Informações para Biblioteca Digital

**Título em outro idioma:** The conformation of social and political forces and their relation to the dispute between political projects : a case study in Heliópolis

**Palavras-chave em inglês:**

Social movements - Brazil

Citizenship - Brazil

Democracy - Brazil

Participation

Public policy - Brazil

**Área de concentração:** Ciência Política

**Titulação:** Doutor em Ciência Política

**Banca examinadora:**

Evelina Dagnino [Orientador]

André Vitor Singer

Maria do Carmo Albuquerque

Andréia Galvão

Luciana Ferreira Tataçiba

**Data de defesa:** 23-11-2016

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



**UNICAMP**

**Universidade Estadual de Campinas  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas**

A Comissão Julgadora dos trabalhos de defesa de Tese de Doutorado, composta pelos professores Doutores a seguir descritos, em sessão pública realizada em 23/11/2016, considerou o candidato Hugo Fanton Ribeiro da Silva aprovado.

Profª. Dra. Evelina Dagnino

Prof. Dr. André Vitor Singer

Profª. Dra. Maria do Carmo Alves de Albuquerque

Profª. Dra. Andréia Galvão

Profª. Dra. Luciana Ferreira Tatagiba

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

A Joana e João,  
a Danilo e Tatiana,  
e à Márcia.

## **Agradecimentos**

Esta tese traz os resultados de um trabalho compartilhado entre muitas pessoas que, de forma direta ou indireta, contribuíram com minha formação e o tornaram possível. Em primeiro lugar, agradeço às pessoas que vivem em Heliópolis, em especial às que fazem parte da União de Núcleos, Associações e Sociedades dos Moradores de Heliópolis e São João Clímaco (UNAS), pelo acolhimento, paciência e por compartilharem saberes que perpassam a redação de toda a tese.

Agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pela concessão de Bolsa de Doutorado, que por três anos possibilitou dedicação exclusiva a este trabalho.

Agradeço à professora e orientadora Dra. Evelina Dagnino, por sua extrema dedicação a todo processo de trabalho que envolveu a elaboração desta Tese, desde a definição do projeto até a revisão final. Agradeço por participar ativamente do meu processo formativo e acompanhar de perto todo desenrolar desta pesquisa. Ressalto, no entanto, que eventuais erros, inconsistências e imprecisões são de minha inteira responsabilidade.

Agradeço também às professoras doutoras Luciana Ferreira Tatagiba e Andréia Galvão, por participarem diretamente de minha formação, sobretudo no que se refere às suas contribuições no exame de qualificação, e por inspirarem muitas das reflexões aqui presentes. Pelo consistente trabalho acadêmico que desenvolvem me motivam um olhar crítico sobre a realidade pesquisada. Em nome delas, agradeço também a todo corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Unicamp, pelas atividades de ensino, pesquisa e extensão que desenvolvem, igualmente fundamentais na minha formação.

Agradeço aos funcionários e às funcionárias do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp (IFCH-Unicamp), pois fazem parte da produção acadêmica ao conduzir um trabalho árduo e muitas vezes não devidamente valorizado pela Universidade.

Agradeço também a todo corpo docente da Escola de Comunicações e Artes da USP e da Faculdade de Saúde Pública da USP, pela base formativa que me proporcionaram. Em especial, agradeço ao Prof. Dr. Ivan França Júnior, que me orientou no mestrado e com isso contribuiu com o processo de aprendizagem que me levou aos resultados desta pesquisa.

Agradeço aos amigos e amigas de ECA-USP e FSP-USP, por seguirem fazendo parte de minha vida e tornarem meu viver feliz e com esperanças muitas. Agradeço de maneira muito especial a João, Pedro, Juliana, Fernanda, Tadeu, Renato, Leonardo, Peroni, Rafael, Bruno,

Lucas, Alexandre, Lia, Cecília e todos/as que me acompanharam nos anos de ECA-USP. Agradeço também a Keila, Grasi, Nayara, Dani e Jana pela amizade e carinho.

Pelo dia-a-dia de luta, agradeço a todos/as que comigo caminham, em especial a Fátima, Jonathan, Liliane, Edson Jr. Maria Júlia, Bia, Pedrão, Sara, Thaís, Adriano, Guilherme, Eduardo, Gustavo, Bruna, Diva, Flávia, Ademar, Andrei, Elaine, Anderson, Jeo, Amanda, Tuka, Delana, Vanilda e Thiago. Em nome da Ieda, Ana Flávia, Paul, Marcão, Simone, Tissi, Stela, Givanildo, Mário, Sonia, Juliana e Patrícia agradeço a companheiros e companheiras do Butantã. Agradeço também às companheiras da Bahia, Júlia e Gabriela, e em especial à Kelly, pela acolhida e contribuição com reflexões que perpassam esta tese.

Agradeço, em nome de Sérgio Haddad, Ester Rizzi, Mariângela Graciano, Aline Abbonizio, Michele Prazeres, Salomão Ximenes, Denise Carrera, Vera Masagão, José Antonio Moroni, Helda Oliveira Abumanssur, Marta Vieira e Luara Lopes, às pessoas queridas da Abong e da Ação Educativa, locais em que trabalhei e muito aprendi.

Agradeço aos companheiros e companheiras que compartilham uma vida de luta, por uma sociedade sem explorador nem explorado, sem racismo, machismo ou qualquer outra forma de dominação. Para não cometer injustiças, agradeço aqui a todos e todas, lutadores e lutadoras da Central de Movimentos Populares (CMP), da União dos Movimentos Populares de Saúde (UMPS), da União dos Movimentos de Moradia (UMM), da Marcha Mundial das Mulheres (MMM), do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e da Consulta Popular, por fazerem parte da minha vida e contribuírem diretamente com minha formação.

Agradeço a todos os meus familiares, primos, primas, tios e tias, por, de uma maneira muito especial, contribuírem com a formação de quem sou, em todas as dimensões de minha vida.

Agradeço à Márcia, por comigo compartilhar a vida, pelo carinho, amor e companheirismo. Agradeço também a toda sua família, em especial a Rose, Virgílio, Laura, Sarah e Ivan.

Por fim, todo meu agradecimento a minha mãe, meu pai, meu irmão e minha cunhada, por estarem sempre ao meu lado, e com amor me ajudarem a construir um caminhar de muita esperança e luta.

No  
Permanecer y transcurrir  
No es perdurar, no es existir  
Ni honrar la vida  
Hay tantas maneras de no ser  
Tanta conciencia sin saber  
Adormecida.  
Merecer la vida no es callar ni consentir  
Tantas injusticias repetidas  
Es una virtud, es dignidad  
Y es la actitud de identidad  
Mas definida.  
Eso de durar y transcurrir  
No nos da derecho a presumir  
Por que no es lo mismo que vivir  
Honrar la vida.  
No  
Permanecer y transcurrir  
No siempre quiere sugerir  
Honrar la vida  
Hay tanta pequeña vanidad  
En nuestra tonta humanidad  
Enceguecida  
Merecer la vida es erguirse vertical  
Más allá del mal, de las caídas  
Es igual que darle a la verdad  
Y a nuestra propia libertad  
La bienvenida.

Eladia Blázquez

## RESUMO

Esta pesquisa analisa a conformação de forças sociais e políticas e sua relação com a disputa entre os projetos políticos no Brasil entre os anos 1970-2010. Para isso, foi realizado um estudo de caso em Heliópolis, São Paulo-SP, com técnicas do método etnográfico, na perspectiva de correlacionar as interações próprias do território com o contexto histórico. Ao longo do texto, são apresentados as disputas políticas e os resultados das lutas do movimento popular em Heliópolis durante quatro décadas de atuação. A hegemonia das forças autoritário-desenvolvimentistas nos anos 1970-80 foi instituinte das forças sociais que compõem Heliópolis, mas foi superada historicamente pelo avanço das forças neoliberais e a conformação das forças democrático-populares. Após o contexto de “confluência perversa” entre os projetos neoliberal e democrático-popular nos anos 1990 (DAGNINO *et al*, 2006), a disputa política ganhou novos contornos nos governos neodesenvolvimentistas de Lula/Dilma. A cena política brasileira dos anos 2000 é aqui definida como de inflexão macroeconômica pelo redirecionamento de recursos estatais para financiamento de políticas sociais, o que contraria preceitos do projeto neoliberal, mas que paradoxalmente foi acompanhada por uma reprodução, nas políticas setoriais de saúde, educação e moradia, de mecanismos próprios da lógica neoliberal de transferência de recursos estatais para sua execução pela iniciativa privada. Isso atendeu a interesses antagônicos, de forças neoliberais que se beneficiam das formas de apropriação do público pelo privado, e de forças democrático-populares em luta por políticas públicas e participação, em formas de expressão da “confluência perversa” que permanece entre os projetos neoliberal e democrático-popular nos governos Lula e Dilma. A dinâmica política local também permitiu analisar transformações por que passou o PT no período, algumas delas relacionadas com uma das características do exercício de poder no neodesenvolvimentismo: centralização nas arenas estatais. A presença das forças democrático-populares na frente neodesenvolvimentista se deu em condições desiguais e dependentes, pelo acesso desigual aos centros de poder, hegemonizados pelas forças neoliberais, e pela dependência em relação ao Estado para fazer avançar sua auto-organização. Apesar disso, as forças democrático-populares travam permanentemente disputas por hegemonia, orientadas por um projeto político de transformação democratizante de sociedade e Estado brasileiros.

Palavras-chave: Movimentos Sociais; Cidadania; Democracia; Participação; Políticas Públicas; Estado

## ABSTRACT

This research analyzes the shaping of social and political forces and their relation to the dispute between three distinct political projects in Brazil between the years 1970-2010. For this, we conducted a case study in Heliópolis, São Paulo-SP, with techniques of the ethnographic method, with a view to the territory and their connections with the historical context. Throughout the text, the political disputes and the results of the struggles of the popular movement in Heliópolis during four decades of performance are presented. The hegemony of the authoritarian-developmental forces in 1970-80 was instituting of the social forces that make up Heliópolis, but were historically surpassed by the advance of neoliberal forces and the shaping of popular-democratic forces. After the context of “perverse confluence” between the neoliberal and popular-democratic projects in 1990s (DAGNINO et al, 2006), the dispute will have new significances in the new-developmental governments of Lula / Dilma. The Brazilian political scene of the 2000s is defined here as a macroeconomic inflection promoted by the redirection of state resources to finance social policies, which contradicts the precepts of the neoliberal project, but which was paradoxically accompanied by a reproduction - in the health sector, education and housing policies - of the neoliberal logic of transfer the state resources for its implementation by the private sector. This attends to antagonistic interests of neoliberal forces that benefit from forms of private appropriation of the public sphere and popular-democratic forces fighting for public policies and participation, in a expression of the “perverse confluence” that remains between the neoliberal and popular-democratic projects in Lula / Dilma governments. The local politic dynamic also allowed us to analyze the changes that Work Party (PT) passed through, such as the related to the way of power exercise in the neo-developmentism: centralization in state arenas. Thus, the presence of popular-democratic forces in new developmentalism occurred in uneven and dependent conditions, because of the unequal access to power centers, hegemonised by neoliberal forces, and the dependence on the state to advance their self-organization. Despite this, the popular-democratic forces engages in disputes for hegemony oriented by their political project of a democratic transformation of Brazilian State and Society.

Keywords: Social Movements; Citizenship; Democracy; Participation; Public Policy; State

## SUMÁRIO

### Parte I: introdução

1. Apresentação.....	13
1.1. Objeto da pesquisa.....	13
1.2. Objetivos e hipóteses.....	15
1.3. O Campo de pesquisa – Heliópolis.....	17
1.4. Produção e análise do material empírico.....	24
2. A Disputa por hegemonia entre forças políticas no Brasil: conceitos e categorias analíticas.....	31
2.1. Força social, força política e hegemonia.....	31
2.2. Projeto Político.....	35
2.2.1. O projeto autoritário-desenvolvimentista.....	38
2.2.2. O projeto democrático-popular.....	40
2.2.3. O projeto neoliberal.....	44
2.3. “Confluência Perversa”.....	48
2.4. Lulismo, hegemonia às avessas e neodesenvolvimentismo.....	52
2.5. Políticas Públicas no Brasil.....	59
<b>Parte II: resultados e discussões.....</b>	<b>64</b>
Capítulo 1: Heliópolis e correlação de forças entre 1970-2000: as disputas entre desenvolvimentismo, neoliberalismo e o democrático-popular.....	64
1.1. Formação territorial e relação de forças em Heliópolis: hegemonia autoritário-desenvolvimentista.....	64
1.2. Crise do <u>projeto autoritário</u> -desenvolvimentista, avanço neoliberal e relação de forças em Heliópolis.....	71
1.3. Avanço neoliberal e conformação do projeto democrático-popular.....	84
1.4. Hegemonia neoliberal e resistência democrático-popular.....	103
Capítulo 2: “Confluência perversa” de projetos distintos e disputa por hegemonia.....	122

2.1. Contradições: autonomia, cidadania e relações com governo.....	123
2.2. Convênios e disputa política nos governos Lula e Dilma.....	133
2.3. Relações de forças e a atuação social empresarial.....	145
2.4. Parcerias e a possibilidade de construção de força política democrático-popular.....	162
2.5. “Bairro Educador” e a disputa entre projetos políticos distintos.....	173
Capítulo 3: Hegemonia, projeto político e luta institucional.....	190
3.1. Espaço público e hegemonia: o lugar dos conselhos.....	191
3.2. Espaço público e hegemonia: por dentro e por fora dos conselhos.....	202
3.3. Disputa política e hegemonia: a Rádio Heliópolis.....	209
3.4. Representação parlamentar e força política.....	220
3.5. Força política e disputa eleitoral.....	234
3.6. Disputas no interior do PT e projeto político.....	247
Capítulo 4: Neoliberalismo, Neodesenvolvimentismo e o Democrático Popular	258
4.1. Disputas entre forças políticas na sociedade civil.....	259
4.2. Disputas entre forças no desenvolvimento urbano e habitação.....	274
4.3. Disputas no interior da frente neodesenvolvimentista e o projeto democrático-popular.....	285
4.4. Disputa de hegemonia e relação de dependência entre forças políticas.....	295
4.5. Projeto político e luta por hegemonia.....	303
<b>Conclusões.....</b>	<b>311</b>
Rumos das forças democrático-populares.....	316
<b>Referências.....</b>	<b>321</b>
ANEXOS I e II	

## **Parte I: introdução**

### **1 - Apresentação**

#### 1.1 - Objeto da pesquisa

Esta pesquisa tem por objetivo analisar a conformação de forças sociais e políticas por sujeitos constituídos em movimentos populares, e sua relação com a disputa entre distintos projetos políticos na sociedade. Para atingi-lo, foi realizado um estudo de caso em Heliópolis, comunidade de São Paulo, SP, com um olhar para o território na sua diversidade de espaços e vivências, e para os conflitos conformadores de suas relações sociais. Trata-se de um contexto urbano, constituído por distintas formas de sociabilidade, próprias de uma historicidade específica, mas inseridas em uma totalidade histórica. Cabe destacar, inicialmente, que as transformações mais gerais das relações entre Estado e sociedade vivenciadas entre as décadas de 1970 e 2010 no Brasil estão presentes no processo de formação social de Heliópolis em sua especificidade, e dos movimentos populares urbanos de São Paulo como um todo.

Nas últimas décadas, a atuação dos movimentos populares no Brasil tem perpassado processos de (re)posicionamento de sujeitos e (re)definição de campos de luta, em uma dinâmica de extensão-retração do acesso à participação institucional a um conjunto amplo de grupos sociais. Tal processo histórico tem expressão em diferentes campos da política, combinando distintas formulações referentes aos mecanismos de participação e controle social, com contradições que transcendem os mais variados setores, relativas ao acesso desigual de grupos políticos, econômicos e sociais à formulação e execução de políticas.

As relações entre o Estado e movimentos envolvem um conjunto amplo de práticas de integração social, e de repressão/legitimação do exercício do poder político-econômico, em que distintos grupos sociais vivenciam de formas diferenciadas as relações entre a legalidade, a aplicação normativa e a efetivação de direitos. A atual configuração constitucional é adequada a diferentes conjunturas de disputa por poder, levando a uma multiplicidade de arranjos que variam desde a exclusão de grupos sociais e de suas demandas na construção de políticas públicas até sua inclusão em espaços deliberativos.

A disputa por poder a que aqui se faz referência foi historicamente conformada por forças políticas organizadas em torno de distintos projetos políticos, expressos por interesses, valores, programas e ações, de caráter político, econômico, social e simbólico. Os projetos políticos são definidos por esse conjunto de expressões, e de acordo com ele foram aqui

adjetivados de três diferentes formas: projeto autoritário-desenvolvimentista; projeto neoliberal; e projeto democrático-popular.

Concebe-se que, paradoxalmente, a conjuntura de implementação dos direitos sociais consolidados na Constituição de 1988 foi a de sua submissão a um governo hegemônico por forças articuladas em torno do projeto neoliberal, sem compromisso histórico com o projeto norteador das lutas político-sociais travadas no decorrer dos anos 1970-80 pelas forças democrático-populares. A configuração de uma nova institucionalidade, a partir da promulgação da Carta Magna, se deu em um contexto de reforma administrativa do Estado brasileiro, uma das consequências políticas mais imediatas do avanço das forças neoliberais em âmbito global, o que trouxe profundas transformações para as sociedades latinoamericanas.

Esse prolongado processo expressou uma “confluência perversa” entre o projeto político democrático-popular, conformado no período da resistência pelos movimentos sociais à hegemonia do projeto autoritário-desenvolvimentista do Regime Militar, e o projeto neoliberal, que avançou em sua implementação no País a partir do final dos anos 1980. A *perversidade* está colocada “no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas”, em seu conjunto de “crenças, interesses, concepções de mundo e representações do que deve ser a vida em sociedade”, os projetos democrático-popular e neoliberal se utilizam de um discurso comum, o que leva a “deslocamentos de sentido” das noções de sociedade civil, participação e cidadania. Nesse processo, a despeito dos significados distintos a que tais conceitos remetem, a utilização das mesmas referências obscurece os conflitos e antagonismos entre os diferentes projetos em disputa (DAGNINO *et al*, 2006; DAGNINO, 2004).

Permaneceu nos anos 2000 uma dinâmica constante de (re)composição das forças sociais e políticas em torno desses distintos projetos. A ampliação do acesso à participação institucional e a ascensão do PT ao governo federal, partido construído por movimentos sociais, entidades sindicais e ONGs historicamente comprometidos com o projeto democrático-popular, explicitam suas contradições ante o projeto neoliberal que seguiu em curso e em tensão permanente na definição das políticas em suas mais diversas áreas.

O debate acerca dessa nova conjuntura nos primeiros 15 anos do Século XXI tem-na caracterizado de distintas – e divergentes – formas, tais como: i) a de período de vigência do “lulismo”, definido como novo “modelo de arbitragem entre as classes fundamentais”, respaldada na “autoridade do presidente”, que promoveu transformações sociais próprias de

um “reformismo fraco”. Um dos fundamentos desse processo residiria na concretização, pelo lulismo, de um programa que atendeu às demandas do “subproletariado”, uma “fração de classe particularmente difícil de organizar”, e que “tende a ser politicamente constituída desde cima” (SINGER, 2012); ii) a de vigência da “hegemonia às avessas”, um processo em que “enquanto as classes dominadas tomam a 'direção moral' da sociedade, a dominação burguesa se faz mais descarada” (OLIVEIRA, 2010, p. 24); e iii) aquela que define a década de 2000 como de “ascensão política” da grande burguesia interna no interior do bloco no poder no Brasil, pela atuação em uma frente denominada “neodesenvolvimentista”, integrada também pelo “movimento sindical e popular” (BOITO JR, 2012).

Em diálogo com tais interpretações correntes acerca da disputa política no Brasil dos anos 2000, esta pesquisa parte da hipótese de que as classes populares são forças sociais presentes na cena política, atuando enquanto força política, orientada por um projeto político próprio, o democrático-popular, mas inseridas em uma permanente disputa com diferentes projetos políticos. Entende-se que os movimentos populares compõem a *disputa política e social* existente na sociedade brasileira entre distintos projetos de país, cabendo perguntar se os conceitos de força social e política nos permitem aprofundar na análise da conformação e atuação dos movimentos, por quais formas e ações elas se dão, e de que modo incidem na política como um todo.

## 1.2 - Objetivos e hipóteses

Objetivo I: analisar os processos de conformação de **forças sociais**, seus elementos constituintes e principais características, a partir da atuação dos sujeitos constituídos em movimentos populares.

Hipótese i: dadas a heterogeneidade de sujeitos e grupos e as disputas político-sociais presentes no território, este objetivo de pesquisa se assenta na hipótese de que tais sujeitos, apesar de diversos, conformam necessidades e objetivos sociais comuns a partir de suas relações enquanto forças sociais presentes em dado território. Este objetivo de pesquisa se fundamenta na hipótese de que o conceito de “força social” permite analisar, no plano teórico, o modo como se estruturam os agrupamentos sociais que compõem os territórios.

Hipótese ii: o conceito de força social se fundamenta também na hipótese de que a diversidade de sujeitos e grupos sociais se conforma em dado território por diferentes espaços: em igrejas, conselhos, escolas, associações de bairro, fóruns e redes, que podem propiciar a formação de uma cadeia coletiva de ações político-sociais. A partir destes elementos constituintes é possível analisar a composição das forças sociais conformadoras do território em que se inserem.

Objetivo II: analisar o processo de conformação de **forças políticas**, seus elementos constituintes e principais características, a partir da atuação dos sujeitos constituídos em movimentos populares e da composição de forças sociais.

Hipótese i: em contraposição à argumentação teórica que aponta para uma baixa participação de sujeitos populares na disputa entre projetos políticos na sociedade e no Estado, parte-se aqui da hipótese de que os sujeitos populares estão presentes e atuam enquanto força política articulada em torno de diferentes projetos políticos. Nesse processo, há distintos graus de homogeneidade, de autoconsciência e de organização das forças políticas em ação.

Hipótese ii: a utilização do conceito de “força política” se fundamenta, por sua vez, na hipótese de que as forças sociais conformadas em dado território se *articulam politicamente* para atuar na sociedade e no Estado, a partir da inserção em partidos políticos, movimentos sociais e espaços associativos comunitários, constituindo-se enquanto força política. As forças sociais são disputadas e articuladas em torno de distintos Projetos Políticos, mobilizados por forças políticas atuantes no Estado e na sociedade.

Hipótese iii: na cena política brasileira entre as décadas de 1970 e 2010, as forças políticas atuaram em torno de três distintos projetos: autoritário-desenvolvimentista, neoliberal e democrático-popular, e a partir deles se diferenciam e disputam as forças sociais. Nesse sentido, as classes populares são forças sociais disputadas por essas diferentes forças políticas que buscam, pelos Projetos Políticos que defendem, responder, articular e orientar as necessidades, valores e concepções de mundo das forças sociais.

Objetivo III: analisar as relações existentes entre a conformação de forças políticas e a disputa entre os Projetos Políticos: autoritário-desenvolvimentista; neoliberal; e democrático-popular no Estado e na sociedade brasileiros.

Hipótese i: uma vez que se parte da hipótese da presença dos movimentos populares enquanto *força política* atuante, esta pesquisa também se fundamenta na hipótese correlacionada de que são os *projetos políticos* que articulam os interesses dos distintos sujeitos e são constitutivos da conformação de forças políticas em dado território e da disputa entre elas. Os movimentos populares urbanos se inseriram, entre os anos 1970 e 2015, enquanto partícipes de uma permanente disputa de hegemonia entre os projetos autoritário-desenvolvimentista, neoliberal e democrático-popular.

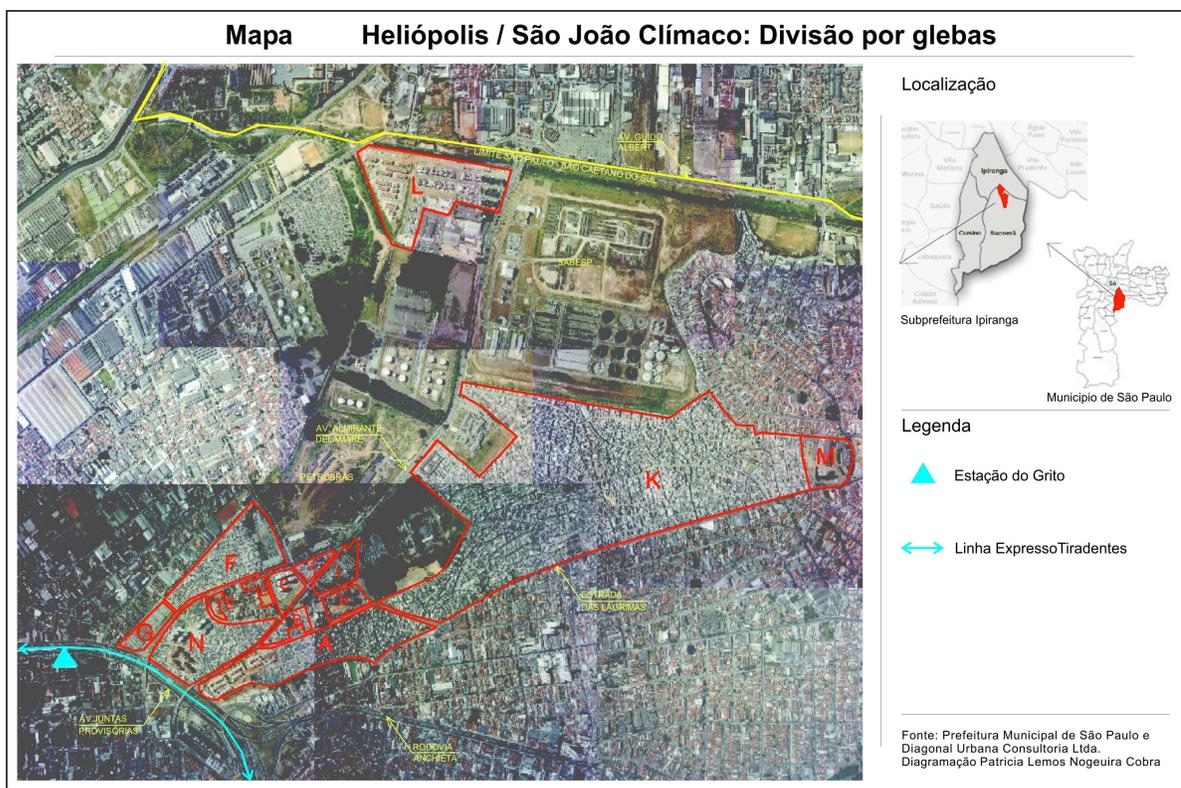
Hipótese ii: é o conceito de Projeto Político que estabelece a mediação entre os conceitos de “força social” e “força política”. As forças sociais possuem interesses, concepções de mundo e necessidades sociais difusos, para os quais as forças políticas em disputa apresentam projetos políticos destinados à sua satisfação, à homogeneização de interesses e à conformação de valores e programas de ação transformadores da realidade. As forças políticas buscam articular as forças sociais em torno de projetos políticos, e os resultados desse processo caracterizam as disputas por hegemonia na sociedade civil e na sociedade política.

Hipótese iii: este objetivo de pesquisa se fundamenta também na hipótese de que a legalidade, a aplicação normativa e a efetivação de direitos são expressões históricas de uma “confluência perversa” entre distintos projetos políticos, que por um discurso comum se referem a interesses e formas antagônicas de organização social. Essa forma de expressão da disputa entre o projeto democrático-popular e o neoliberal está presente no interior da sociedade civil como um todo, e dos movimentos populares em particular, de modo que as classes populares são permanentemente disputadas por esses distintos projetos, e esse é um traço constitutivo da cena política brasileira dos anos 2000.

### 1.3 - O Campo de pesquisa – Heliópolis

Heliópolis é uma comunidade localizada no distrito do Sacomã, região Sudeste da cidade de São Paulo, com uma área de aproximadamente 1,2 milhão de metros quadrados, adquirida pela Companhia Metropolitana de Habitação (Cohab) em 1982 (ALESSI, 2009, p.

18) (ver mapa abaixo da divisão por Glebas, e no Anexo I os demais)<sup>1</sup>. O início do processo de ocupação da região remonta às primeiras décadas do século XX. Na área, estava localizado o Sítio Heliópolis, propriedade do Conde Silvío Alvares Penteadó, filho de Alvares Leite Penteadó, fazendeiro de café e industrial de tecidos. Silvío administrou os negócios da família após a morte do pai e se tornou o primeiro presidente da Fundação Alvares Penteadó. Entre 1920 e 1940, havia na região compreendida pelas ruas Almirante Mariath, Siqueira Bulcão, Barão do Rio da Prata e Cel. Silva Castro um total de 36 casas, registradas no 6º Cartório de Imóveis da Comarca de São Paulo. Eram imóveis que compunham o Conjunto Residencial Vila Heliópolis, onde viviam trabalhadores do sítio. Em 1942, o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI) adquiriu a área com a intenção de construir habitações para seus associados, algo que nunca aconteceu.



<sup>1</sup> O Poder Público classifica Heliópolis oficialmente como bairro. Imprensa e comunidade acadêmica (tal como ALESSI, 2009, p. 25) referem-se a Heliópolis como a maior favela de São Paulo. Em razão da forma como moradores e lideranças se referiram ao território, e à discussão sobre a formação social e processo associativo que aqui será descrito e analisado, optou-se pelo termo comunidade.

O espaço passa a ser ocupado por pequenas chácaras para criação de animais e por campos de futebol utilizados por times de várzea da região. Em novembro de 1966, o Decreto-Lei N° 72 unificou todos os institutos federais de aposentadorias e pensões no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), e aquela área foi repassada para o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas). No ano seguinte, o Iapas vende parte equivalente a 423.731m<sup>2</sup> à empresa estatal Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), área que até hoje delimita o território. Em 1968, dá início à construção do Hospital Heliópolis e do Posto de Assistência Médica (PAM). Pessoas que participaram das obras constroem moradias no entorno (SAMPAIO, 1991; ALESSI, 2009; e SOARES, 2010).

Entre 1971 e 1972, a Prefeitura de São Paulo transfere, para uma área próxima ao Hospital Heliópolis, 153 famílias provenientes de Vila Prudente, onde seriam realizadas obras de infraestrutura viária sobre o Rio Tamanduateí. A proposta do poder público era de permanência das pessoas no local por seis meses, quando receberiam um imóvel definitivo em outra região. No entanto, apenas 15 anos depois foi apresentada uma alternativa de moradia a essas famílias, em local muito distante, Guaianazes. “Era no meio do nada. Não fomos”, afirmaram muitos dos moradores.

Na gestão de Olavo Setúbal, em 1978, a administração municipal faria nova remoção de 60 famílias para Heliópolis, vindas agora da Favela do Vergueiro. Eram novamente moradias “provisórias” que se tornaram permanentes para a maioria das pessoas. A este processo se somou a política adotada pelo Iapas, em 1977, de venda de casas e terrenos para funcionários públicos. No entorno desses terrenos, dos alojamentos provisórios e de fontes de água, novos moradores passam a construir barracos de madeira, lona e piso em terra socada, progressivamente substituídos por casas de alvenaria.

A ausência de espaços livres levou, desde 1990, ao processo de verticalização das moradias e concentração populacional (SAMPAIO e PEREIRA, 2003, p. 174). Há divergências nas referências censitárias em relação ao tamanho da população. De acordo com o Censo Demográfico de 2000, viviam em Heliópolis cerca de 125 mil habitantes. No Censo posterior, de 2010, feito em nova metodologia, a população caiu para 65 mil habitantes, dado contestado pelas lideranças, que afirmam viver em Heliópolis mais de 200 mil pessoas em 2014.

Dados da Secretaria de Municipal de Saúde de São Paulo (SMS) apontam que, apenas a Unidade Básica de Saúde Sacomã (localizada em Heliópolis) tem cadastrados mais de 60 mil usuários, e ao menos outras quatro unidades (cada uma com população atendida estimada em

20 mil usuários) atendem a população da região. Isso reforça a tese de que os dados do Censo de 2010 subestimam a população real de Heliópolis, pois se for somada a população atendida pelo SUS nos serviços da região contabiliza-se por volta de 140 mil usuários.

O território atual tem como áreas limítrofes o Município de São Caetano do Sul, a Avenida Juntas Provisórias, a Avenida Almirante Delamare, a Estrada das Lágrimas e o Córrego Independência em São João Clímaco. Nesses limites, estão três grandes equipamentos públicos: o Hospital Heliópolis, a Estação de Tratamento de Esgotos ABC da Sabesp e um depósito da Petrobrás. De acordo com a Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo (Sehab), Heliópolis contava em 2011 com 19.893 domicílios, distribuídos por 14 glebas, nomeadas pelas letras do alfabeto, de A a N. Desses mais de 19 mil domicílios, 13.372 foram levantados por autoconstrução. As demais moradias foram construídas por órgãos e programas habitacionais, tais como Funaps, Cohab, Promorar, Prover e Bairro Legal. De 1972 até 2004, foram construídas pelo poder público 4.873 unidades habitacionais. Entre 2005 e 2011, foram construídas outras 2116 unidades, das quais 471 estavam em obras em 2011. A Sehab aponta ainda que 80,21% da população de Heliópolis são originários do Nordeste Brasileiro (SEHAB, 2012).

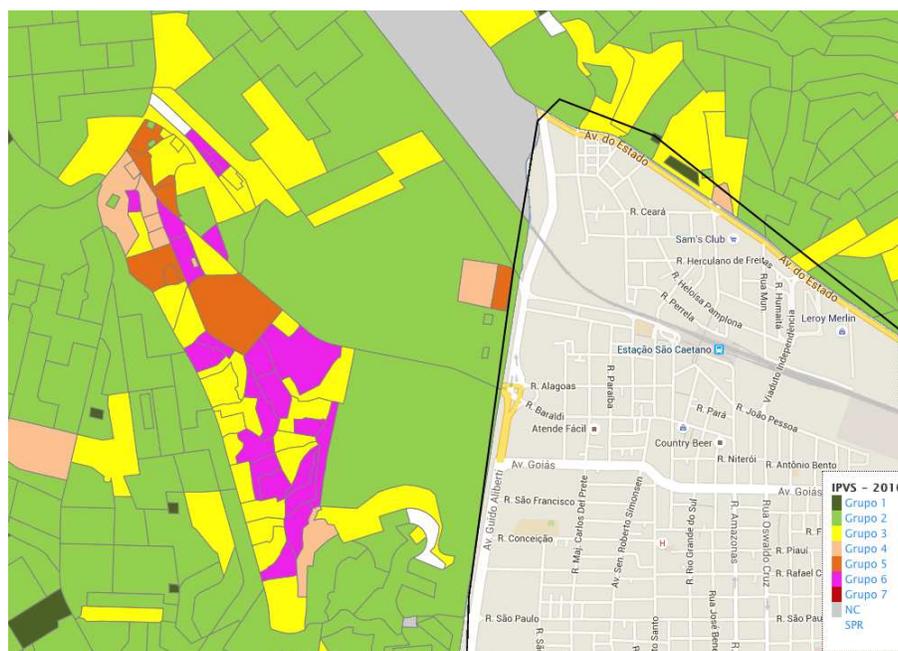
Em 2016, possuíam abastecimento de água 83% dos domicílios e, 62%, rede de esgoto. A rede elétrica abrangia 94% das casas e 57% do espaço público, sendo parcial a drenagem pluvial. A renda familiar média *per capita* era de R\$ 479,85, o que correspondia, em 2016, a 54,52% de um salário mínimo<sup>2</sup>. A Fundação Seade classificava, em 2009, a vulnerabilidade social como média em 61,55% da área, e muito alta em 32,87%<sup>3</sup>, o que denotava alto índice

---

2 Informações obtidas em páginas na Internet da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo: [http://antigo.habisp.inf.br/aspnet/asp/espacohabitado/FavelaDetalhe.aspx?ins\\_idt\\_instancia=477B1DDF-259E-49DF-894B-C10B80746EBF&tipo=](http://antigo.habisp.inf.br/aspnet/asp/espacohabitado/FavelaDetalhe.aspx?ins_idt_instancia=477B1DDF-259E-49DF-894B-C10B80746EBF&tipo=) e: <http://antigo.habisp.inf.br/aspnet/asp/espacohabitado/FavelaLista.aspx> Acesso em 22 de abril de 2016.

3 O Sistema de indicadores que compõe o *Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)* foi criado pela Fundação Seade para expressar “o grau de desenvolvimento social e econômico dos 645 municípios do Estado de São Paulo” que se desdobrou em índices regionais na Capital Paulista pela diversidade de situações decorrentes do grande contingente populacional do município. A elaboração do índice se dá pelo “confronto entre as características individuais e familiares – ciclo de vida, tipo de arranjo familiar, escolaridade, renda corrente, formas de inserção no mercado de trabalho e condições de saúde – e suas possibilidades de desfrute dos bens e serviços ofertados pelo Estado, sociedade e mercado em que se definem suas efetivas condições de vida e possibilidades de mobilidade social. (...) Esse novo indicador, ao permitir ao gestor público e à sociedade uma visão mais detalhada das condições de vida do seu município, com a identificação e a localização espacial das áreas que abrigam os segmentos populacionais mais vulneráveis à pobreza, incorpora ao sistema de indicadores de desenvolvimento, iniciado com o IPRS, mais um instrumento para a avaliação das políticas públicas. O IPVS [Índice Paulista de Vulnerabilidade Social] baseou-se em dois pressupostos. O primeiro foi a compreensão de que as múltiplas dimensões da pobreza precisam ser consideradas em um estudo sobre vulnerabilidade social (...). O segundo pressuposto foi a consideração de que a segregação espacial é um fenômeno presente nos centros urbanos paulistas e que contribui decisivamente para a permanência dos padrões de desigualdade social que os caracteriza. Isso levou à utilização de um método de identificação de áreas segundo os graus de vulnerabilidade de sua população residente, gerando um instrumento de definição de áreas prioritárias para o direcionamento de

de pobreza e miséria. A situação segue parecida nos dados de vulnerabilidade da Fundação Seade que se fundamentam no Censo de 2010. Nele, a região de Heliópolis é dividida em 44 setores censitários. Destes, 19 foram considerados do Grupo 6, o que significa vulnerabilidade muito alta. Os demais variam entre vulnerabilidade baixa, média e alta.



Os dados da Sehab referentes à educação, disponíveis em relatório publicado em 2012, apontavam baixa escolaridade: 12% não estudaram; 68% possuem ensino fundamental; 19% ensino médio e 1% ensino superior. Já os que se referem à situação ocupacional indicavam: assalariado com registro 28,37%; estudante, 14,43%; autônomos, 20,37%; desempregados, 9,99%; donas de casa, 9,41%; trabalhador temporário/bico/informal, 8,25%; empregado doméstico sem carteira/informal, 3,31%; empregado doméstico com carteira, 2,06%; Aposentados/Pensionista, 1,48%; Incapaz para o trabalho, 0,48%; afastado temporariamente por doença, 0,69%; Empregador, 0,10%; funcionário público, 0,12%; sem informação, 0,95% (SEHAB, 2012).

Com base nesses dados e no trabalho de campo realizado, é possível afirmar que uma

---

políticas públicas, em especial as de combate à pobreza (...). As informações utilizadas nesse estudo são provenientes do Censo Demográfico 2000, detalhadas por setor censitário, sendo essa a única fonte de dados existente em escala intra-urbana para todo o Estado de São Paulo. Adotou-se um Sistema de Informação Geográfica (SIG), por meio do qual a maioria dos 48 mil setores censitários do Estado foram tratados e representados em cartografias temáticas” (Disponível em <http://www.seade.gov.br/projetos/ipvs/>. Último acesso em 22/4/2016).

das características da formação social de Heliópolis é sua diversidade no que se refere à composição social e formas de ocupação do solo. As forças sociais do território são compostas fundamentalmente por trabalhadores pobres desempregados ou inseridos de forma “marginal” nas relações produtivas (KOWARICK, 1975): trabalhadores/as domésticos/as, ambulantes, mecânicos/as, pintores/as e cozinheiros/as, dentre tantas outras profissões com condições de trabalho e remuneração piores do que as verificadas na indústria ou no sistema financeiro.

Assim, fundamentada nos dados acima e na produção empírica, esta pesquisa se vale do termo “classes populares” para se referir de forma genérica a todo conjunto da população residente em Heliópolis, e avança na sua especificidade pela definição da categoria “subproletariado” como aquela que melhor situa a posição dos agentes nas relações de produção. A acepção “subproletariado” remonta aqui às definições de Paul Singer (1981) e André Singer (2012), para quem os subproletários correspondem à fração das classes trabalhadoras que oferece “sua força de trabalho no mercado sem encontrar quem esteja disposto a adquiri-la por um preço que assegure sua reprodução em condições normais” (SINGER, 1981, p. 22). Ou seja, a categoria remete aos “empregados domésticos, assalariados de pequenos produtores diretos e trabalhadores destituídos das condições mínimas de participação na luta de classes” (SINGER, 1981, p. 22). Os autores consideram subproletários aqueles com renda “de até um salário mínimo *per capita* e metade dos que tinham renda de até dois salários mínimos *per capita*”, ao que Singer (2012) acrescenta ser traço do neoliberalismo, pelos efeitos de desindustrialização e desemprego estrutural, manter ou ampliar a proporção de subproletários na sociedade (SINGER, 2012, pp. 77-8).

A principal associação de moradores é a União de Núcleos, Associações e Sociedades dos Moradores de Heliópolis e São João Clímaco (UNAS), que tem por missão “promover a cidadania, a melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento integral da comunidade”. A associação foi fundada em 1987, por pessoas que se forjaram lideranças sociais e políticas a partir da atuação em uma Comissão de Moradores desde o final dos anos 1970.

O balanço de atividades de 2013 registra a administração, pela UNAS, de 11 Centros para Crianças e Adolescentes (CCAs) – número que seguiu o mesmo em outubro de 2016 –, atendendo 1260 crianças e adolescentes (sete em Heliópolis e quatro na região do entorno); 12 Centros de Educação Infantil (CEIs) – número que subiu para 16 em outubro de 2016 –, com atendimento de 1773 crianças; um projeto de Medida Socioeducativa (MSEs), que atendia 210 adolescentes; a Caminhada da Paz, que reuniu 15 mil pessoas em junho daquele ano; realização de Corrida e Caminhada Heliópolis Bairro Educador, com 397 inscritos; além da

Virada Esportiva, promovida durante um final de semana de setembro de 2013. A associação também mantém, desde 1992, o Movimento de Alfabetização de Adultos (Mova), que em outubro de 2016 possuía oito núcleos. De acordo com informações da UNAS, em outubro de 2016 estavam em andamento mais de 50 projetos, que atendiam diretamente cerca de 9.300 pessoas por mês.

No encontro de final de ano da UNAS realizado em 13/12/2013, a apresentação referente aos CEIs colocou como objetivos dos centros “promover desenvolvimento integral e igualitário da criança e valorizar o conhecimento”. A formação político-pedagógica é realizada na “adaptação com a família, no acolhimento, nas festas e na reunião de pais mensal, quando trabalha a relação da família com “o desenvolvimento da comunidade”. Nos CCAs, a expectativa para 2014 é “padronizar instrumental de planejamento, formações, participação efetiva das famílias”. Há ainda projetos como o SASF – Serviço de Assistência Social à Família – parceria da UNAS com SMADS, que atende 1000 famílias, promovendo benefício de renda, oficinas, visitas domiciliares e atendimentos individuais. No NPJ, há acompanhamento de famílias em vulnerabilidade ou violência.

Cabe destaque para o Movimento Sem Teto da UNAS, que reúne mais de mil pessoas em encontros mensais, e ao Movimento de Mulheres de Heliópolis e Região, que conta com a participação de cerca de 50 mulheres, também em reuniões mensais. A entidade é fundadora e filiada da Central de Movimentos Populares (CMP) e da União de Movimentos de Moradia (UMM-SP), desta última, no entanto, está afastada nos últimos anos.

A UNAS também possui a concessão pública de uma Rádio Comunitária, a Rádio Heliópolis FM. A emissora foi criada em maio de 1992, inicialmente como Rádio Popular de Heliópolis, que funcionava por meio de auto-falantes instalados em diferentes pontos da comunidade e ligados a uma central de emissão sonora. Em 1997, torna-se emissora FM e passa a reivindicar do Ministério das Comunicações autorização de funcionamento. A rádio é fechada em 2006 pela Polícia Federal, mas recebe autorização para funcionamento em FM em 13 de março de 2008. O trabalho nela desenvolvido é voluntário, não remunerado. A rádio é um Ponto de Cultura (programa do Ministério da Cultura), possui dois estúdios de produção/gravação, antena com potência de 25 watts e atinge um raio de 1 km (máximo permitido por lei). A programação pode ser acompanhada pela Internet, na página [www.heliopolisfm.com.br](http://www.heliopolisfm.com.br)<sup>4</sup>.

---

4 Mais detalhes e informações sobre outros projetos disponíveis em [http://www.unas.org.br/index\\_unas.html](http://www.unas.org.br/index_unas.html) (último acesso em 7/10/2016)

#### 1.4 – Produção e análise do material empírico

No trabalho de campo, foram utilizados instrumentos e técnicas do método etnográfico para a construção do material empírico. Houve observação participante de reuniões e espaços de organização, articulação e mobilização dos sujeitos da pesquisa, com registro em diário de campo e coleta de material documental acerca da história política, social, econômica e cultural do território e das políticas públicas. As informações foram utilizadas na construção de uma descrição densa da realidade (GEERTZ, 1978) e na fundamentação de entrevistas com tais sujeitos.

Em outubro e novembro de 2013, promoveu-se uma revisão do material empírico da pesquisa de mestrado “Participação social, saúde e radiocomunicação comunitária: uma discussão sobre limites e possibilidades de ampliação das bases sociais da Reforma Sanitária Brasileira”, realizada de 2009 a 2011 em Heliópolis, com a mesma metodologia aqui proposta. Entre junho e setembro de 2010, foram realizadas 39 visitas a Heliópolis e entrevistadas 79 pessoas, dentre locutores da Rádio Heliópolis, militantes da UNAS, lideranças não ligadas diretamente à UNAS, ouvintes da rádio, artistas, conselheiros de saúde e professores de escola pública da região. Destas, 43 tornaram-se a principal referência na construção do material empírico que fundamentou a dissertação. O critério para seleção das entrevistas se deu, à época, pelo diálogo entre seu conteúdo e os objetivos de pesquisa.

As entrevistas foram semiestruturadas, com plano definido a partir da observação participante. Assim, a própria pessoa entrevistada estruturou seu pensamento a partir de poucas perguntas, dentro do objetivo do estudo, de forma que o(a) entrevistado(a) pudesse expressar seu pensamento relacionado a sua individualidade, mas também sobre a realidade que remonta aos objetivos da pesquisa (RUQUOY, 1997). O material produzido em diário de campo e entrevistas em 2010, durante a pesquisa de mestrado acima mencionada, foi revisitado ao longo de 2013 e, em diálogo com a formulação inicial dos objetivos desta Tese, fundamentou a construção de novas categorias analíticas.

Das 79 entrevistas realizadas, utilizou-se para esta Tese a transcrição de cinco entrevistas com locutores da Rádio Heliópolis, adotando-se como critério a relação que possuem com a UNAS e do conteúdo com os objetivos de pesquisa, e de 13 transcrições de entrevistas com lideranças político-sociais de Heliópolis, pela reflexão sobre a atuação da associação em Heliópolis e sua relação com a política municipal, estadual e nacional.

Após a análise desse material, deu-se início ao trabalho de campo da presente pesquisa, em novembro de 2013. Durante sete meses, até maio de 2014, ocorreu a produção de novo material empírico. Nesses meses, foram realizadas 57 visitas à comunidade, com respectiva redação em diário de campo. As visitas concentraram-se nos meses de dezembro, janeiro, fevereiro e março, fazendo-se necessário um acompanhamento final em abril e maio.

A abordagem dos sujeitos se deu a partir das referências existentes, no material empírico já disponível, às relações e práticas sociais estabelecidas no território como um todo. Após estes contatos foi possível conhecer novos sujeitos, pela técnica bola-de-neve. Cabe ressaltar ainda que a Central de Movimentos Populares e o Partido dos Trabalhadores já foram assumidos pelos sujeitos, na pesquisa anterior, enquanto instâncias de articulação político-social. Desse modo, para a produção do material empírico, foram realizadas observações participantes de reuniões e espaços que contavam com a participação de pessoas responsáveis pela articulação com esses instrumentos político-sociais. Houve igualmente observação participante de reuniões e espaços de organização, articulação e mobilização dos sujeitos da pesquisa, com registro em diário de campo e coleta de material documental acerca da história política, social, econômica e cultural de Heliópolis.

A observação participante ocorreu em espaços variados, tais como: reunião de diretoria da UNAS; encontros e atividades do Fórum de Juventude da UNAS; reuniões, atos e atividades do Movimento Sem Teto da UNAS; reuniões e atividades do Movimento de Mulheres da UNAS; encontros do Fórum de Gestores da UNAS; reuniões, atividades e atos da Central de Movimentos Populares; reuniões de conselhos de saúde e do Conselho Participativo Municipal do Ipiranga; reuniões de gestão do Centro Educacional Unificado CEU Heliópolis (atual nome do Polo Educacional), reuniões com autoridades da administração pública municipal e federal, e atividades de rua como Caminhada da Paz, eleição do PED-PT, dentre outros. Todos esses momentos e conversas foram registrados em diário de campo, posteriormente utilizado na construção de uma descrição densa daquela realidade (GEERTZ, 1978)<sup>5</sup>.

O diário de campo, as entrevistas anteriormente transcritas e demais materiais empíricos coletados ao longo de todo esse período (jornais da UNAS e do Ipiranga, panfletos, vídeos e áudios, dentre outros) ofereceram subsídios para a descrição e análise da atuação e articulação dos sujeitos de pesquisa com movimentos sociais, entidades, partidos políticos, sindicatos e igrejas, dentre outras formas organizativas. Assim, foi possível descrever e analisar que

---

<sup>5</sup> Os nomes dos sujeitos da pesquisa estão mantidos em sigilo (atribuiu-se aleatoriamente nomes fictícios às pessoas para facilitar a leitura).

demandas os sujeitos apresentam, como atuam para satisfazê-las e qual sua relação com as disputas políticas existentes. Coube, então, a análise dos interesses, ideias, valores, princípios e programas de ação que conformam os projetos políticos do movimento popular, e quais conflitos e consensos existem em seu interior, na relação com forças sociais do território e na relação com outras forças políticas atuantes na sociedade e no Estado.

Com a construção do material empírico e de uma descrição da formação histórico-social daquele território, as práticas dos sujeitos e os espaços político-sociais em que se articulam e mobilizam interesses foram relacionados com as disputas políticas do contexto histórico em que se inserem e que nos casos estão presentes. A análise procurou “o máximo de detalhe descritivo” para reconstituir o campo em que se dão as ações, nos “sentidos estratégicos manifestos” pelos sujeitos em suas articulações, consensuais e conflituosas (SANTOS, 1983, p. 12).

A abordagem dos aspectos microssociais é fundamental em um estudo de caso, pois possibilita a caracterização das ações cotidianas e do modo de vida político-social apreendido pela construção do material empírico. No entanto, tais aspectos são insuficientes para explicar determinada realidade, que faz parte de uma totalidade histórica. Esse caminho entre a análise micro e a macrossocial requer categorias analíticas específicas, na medida em que a importância do caso está na “amplitude das incidências estruturais que nele se denunciam pela multiplicidade e profundidade das interações que o constituem” (SANTOS, 1983, p. 12).

Os elementos de observação empírica foram organizados de forma a descrever relações sociais e políticas objetivas e imediatas, com a distinção entre “os movimentos orgânicos (relativamente permanentes)”, que compõem um campo de força, “dos elementos que podem ser denominados ‘de conjuntura’ (que se apresentam como ocasionais, imediatos, quase acidentais)” (GRAMSCI, 1984, pp. 44-6). Ou seja, houve uma preocupação inicial em observar se os distintos sujeitos se articulam (consensual e/ou conflituosamente) de forma permanente ou ocasional, e em estabelecer sua relação com a disputa política em torno da satisfação de necessidades sociais. A quantidade e a qualidade das necessidades e das soluções colocadas (em outros termos, dos projetos políticos) foram analisadas na sua relação com a discussão teórica e os objetivos de pesquisa. A descrição foi feita a partir da relação entre falas e práticas observadas, pela concepção de que as práticas das entidades e instituições locais condicionam e são condicionadas pelas práticas dos sujeitos que delas participam. Deste “entrelaço” entre práticas significantes e falas, tornou-se possível construir a análise, em diálogo com os objetivos da pesquisa (MAGNANI, 1997, p. 138-40).

Desse modo, e novamente em referência a Santos (1983), adotou-se nesta Tese um caminhar analítico que, permanentemente, combinou análise estrutural com a análise fenomenológica, pressupondo-se uma compatibilidade entre elas. Ou seja, pressupondo-se que parte da inteligibilidade das práticas microssociais, presentes no “caso Heliópolis”, é explicada pelo contexto histórico em que tais práticas se inserem. Fundamentada nisso, a análise permanentemente caminha do nível mais empírico à abstração teórica, com idas e vindas, buscando-se, de um lado, evitar uma análise estrutural que negue a dimensão ativa e auto-interpretativa do sujeito de pesquisa e, de outro, evitar uma análise fenomenológica que negue determinações que incidem sobre a ação humana.

Por isso, a opção por uma etnografia *política*, construída a partir de pressupostos da Antropologia Urbana contemporânea, que define o método etnográfico enquanto “modo de acercamento e apreensão” de dada realidade. “Não é a obsessão pelos detalhes que caracteriza a etnografia, mas a atenção que se lhes dá: em algum momento, os fragmentos podem arranjar-se num todo que oferece a pista para um novo entendimento”, de modo que a construção do material empírico e descrição *densa* da realidade observada busca “reorganizar dados percebidos como fragmentários, informações ainda dispersas, indícios soltos, num novo arranjo”, que carrega consigo uma apreensão da realidade “mais geral do que a explicação nativa, presa às particularidades de seu contexto”, porém de modo “mais denso que o esquema teórico inicial do pesquisador, pois tem agora como referente o ‘concreto vivido’”. Nesse sentido, reafirma-se aqui a ideia de totalidade como um pressuposto da pesquisa, não uma totalidade desprovida de conflitos, una e meramente funcional, mas aquela que possibilita a construção e análise de ordenamentos e regularidades presentes na realidade (MAGNANI, 2002).

Para tanto, esta Tese mobiliza um conjunto amplo de categorias analíticas, com diferentes graus de abstração, desde um nível mais próximo ao empírico, até aquelas que definem uma totalidade histórica. A relação entre tais categorias entre si e com o material empírico construído é que permite a combinação de análise estrutural com fenomenológica, de análise microssocial com a macrossocial.

Neste caminhar, ganhou centralidade o conceito de “movimentos sociais”, em diálogo com diferentes interpretações sociológicas e políticas. É possível distinguir algumas das abordagens que caracterizam o olhar acadêmico para a ação coletiva, cabendo uma primeira distinção mais geral entre: i) aqueles que caracterizam a “irrupção” das massas como manifestações de irracionalidade e desordem – como os teóricos da sociedade de massas, da

teoria das elites, ou clássicos como Le Bon e Ortega y Gasset – ii) e o olhar para regularidades presentes na ação coletiva dos mais variados grupos sociais e suas relações com as esferas políticas, econômicas e culturais de dada realidade – como nas análises marxistas, weberianas, ou mesmo naquelas apoiadas em Durkheim e no estrutural-funcionalismo de Parsons. Aqui, procedeu-se a busca pelas regularidades da ação e sua relação com a totalidade histórica.

É importante destacar dois elementos comuns nas diferentes perspectivas teóricas que se debruçam sobre os movimentos sociais, e que aqui estiveram presentes na análise do material empírico produzido: a identificação e caracterização dos agentes ou sujeitos que os compõem; e sua relação com a mudança social. Este segundo elemento nos permite fazer referência a Florestan Fernandes (2008 [1974]), em que “mudança social” é analisada de acordo com o “regime de classes” em que concretamente se opera, com composições sociais relacionadas à posição dos agentes na estrutura econômica interna e às suas relações de dependência externa (FERNANDES, 2008, p. 61).

Cabe destacar, no que se refere aos agentes, a heterogeneidade do chamado “povo brasileiro” e da composição das “classes populares”. Aqui, “entram em cena” os “subalternos”, os “excluídos”, os “favelados” e os moradores da “periferia”, reafirmados como grupos sociais heterogêneos, porém tendo na heterogeneidade uma categoria explicativa da ação coletiva efetivamente existente, não como traço da ausência do trabalhador da cena política (SADER, 1988; CARDOSO, 1987; SADER, PAOLI & TELLES, 1983; SADER & PAOLI, 1986; DURHAM, 1984). No dizer de Sader e Paoli (1986), as narrativas acerca das formas de vida, sociabilidade e experiências das “classes populares” desvendam “a originalidade das suas formas de coletivização e de identidade, postas em jogo na própria formação política da sociedade brasileira” (SADER & PAOLI, 1986, pp. 39-41). Soma-se a isso a preocupação de definir o espaço de atuação dos movimentos sociais – *esfera pública, sociedade civil e Estado* – e seus objetivos político-sociais.

Ressalta-se que a heterogeneidade também está colocada no fato de que “os movimentos não são necessariamente uniclassistas, mas pluriclassistas (ou policlassistas)” (GALVÃO, 2012, p. 240), e estabelecem “entrecruzamentos” de demandas e sobreposições entre classe e “outros pertencimentos”, de modo que as relações entre tais elementos variam conforme o movimento e a luta, cabendo à análise definir como se dão tais variações. Nesse sentido, busca-se mobilizar a categoria “classes sociais” como explicativa da ação dos agentes em movimento, o que “não equivale a sustentar que os conflitos sociais traduzem uma simples polarização de interesses entre capital e trabalho” (GALVÃO, 2012, p. 236), fazendo-se

necessário analisar as condições materiais e de conjuntura política, além dos aspectos ideológicos. É por esta relação com a totalidade do social que, à caracterização dos agentes a partir de seu pertencimento de classe, soma-se necessariamente a consideração do “papel do projeto político e das ideologias” dos agentes em movimento. Portanto, a definição de um movimento social é construída pela relação entre sua base social de composição e os objetivos e plataformas políticas que norteiam suas ações, assim como pela luta efetivamente operada. “A constituição dos movimentos é possibilitada ou dificultada pelos diferentes projetos políticos e concepções ideológicas das organizações que medeiam a ação das classes dominadas” (GALVÃO, 2012, p. 254).

Cabe destacar também o olhar para a forma partido em sua relação com a atuação dos movimentos populares. Movimentos, partidos e organizações de massa, em um olhar para uma totalidade histórica, devem ser interpretados dinamicamente, de acordo com os diferentes modos por que se apresentam nas diversas situações históricas. Sua atuação é aqui analisada em duas esferas: a sociedade política e seus aparelhos coercitivos; e a sociedade civil, conformada pelos aparelhos privados de hegemonia. Ambas “servem para conservar ou transformar uma determinada formação econômico-social, de acordo com os interesses de uma classe social fundamental no modo de produção capitalista”. Nas sociedades em que há uma relação equilibrada entre as duas esferas, “a luta de classes tem como terreno prévio e decisivo os aparelhos ‘privados’ de hegemonia”, de modo que se torna fundamental a análise da atuação dos movimentos populares na sociedade civil (COUTINHO, 1994, pp. 49-58).

A análise do fenômeno associativo levará em consideração os “processos microssociais, tais como a tipologia associativa (participantes, institucionalidade, formas de organização, projetos políticos explícitos ou subjacentes”; os denominados “mesossociais (formas da ação coletiva, interação com outras associações, criação de espaços públicos locais e temáticos) e macrossociais” (DAGNINO *et al*, 2006, p. 33), que fazem referência a um plano de análise mais abstrato, do ponto de vista teórico, e às disputas de projetos e espaços de abrangência mais ampla que a do caso em si, tais como municipal, estadual e nacional. Nesse processo analítico, houve um esforço contínuo de identificar e discutir para cada plano de análise a disputa política presente, suas características centrais e os elementos que pudessem contribuir com a elucidação das hipóteses que orientaram esta pesquisa.

O tópico seguinte aprofundará conceitos e categorias analíticas que fundamentaram a análise do material empírico. Os principais são: força social, força política e hegemonia, definidos por uma derivação da concepção gramsciana; projeto político, fundamentado,

sobretudo, em Dagnino *et al* (2006), e ao qual foram acrescentadas adjetivações que o vincula a expressões históricas de objetivos, valores e programas de ação de forças políticas atuantes na sociedade e no Estado brasileiros - o projeto “autoritário-desenvolvimentista”, o projeto “democrático-popular”, e o projeto “neoliberal”; e, por fim, serão explicitadas concepções tais como “confluência perversa” de projetos antagônicos, “lulismo”, “hegemonia às avessas” e neodesenvolvimentismo, dentre outras, que fundamentam a discussão acerca da disputa por hegemonia entre forças políticas no Brasil dos anos 2000.

O primeiro capítulo de resultados e discussão traz uma abordagem histórica acerca dos conflitos e disputas presentes na conformação do território conhecido como Heliópolis, perpassando as décadas de 1970, 1980 e 1990. O enfoque está na expressão dos projetos desenvolvimentista, neoliberal e democrático-popular, e das disputas entre forças políticas que atuam em torno de cada um desses projetos na conformação de Heliópolis. Para isso, a análise perpassa o processo de formação territorial, a dinâmica urbana durante a crise do desenvolvimentismo, a conformação das forças e do projeto democrático-popular, o avanço neoliberal e os conflitos relacionados à construção democrática no Brasil no período pré e pós Constituinte de 1986-88. O capítulo se encerra com a discussão acerca da hegemonia neoliberal nos anos 1990 e formas de resistência das forças democrático-populares.

Na sequência, o segundo capítulo busca aprofundar a discussão sobre a “confluência perversa” entre os projetos neoliberal e democrático-popular, e como se expressa a disputa por hegemonia na sociedade entre as forças políticas orientadas por esses distintos projetos no Brasil dos anos 2000. Para isso, discute o financiamento de atividades político-sociais e seu impacto na ação dos sujeitos que compõem movimentos populares; o conveniamento nas áreas de assistência social e educação, com enfoque nos modos como o embate político nacional acerca das políticas sociais e seus resultados em termos de política pública influenciam as formas de atuação local; a atuação social empresarial e seus significados na disputa entre forças políticas presentes no território; as possibilidades, nesse contexto, de construção de força política democrático-popular em um processo de luta por hegemonia; e a forma como a expressão “Bairro Educador”, no Caso Heliópolis, traz as ambiguidades e conflitos entre projetos políticos distintos presentes no interior da sociedade civil.

Já o terceiro capítulo enfoca a atuação institucional pelos movimentos populares, e seu significado na luta por hegemonia entre distintas forças políticas. Para tanto, debate os conselhos setoriais de políticas públicas e a ação de forças orientadas por projetos distintos em seu interior; traz a experiência da Rádio Heliópolis e da luta pela democratização da

comunicação pelas forças democrático-populares; e se encerra com a discussão acerca das relações entre movimento social e partido político, movimento social e ocupante de cargo eletivo, representação parlamentar e relações entre sociedade civil e poder executivo.

O quarto e último capítulo retoma a discussão acerca da disputa entre distintas forças políticas na sociedade civil, tendo por propósito dialogar com as discussões acerca do “lulismo” e do neodesenvolvimentismo na definição da cena política brasileira. A busca é pela compreensão de como se dá a presença das forças neoliberais, autoritário-desenvolvimentistas e democrático-populares e seus embates na luta por hegemonia, principalmente no que se refere à sociedade civil e aos aparelhos privados de hegemonia. A questão urbana e a política de habitação ganharam, neste capítulo, enfoque específico, por expressar, no Caso Heliópolis, uma dinâmica presente na cena política brasileira como um todo. A Tese é finalizada com o debate acerca dos rumos das forças democrático-populares em contexto de profunda crise política, e de avanço das forças neoliberais no Brasil e no mundo. Pretende-se, com isso, que ela contribua com as necessárias reflexões acerca dos desafios que estão colocados para as forças democrático-populares na luta pela democratização das relações econômicas, políticas, sociais e culturais.

## **2 - A Disputa por hegemonia entre forças políticas no Brasil: conceitos e categorias analíticas**

Para analisar as disputas políticas e sociais presentes na realidade brasileira dos anos 2000, esta pesquisa mobiliza, fundamentalmente, os conceitos de “Forças Sociais”; “Forças Políticas”; “Projeto Político”; “Confluência Perversa” e “Hegemonia”, que serão agora embasados teoricamente para fundamentar a análise da produção empírica nos capítulos que seguem.

### 2.1 – Força social, força política e hegemonia

*Força social e força política* são aqui uma *derivação* da formulação presente em Gramsci (1984), para quem a categoria “classe social” é *uma* das utilizadas como explicativa da ação dos agentes em movimento e de sua relação com a dinâmica geral do sistema político-econômico, somando-se a conceitos como *sociedade civil*, *sociedade política* e *hegemonia*. Propõe-se aqui que os conceitos totalizantes capazes de articular as diferentes categorias na

análise da cena política, e na caracterização dos agentes em movimento e de suas ações sobre o mundo, são *força social e força política*.

Na análise das disputas políticas situadas em Heliópolis e na realidade brasileira como um todo, entende-se que a hegemonia é resultado das ações, embates e conflitos entre “forças políticas” que se mobilizam e se articulam em torno de diferentes projetos políticos. É possível afirmar que, na acepção gramsciana dos conceitos “Forças Sociais” e “Forças Políticas”, e na diferenciação dos diversos graus de relação de força em uma formação social, há o esboço de uma teoria própria dos elementos da superestrutura, sendo o conceito de *hegemonia* aquele que melhor define o resultado do embate político entre as forças na sociedade civil e na sociedade política.

Em sua formulação teórico-metodológica, Gramsci afirma que os elementos de observação empírica devem ser correlacionados em três dimensões: a relação das forças internacionais; as relações sociais objetivas e o grau de desenvolvimento das forças produtivas internas; e as relações políticas imediatas. Nesse sentido, é fundamental distinguir, na definição da “relação de força” em uma situação histórica específica, seus diversos momentos ou graus, que podem ser elencados do seguinte modo: i) há “uma relação de forças sociais estreitamente ligada à estrutura”, que conforma “o grau de desenvolvimento das forças materiais de produção” a partir do qual se estruturam os agrupamentos sociais, “cada um dos quais representa uma função e ocupa uma posição determinada na produção”. A análise desta relação permite “verificar se na sociedade existem as condições necessárias e suficientes para a sua transformação; permite controlar o grau de realismo e de viabilidade das diversas ideologias que ela gerou durante o seu curso” (GRAMSCI, 1984, p. 49).

Deste momento, segue-se: ii) a “relação das forças políticas: a avaliação do grau de homogeneidade, de autoconsciência e de organização alcançado pelos vários grupos sociais”. Este momento varia em graus distintos, “que correspondem aos diversos momentos da consciência política coletiva”. São eles o momento “econômico-corporativo”, em que há “unidade homogênea do grupo profissional e o dever de organizá-la”, inicialmente pelo mercado. Posteriormente, coloca-se a questão do Estado, “visando a alcançar uma igualdade político-jurídica com os grupos dominantes: reivindica-se o direito de participar da legislação e da administração e, talvez, de modificá-las, reformá-las, mas nos quadros fundamentais já existentes”. A partir da superação do círculo corporativo, “podem e devem tornar-se os interesses de outros grupos subordinados” (GRAMSCI, 1984, pp. 49-50).

Esta é a fase mais abertamente política, que assinala a passagem nítida da estrutura para a esfera das superestruturas complexas; é a fase em que as ideologias germinadas anteriormente se transformam em ‘partido’, entram em choque e lutam até que uma delas, ou pelo menos uma combinação delas, tende a prevalecer, a se impor, a se irradiar em toda a área social, determinando, além da unicidade dos fins econômicos e políticos, também a unidade intelectual e moral. Coloca todas as questões em torno das quais se acende a luta não num plano corporativo, mas num plano ‘universal’, criando, assim, a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados (GRAMSCI, 1984, p. 50).

Assim, a *hegemonia* é definida como resultado das disputas políticas travadas entre forças atuantes na “esfera das superestruturas complexas”, e tem como seus componentes as ideologias, a unicidade de fins econômicos e políticos e a “unidade intelectual e moral”, em uma luta que se dá em plano “universal”, não meramente corporativo. É nesse “momento” da relação de forças que o Estado é concebido “como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo” na concretização de sua hegemonia. A legitimação do exercício do poder pelo Estado se dá em sua configuração como “força motriz” de “expressão universal”, de modo que o grupo dominante coordena-se concretamente, na esfera estatal, com os interesses gerais dos grupos subordinados, expressando “uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses do grupo dominante” (GRAMSCI, 1984, pp. 50-1).

Além disso, como destacado inicialmente acerca das diferentes dimensões presentes na relação de força, é necessário “levar em conta que, com estas relações internas de um Estado-nação, entrelaçam-se as relações internacionais, criando novas combinações originais e historicamente concretas”, na medida em que ideologias nascidas em países centrais do capitalismo difundem-se, “incidindo no jogo local das combinações”. Ressalta-se ainda que os diferentes momentos da relação de força se confundem reciprocamente, combinando-se de diferentes formas, e cada uma destas combinações “pode ser representada por uma expressão orgânica própria, econômica e política” (GRAMSCI, 1984, pp. 50-1). A análise política deve, portanto, definir o processo de conformação das forças sociais, das forças políticas e dos projetos políticos que as norteiam, assim como a dinâmica e constante disputa por hegemonia entre as forças presentes na cena política.

No que se refere ao conceito “Força Social”, esta pesquisa opera uma derivação da formulação gramsciana acima exposta. Para além de considerar a relação mais “estritamente ligada à estrutura”, o que remonta ao “grau de desenvolvimento das forças materiais de

produção”, analisou-se o modo como se estruturam os agrupamentos sociais, e a diversidade de sujeitos e grupos sociais que se conforma em dado território por diferentes espaços: em igrejas, conselhos, escolas, associações de bairro, fóruns e redes.

Cabe aqui uma referência a três obras de Lênin - “Que fazer?”, “De novo os sindicatos. A situação atual e os erros de Trotsky e Boukharin” e “Duas táticas da social-democracia na revolução democrática” - em que se descreve como força presente na Rússia da época a “monarquia czarista”, termo que não corresponde diretamente a uma classe social específica, mas a um conjunto de forças sociais, nomeadamente os proprietários fundiários feudais, os generais e o corpo de funcionários do Czar. As forças políticas atuantes disputam esse conjunto de forças sociais, para que se orientem em torno de seu projeto político. Nesse sentido, levou-se aqui em consideração algumas das “categorias específicas” referentes aos sujeitos que, nas relações concretas que estabelecem na sociedade, constituem-se enquanto forças sociais conformadoras do território. No Caso Heliópolis, os elementos definidores dessas categorias específicas foram variados, tais como os identitários – forças sociais que têm como traço definidor a orientação sexual (comunidade LGBT) ou a faixa etária (juventude) – e os de pertença a um agrupamento religioso, ao crime organizado ou a uma posição específica na superestrutura (o funcionalismo público local, por exemplo).

Somou-se a isso a incorporação de elementos da produção teórica sobre movimentos sociais (sobretudo as noções de “participação”, “sociedade civil” e “direitos”) para caracterizar os agentes que compõem um movimento popular. O processo de derivação da formulação gramsciana se completou por elementos da análise do material empírico, na medida em que se buscou caracterizar os processos de construção coletiva de necessidades sociais e as formas de interação entre sujeitos que, desde diferentes origens e posições, vincularam-se à construção de um projeto político defendido pelas forças políticas atuantes.

Nesse sentido, as forças sociais estão permanentemente envolvidas e são conformadoras de relações de interesse que se expressam em disputas políticas na sociedade e no Estado, revelando-se como componentes de “forças políticas” orientadas por distintos projetos políticos. Esta afirmação se assenta na hipótese de que são os projetos políticos que realizam a mediação entre força social e força política, pois as necessidades sociais, os anseios difusos e as formas de atribuir significado às relações presentes na conformação das forças sociais têm, nos projetos políticos construídos por forças políticas em disputa na sociedade e no Estado, a possibilidade de sua satisfação, de homogeneização de interesses e de articulação para a atuação político-social. Trata-se da análise, por meio dos conceitos de “força social” e de

“força política”, de como se constitui a ação coletiva de sujeitos que compõem forças sociais, em processos de organização e luta em torno de projetos políticos orientadores da atuação dos movimentos populares enquanto força política.

No decorrer de um processo dinâmico e permanente, mediado pelos projetos políticos norteadores das ações de sujeitos, dá-se a construção de distintos graus “de homogeneidade, de autoconsciência e de organização” que serão alcançados pelos vários grupos sociais (GRAMSCI, 1984, pp. 49-50), e a isso se refere o conceito gramsciano de “Força Política” aqui utilizado. A análise do material empírico se operou em relação aos variados “momentos” assumidos pelas “forças políticas”, tais como o “econômico-corporativo”, os de construção de unidade intelectual e moral na sociedade, de ascensão da luta desde um plano particular até um plano universal, bem como dos momentos em que se colocam as questões do Estado e da disputa por hegemonia.

Entende-se ainda que as contradições, situadas no terreno da política pela ação de diferentes forças políticas, produzem determinações eficazes que se acumulam em um processo de transformação estrutural. Tais contradições conformam a “estrutura do corpo social total no qual ela se exerce, inseparável das condições formais de existência, e das instâncias mesma que governa”, sendo a estrutura determinante e sobredeterminada, “em um único e mesmo movimento”, pela diversidade de “níveis” e “instâncias” que compõem uma formação social específica. Disto decorre a importância de, na análise das relações de forças, identificar os processos que levam a um acúmulo de “determinações eficazes” que produzirão a mudança social (ALTHUSSER, 1979, p. 87).

Na presente pesquisa acerca das disputas políticas situadas em Heliópolis, e na realidade brasileira como um todo, entende-se que tal “acumulação de determinações eficazes” é resultado das ações, embates e conflitos entre forças políticas que se mobilizam e se articulam em torno de diferentes projetos políticos na disputa por hegemonia. É nesse caminhar analítico, com a permanente correlação dos conceitos de “Força Social”, “Força Política” e “Projeto Político”, que se pretende atingir os objetivos desta pesquisa.

## 2.2 – Projeto Político

Conforme enfatizado acima, a mediação entre os conceitos de “força social” e “força política” é realizada, nesta pesquisa, pelo conceito de “projeto político”, aqui concebido enquanto “combinações de interesses, ideias, valores, princípios e programas de ação”

(DAGNINO, *et al*, 2006, p. 7). Em outros termos, os projetos políticos são “conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO, *et al*, 2006, p. 38). Trata-se de construções que se materializam em ações políticas e sociais, mas que são também simbólicas, mantendo “relações cruciais” com o campo da cultura e com culturas políticas específicas, e que colocam a ação das forças políticas como intencional, orientada por concepções de mundo. Cabe, à análise, explicitar os vínculos entre as forças sociais, sua atuação enquanto força política e o projeto político que as norteiam.

Os projetos políticos são também “projetos coletivos que se caracterizam fundamentalmente pela sua dimensão societária”, mas que ao mesmo tempo contêm em si diversas dimensões, “com pesos e ênfases variáveis na configuração de cada projeto” (DAGNINO, *et al*, 2006, p. 40). Tais dimensões podem se apresentar em determinada realidade de forma fragmentada, justamente pelo projeto político estabelecer a mediação da força política organizada em torno dele com a heterogeneidade das forças sociais que compõem a sociedade. As forças sociais, conforme já afirmado acima, possuem interesses, concepções de mundo e necessidades sociais difusos, para os quais as forças políticas em disputa apresentam projetos políticos destinados à sua satisfação, à homogeneização de interesses e à conformação de valores e programas de ação transformadores da realidade. Esta é a dimensão propriamente *mediadora* do projeto político: é em torno dele que as forças políticas buscam articular as forças sociais, e os resultados deste processo de *construção de força política* caracterizam as disputas por hegemonia na sociedade civil e na sociedade política.

Para além disso há, no campo da cultura, a produção de novos princípios e valores, assim como a reprodução daquilo que fora historicamente construído, em uma dinâmica tensa e contraditória que é “constitutiva do cenário do processo de construção democrática na América Latina e se reproduz no interior das organizações da sociedade civil” (DAGNINO, *et al*, 2006, p. 28). Portanto, a noção aqui trabalhada de projeto político o concebe enquanto societário, presente tanto nas dinâmicas macrossociais como nas microssociais, devendo-se levar em conta para sua análise dimensões como as “classes sociais”, os elementos identitários e diferentes formas de reconhecimento social, assim como a dimensão institucional e organizacional, categorias que compõem a formulação dos conceitos de força social e força política aqui utilizados.

Desta concepção de projeto político decorre a necessidade de, na análise política, “examinar as diferentes culturas ou tradições políticas, algumas participativas e democráticas, outras clientelistas, corporativas e autoritárias, e as continuidades e rupturas que se manifestam nos intrincados e complexos processos culturais que constituem a construção democrática” (DAGNINO, *et al*, 2006, p. 28). O “autoritarismo” é elemento de “continuidade” dos processos históricos analisados, pois é componente central do projeto autoritário-desenvolvimentista do Regime Militar, e segue presente, por outras formas, no “projeto neoliberal”, na medida em que as “práticas autoritárias” dão bases culturais – simbólicas e materiais – à redução da concepção de cidadania à moral privada dos indivíduos e à sua concretização pelas relações de mercado, não pelo direito.

Assim, à categoria “projeto político” acrescentamos aqui adjetivações que definem quais interesses, simbologias e programas determinado projeto reúne em torno de si: projeto autoritário-desenvolvimentista; projeto neoliberal; e projeto democrático-popular. Em Dagnino *et al* (2006), identifica-se como três grandes projetos políticos presentes na América Latina o projeto autoritário, o neoliberal e o democrático-participativo. Em relação ao último, esta pesquisa apenas adota outra terminologia, “democrático-popular”, como termo êmico – a forma pela qual sujeitos da pesquisa identificam tal projeto político – colocando ênfase nos seus sujeitos, o “popular”, e não em um dos principais objetivos políticos que orientam sua ação, a “participação”. Ainda que a terminologia seja diferente, o conteúdo é o mesmo, e será definido na sequência.

No que se refere, aqui, à opção por utilizar “projeto autoritário-desenvolvimentista”, busca-se colocar ênfase em dois aspectos centrais do projeto: a forma de relação Estado-sociedade e a inflexão no programa macroeconômico entre os períodos pré Golpe de 1964 e pós Golpe. O projeto autoritário é definido por Dagnino *et al* (2006) como aquele que deu sustentação política aos Regimes Militares em diferentes países na América Latina, incluindo o Brasil. O “modelo autoritário anula completamente ou limita a operação das instituições democrático-liberais”, com proibições/esvaziamentos políticos de eleições e de competição entre partidos, centralização de poder e negação da sociedade civil. “O projeto autoritário anula o princípio da cidadania e suprime de fato os direitos políticos”. Desse modo, a relação entre Estado e sociedade civil tem como principal característica o “verticalismo, o clientelismo e a repressão ou a cooptação”, de modo que a sociedade “é vista, antes de mais nada, como grupos beneficiários, clientes e peticionários, todos eles dispersos e desarticulados entre si” (DAGNINO, *et al*, 2006, pp. 45-7).

A adoção do termo pelos autores se justifica, pela intenção de privilegiar, como elemento distintivo de cada um dos projetos, a relação Estado/sociedade, não os modelos macroeconômicos que neles prevalecem. Nesta tese, entende-se que tais características definidoras do “projeto autoritário” são *forma* de exercício de poder, que pode ser mobilizada na concretização de diferentes programas macroeconômicos, dentre eles o do projeto neoliberal. O caso chileno é bastante elucidativo disso, na medida em que o projeto neoliberal encontrou no Regime Militar, no autoritarismo, sua *forma* de concretização política. No caso brasileiro, durante o regime autoritário houve uma disputa no interior do Estado Brasileiro entre dois programas econômicos: o que representava uma inflexão do desenvolvimentismo em relação ao período anterior ao Golpe; e o neoliberal, cujo fortalecimento contribuiu para a queda do Regime no contexto da chamada “crise da dívida”.

### 2.2.1 – O projeto autoritário-desenvolvimentista

É fundamental ressaltar, a princípio, que o programa macroeconômico desenvolvimentista não foi uma construção do Regime Militar, mas por ele resignificado. Historicamente, o desenvolvimentismo se refere aos dilemas postos ao crescimento econômico latino-americano e à forma de superação da condição de “subdesenvolvimento” em que os países da região se encontravam nos anos 1930-60. Tal superação se daria pela combinação de desenvolvimento das forças produtivas e solução dos problemas sociais e econômicos que impõem condições de vida desiguais no País (FURTADO, 1989; IANNI, 1981; SAMPAIO JR, 2012).

Com base nesses pressupostos, o desenvolvimentismo coloca como principais eixos de seu programa de ação a industrialização e integração nacionais, que seriam efetivadas por meio de políticas de estímulo a diferentes setores da economia, ampliação da infraestrutura interna de comunicação e transportes, medidas protecionistas ao mercado interno e estímulo à exportação. Nos anos 1960, no período que antecede ao Golpe Militar, somam-se ao desenvolvimentismo as teses cepalinas, que relacionam o crescimento econômico a reformas estruturais que pudessem conciliar o desenvolvimento com a democratização das relações sociais e a conquista de soberania nacional.

A Teoria da Dependência contribui com tal aporte, por estabelecer como condição para o desenvolvimento econômico e social do País o rompimento com a relação de dependência a que os países da “periferia” do sistema capitalista estavam submetidos em relação aos países centrais, que promoviam uma política de caráter “imperialista”, de submissão dos interesses

nacionais dos países periféricos aos interesses do capitalismo internacional. Trata-se de uma “estrutura definida” da qual derivam as relações da América Latina com os centros capitalistas: “a divisão internacional do trabalho, que determinará o sentido do desenvolvimento posterior da região”. Em outras palavras, tal estrutura configura nos países da América Latina uma situação de “dependência”, definida como “relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência” (MARINI, 1973 [2011], pp. 134-5).

Incorporou-se ao desenvolvimentismo, a partir de tais formulações, a necessidade de “mudanças estruturais” que pudessem enfrentar “as causas do subdesenvolvimento”. Uma agenda nacional-desenvolvimentista passa a ser composta, sobretudo no decorrer do Governo João Goulart (1961-64), “pelo enfrentamento do imperialismo, que submete as economias periféricas aos imperativos do desenvolvimento desigual e combinado, bem como por reformas estruturais que liquidem as bases objetivas e subjetivas do regime de segregação social”, tais como o latifúndio e os privilégios de setores da sociedade, estruturas que “bloqueavam o desenvolvimento capitalista no Brasil” (SAMPAIO JR, 2012, pp. 674-5).

Contra isso se voltam as forças sociais e políticas que promovem o Golpe Militar e implementam, no novo regime, um projeto autoritário-desenvolvimentista que retoma como eixos centrais a industrialização e integração nacionais característicos do desenvolvimentismo, porém combinados com a superexploração do trabalho e a redução de direitos sociais, bem como com o atrelamento dos interesses internos aos do imperialismo. Trata-se, aqui, de um projeto autoritário-desenvolvimentista desigual e dependente, conduzido por uma forma de governo que exclui as classes trabalhadoras de todo processo decisório e dos espaços de poder.

Nas palavras de Paulani (2010), segue-se ao Golpe Militar a construção da ideia de “Brasil Potência”, a ser implementada por um “plano de desenvolvimento industrial e de infraestrutura que visava, pelo aumento da produção de insumos básicos e de bens de capital, tornar o Brasil menos vulnerável”. Tal política é reforçada frente à crise mundial de 1973, quando o Governo Geisel “opta pela continuidade do crescimento, com aumento do endividamento externo”. A política é considerada, do ponto de vista econômico, bem sucedida ao longo dos anos 1970, pois “completou a matriz interindustrial brasileira e mudou, de forma substantiva, os resultados da balança comercial e o perfil de nossa pauta de importações e exportações” (PAULANI, 2010, p. 116). No entanto, o endividamento externo brasileiro que

deu sustentação ao crescimento econômico, atrelado à nova crise econômica mundial no final da década de 1970, produziu no plano nacional uma crise econômica prolongada nos anos 1980.

Essas são, portanto, as características centrais que definem o que aqui se entende por projeto autoritário-desenvolvimentista hegemônico no Regime Militar: é dependente e despótico, arrocha salários e reprime diferentes formas de organização das classes trabalhadoras, visa o crescimento econômico pela diversificação do parque industrial brasileiro, ampliação da infraestrutura e a ocupação do território nacional, mas submete tal expansão ao financiamento e interesse do capital financeiro imperialista. Pela supressão de direitos dos trabalhadores, o projeto autoritário-desenvolvimentista tem na promoção da desigualdade social outro traço constitutivo. Sua crise teve como componentes, por um lado, o avanço do projeto neoliberal que, no plano do discurso, combate a intervenção do Estado na economia e, por outro, do projeto democrático-popular, que defende a extensão de direitos sociais, políticos e econômicos em um processo de democratização de Estado e sociedade brasileiros.

### 2.2.2 – O projeto democrático-popular

Diante do projeto hegemônico do período Militar, e sua forma autoritária de implementação, houve uma superação histórica do projeto desenvolvimentista como eixo articulador das forças políticas que congregavam as classes trabalhadoras no período que antecedeu o Golpe de 1964. Tal superação se deu pela construção de um projeto de novo tipo, o democrático-popular, sob controle das forças sociais que reuniam as classes trabalhadoras.

A conformação de forças sociais e políticas orientadas por um novo projeto de poder resultou da articulação entre as “novas formas de organização da vida política” no País. Estas surgiram “nos subterrâneos” da institucionalidade do Regime Militar, em experiências fundadas na dinâmica de luta e resistência das classes populares às condições políticas, econômicas e sociais impostas pela Ditadura (VASCONCELOS, 2004, p. 69).

A emergência de diferentes formas organizativas desde a sociedade civil, pela atuação das Comunidades Eclesiais de Base e pastorais sociais da Igreja Católica, de entidades associativas e sindicais, a conformação de mecanismos locais de organização baseados em assembleias, conselhos populares e mutirões (SADER, 1988; DAGNINO, 2002; VASCONCELOS, 2004) deram base material para a construção e consolidação do projeto

democrático-popular. Trata-se de um projeto que resultou de um longo processo organizativo e envolveu a conformação de movimentos populares e sindical, e a construção de uma ferramenta partidária, o Partido dos Trabalhadores (PT), além de um programa contemplando a luta pela democracia no plano político, e por direitos sociais, econômicos e culturais.

A noção de participação e sua relação com a “radicalização da democracia” assume papel central na conformação deste projeto político, enquanto programa de ação e concepção de mundo que articula uma diversidade de sujeitos em torno dele. “Essa participação é vista como instrumento da construção de uma maior igualdade, na medida em que ela contribuiria para a formulação de políticas públicas orientadas para esse objetivo” (DAGNINO *et al*, p. 48). São seus sujeitos instituintes os “movimentos sociais”, considerados “formas de emergência” das classes populares na cena política, cuja heterogeneidade repousa nas condições em que a diversidade de agentes emerge, de acordo com suas próprias singularidades, além do movimento sindical que promove ações massivas nos grandes centros produtivos do País.

A dimensão “instituinte” das ações que constituem o projeto democrático-popular ganha centralidade, na medida em que emergem desde fora do sistema político, porém enquanto “presença” das classes populares na política. As diferentes formas organizativas dos movimentos sociais, como comissões de fábrica, clubes de mães e organizações de bairro são expressões da constituição dos indivíduos enquanto sujeitos políticos (SINGER & BRANT, 1980), que compõem a heterogeneidade constitutiva das forças que se mobilizam em torno do projeto democrático-popular.

Também a categoria “cidadania” é central nesse processo, na medida em que “essa vivência da comunidade, isto é, da coletividade de iguais criada pela ação conjunta de todos, se dá numa dimensão própria que implica uma novidade muito importante: o reconhecimento da pessoa num plano público e não privado” (DURHAM, 1984, p. 28). A unidade da diversidade tem por base “uma categoria amplamente utilizada no discurso dos participantes dos movimentos: a categoria dos direitos” (DURHAM, 1984 p. 29), que na noção de cidadania reconstruída historicamente pelos movimentos conformadores do projeto democrático-popular assume a premissa do “direito a ter direitos” (DAGNINO, 1994). Assim, a cidadania se consolidou como dimensão constitutiva do projeto democrático-popular e, para além das implicações de igualdade a que o termo classicamente se refere, configurou-se como significante da luta contra a desigualdade e a exclusão sociais, por explicitar as fronteiras então existentes na “arena política” brasileira, que separavam as classes dominantes do

restante do corpo social na definição da política (DAGNINO, 2005; ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000).

O processo de apropriação do conceito de cidadania pelo chamado campo “democrático-popular” implicou em uma redefinição de sua acepção liberal: para além de se referir à reivindicação geral de direitos e igualdade, a cidadania é apropriada pela variedade de movimentos em suas lutas específicas e na articulação em torno de um projeto alternativo de sociedade e Estado. O clamor pela igualdade de direitos, a que o termo remetia, passa a ser apropriado a partir da especificidade de cada grupo em luta. E como parte desse processo, há maior ênfase às dimensões culturais, identitárias, subjetivas e ao “direito à diferença” dos grupos em movimento (DAGNINO, 2005, pp. 2-3). É desse modo que o conceito passa a combinar a conquista de direitos previstos legalmente, porém negados às parcelas “excluídas” da população, com a necessidade de “transformação radical das práticas culturais produtoras de desigualdade e de exclusão social” (DAGNINO, 2005, p. 3 – tradução livre).

No caso brasileiro, a ênfase no direito à diferença tem como base social a atuação de movimentos de mulheres, LGBT e de negros, bem como a exclusão social e econômica que levou à expulsão da população do campo e consolidação das favelas nas cidades. É importante destacar ainda, como fundamento social da formulação “direito a ter direitos”, tratar-se de uma resposta política à cultura autoritária que, ao longo de todo processo de formação social brasileiro, permeou as relações políticas e sociais em todos os seus níveis, colocando a pobreza como signo de inferioridade e de impossibilidade de efetivação de direitos, aqui entendidos como dádivas ou favor (TELLES, 1994; SALES, 1994; DAGNINO, 1994, DAGNINO, 2005).

Frente a isso e em resistência ao autoritarismo do Regime Militar, ocorreu a progressiva consolidação da cidadania enquanto componente do projeto político democrático-popular, combinando de forma dinâmica e a partir de sua diversidade constitutiva os diferentes significados a que o conceito remete (MENÉNDEZ-CARRIÓN, 2002-2003, *apud* DAGNINO, 2005), bem como suas diferentes formas de redefinição e apropriação. Assim, a “emergência de uma nova noção de cidadania procura articular lutas por demandas específicas por direitos (...) com a luta mais ampla pela construção democrática” (DAGNINO *et al*, 2006, p. 52).

Também o conceito “sociedade civil” é apresentado como “eixo de identificação deste vasto campo de atores que se organizavam coletivamente, tornando públicas as suas carências”, na construção de um “projeto político” que “unificava o quadro múltiplo e

heterogêneo da organização social, através de uma demanda comum de derrubada do regime autoritário e da construção da democracia” (GECD, 2000, p. 17). As novas práticas políticas e sociais deram corpo à emergência “de novos atores sociais que resgataram o termo *sociedade civil*”, por um processo de ampliação da “própria noção de política”, na medida em que não está limitada “ao conjunto dos aparatos ou instituições que caracterizam um regime democrático-liberal” (GECD, 2000, p. 8).

Como definem Avritzer (1994) e Dagnino *et al* (2006), sociedade civil é afirmada em sua heterogeneidade, é definidora do caráter público do Estado e se constitui como “terreno constitutivo da política”, ou seja, um terreno de disputa e debate entre “os interesses divergentes” que, por meio da construção do consenso possível, conformam o interesse público (DAGNINO *et al*, 2006, p. 51). A *participação* das organizações e sujeitos que compõem a *sociedade civil* conformam os *espaços públicos*, lócus da publicização do conflito, da disputa política e da deliberação pública previsto para a concretização do projeto democrático-popular.

Um exemplo histórico de construção do projeto democrático-popular pode ser encontrado no campo da *saúde coletiva*, conformado por distintos sujeitos que organizam novas concepções e práticas de saúde no decorrer dos anos 1970. As experiências do movimento por uma Reforma Sanitária formaram um conjunto articulado de princípios e proposições políticas norteadores de uma nova institucionalidade, ou seja, um projeto político, fundamentado na noção de democratização da saúde, do Estado e da sociedade (PAIM, 2008; AROUCA, 1988; FLEURY, 2009c).

Cabe destacar, nesse processo, dois elementos referentes à legitimação da atuação política: sua fundamentação na ação das classes populares em espaços não institucionalizados, bem como na interação desses agentes com a institucionalidade estatal. É nesse momento que as conferências e conselhos se consolidam enquanto espaços “de formação da vontade política”, por propiciarem “interação comunicativa e deliberativa”, possibilitando a articulação entre o conjunto de experiências dos movimentos sociais e “uma esfera pública e comunicacional” (FLEURY, 2009c, p. 751). Trata-se aqui da materialização, na forma conselho e conferência, da participação social enquanto componente de um projeto político, um programa de ação que concretiza uma concepção de mundo norteadora do projeto. A participação é concebida “fundamentalmente como o compartilhamento do poder decisório do Estado em relação às questões relativas ao interesse público” (DAGNINO, 2006, *et al*, p.48-9).

Além dos conselhos e conferências de saúde, a “participação social” como atividade prática e objetivo político-social do projeto democrático-popular estará presente em experiências como as ouvidorias, mesas de negociação, audiências públicas e o Orçamento Participativo (OP), um “foro de legitimidade” e “canal apropriado para o movimento de massas controlar, induzir, fiscalizar e, o mais importante, fazer uma crítica radical ao governo” (GENRO, 1999, p. 21). No dizer de Genro (1999), a descentralização administrativa nos municípios se mostra como a “questão mais complexa para a democratização das relações”, pois depende da “descentralização política”. Do contrário, “é meramente burocrática e a administração passa a ser apenas um balcão de atendimentos individuais” (GENRO, 1999, p. 25).

Em síntese, o projeto democrático-popular tem como elemento definidor a “radicalização da democracia”, que supere os limites da democracia representativa pela construção de uma democracia participativa combinada com modelos de democracia direta, e dessa forma promova a inclusão das classes populares e dos grupos sociais “excluídos” nos processos deliberativos. A isso se combinam as noções de cidadania e sociedade civil acima expostas, bem como de espaço público, lugar da concretização da democracia na sociedade, no Estado e na relação entre sociedade e Estado (SANTOS & AVRITZER, 2002; ALBUQUERQUE, 2004; DAGNINO *et al*, 2006).

### 2.2.3 – O projeto neoliberal

Paradoxalmente, a conformação das forças sociais e políticas que se organizaram em torno da concretização do projeto democrático-popular foi contemporânea ao avanço das forças neoliberais no Brasil e na América Latina. A consolidação do programa democrático-popular pelas forças em luta pela redemocratização, expressas politicamente no decorrer dos anos 1980 em atuações como a do Movimento pela Reforma Sanitária, mas também por lutas como a campanha pelas Diretas Já, as que se deram na Assembleia Constituinte e, sobretudo, na campanha presidencial de Luís Inácio “Lula” da Silva (PT), coincidiu historicamente com a vitória das forças neoliberais nas eleições presidenciais de 1989.

O discurso das forças neoliberais foi apresentado e ganhou corpo na campanha que levou à vitória de Fernando Collor de Mello (PRN, que posteriormente se tornou PTC). “Atolado no problema inflacionário, mas ao mesmo tempo esperançado com as conquistas expressas na nova Constituição”, o país “ficou dividido entre o discurso 'liberal social' de

Fernando Collor de Mello e o discurso popular e democrático de Lula e do Partido dos Trabalhadores” (PAULANI, 2010, p. 119). Cruz (1997) aponta como fatores que contribuíram para o avanço neoliberal ante as agendas autoritário-desenvolvimentista e democrático-popular, na segunda metade da década de 1980, a derrota do movimento pelas Diretas Já, o fracasso do Plano Cruzado e a pressão dos países do centro do capitalismo, sobretudo dos EUA, para abertura comercial (CRUZ, 1997). Boito Jr (1999) acrescenta um quarto elemento: a vitória de Collor em uma campanha polarizada, que unificou a burguesia em torno de uma candidatura com plataforma neoliberal (BOITO JR, 1999, p. 119). Do embate eleitoral de 1989, prevaleceram as propostas de que “as reformas liberalizantes recolocariam o país no eixo do crescimento”. O programa abordava a necessidade de “desestatização da economia”, de transparência nos gastos públicos e de “caça aos marajás”, que propalava os supostos “privilégios” do funcionalismo público no Brasil (PAULANI, 2010, p. 119).

Tais forças deram consequência, nos anos subsequentes, à efetivação do projeto neoliberal no Brasil. Conforme apontam Cruz (2007) e Dagnino *et al* (2006), a forma de implementação e o conteúdo do projeto neoliberal variam nos diferentes países, mas possuem como elementos comuns a privatização de setores estatais e abertura comercial, por exemplo. Em locais como o Brasil, as estatais privatizadas passaram a ser controladas pelo capital financeiro internacional. Em outros, como na Índia, manteve-se uma forte presença da burguesia interna na atividade econômica (CRUZ, 2007). Tal variação remonta às condições socioeconômicas e, sobretudo, políticas, que o programa neoliberal encontra e logra impor em cada país (CRUZ, 2007; e DAGNINO *et al*, 2006).

Ainda que com variações, é possível, no entanto, afirmar a existência de um projeto neoliberal propriamente dito, uma forma contemporânea de organização do capitalismo, que têm como centro a redefinição do papel do Estado na economia e na política social. Há maior participação do Estado no que se refere à condução da financeirização da economia (controle da taxa de juros, da oferta de moeda no mercado, conversão da dívida externa em interna e consequente política de emissão de títulos da dívida e de controle de seu preço pela taxa de juros e de câmbio, dentre outros mecanismos), e retração no que se refere à regulamentação da relação capital-trabalho e oferta de serviços públicos para efetivação de direitos sociais e econômicos (BOITO JR, 1999; CRUZ, 2007; DAGNINO *et al*, 2006; e DUMÉNIL & LEVY, 2014).

O neoliberalismo representa uma ofensiva das burguesias sobre as classes trabalhadoras, tendo como força hegemônica as burguesias financeiras (DUMÉNIL & LEVY, 2014)<sup>6</sup>, que avançam também sobre os interesses de frações de classes das burguesias internas dos países de capitalismo dependente. Este elemento contrapõe, no caso brasileiro, o projeto neoliberal ante o projeto autoritário-desenvolvimentista que hegemonizou a política nacional nos anos de Ditadura Militar, na medida em que o projeto neoliberal combateu as políticas de industrialização e as medidas protecionistas do mercado interno adotadas pelos militares, ainda que estas não buscassem a soberania nacional, seguissem diretamente atreladas a interesses do centro do capitalismo, e justamente por isso reafirmavam uma economia voltada ao mercado externo.

Na agenda neoliberal, foram colocadas como saídas para o problema da dívida externa e do processo inflacionário a “securitização dessa dívida e a internacionalização do mercado brasileiro de títulos de dívida pública, além da liberalização do fluxo internacional de capitais” (PAULANI, 2010, p. 120). A política neoliberal de Collor “não conseguiu se desvencilhar completamente de certos instrumentos macroeconômicos legados do modelo desenvolvimentista em crise”, o que trouxe “contradições de conteúdo” na política implementada, resultando em seu insucesso e na queda do governo. No entanto, ainda que tenha havido “resistências” de caráter “seletivo” por parte de setores burgueses, que levaram à crise política no Governo Collor (PRN - 1990-92), “em nenhum momento a burguesia brasileira se manifestou contra o conjunto da política neoliberal” (MARTUSCELLI, 2012, pp. 20-1), que se consolidou nos governos subsequentes.

Ainda no Governo Collor, o Banco Central (BC) “passou a ter um papel mais ativo na implementação da política econômica brasileira, vindo a se consolidar, no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (PSDB – 1995-2002), como a principal instituição nessa área” (MARTUSCELLI, 2012, pp. 20-1). Os bancos centrais se converteram “no principal instrumento garantidor de preços, revertendo sua posição subordinada em relação aos Ministérios das Finanças e tornando-se uma instituição-chave na elaboração e implementação das políticas estatais” (NOVELLI, 2001, p. 191). No Governo Itamar (PRN/PMDB - 1992-94), o BC deu início à “desregulamentação do mercado financeiro brasileiro”, ao abrir a

---

6 Duménil e Levy (2014) divergem da concepção do neoliberalismo como um “projeto”, conforme está denominado nesta tese. Na referida obra, o neoliberalismo é apresentado como uma “fase” do capitalismo, que expressa a recuperação “do poder e da renda das classes capitalistas”, com a hegemonia financeira sobre as demais classes capitalistas (DUMÉNIL & LEVY, 2014, pp. 63-79). Aqui, há concordância em relação à concepção do neoliberalismo como de hegemonia financeira e de avanço das burguesias, porém afirmamos que isso é resultado de sua atuação enquanto força política, orientada por um projeto político, o neoliberal.

possibilidade de “qualquer agente, fosse ou não residente, enviar livremente recursos ao exterior, bastando, para tanto, depositar moeda doméstica na conta de uma instituição financeira não residente” (PAULANI, 2010, p. 121).

Ao assumir a presidência, FHC acelera o processo de “modernização” do país, a partir da concretização de um plano de “privatizações e de uma abertura substancial da economia” (PAULANI, 2010, p. 120). Compõem o programa neoliberal dos governos FHC medidas como: valorização da moeda, culminando na “crise cambial de janeiro de 1999, que em apenas quatro meses varreu do país cerca de US\$ 40 bilhões”; aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em que “os direitos dos credores são colocados acima de quaisquer outros direitos”; venda “ao capital internacional (financiando os compradores com dinheiro público)” de empresas de setores considerados pelos projetos autoritário-desenvolvimentista e democrático-popular como essenciais e estratégicos, tais como energia elétrica, telecomunicações e mineração; elevação da taxa de juros a níveis que chegaram a mais de 40% ao ano; e a isenção de imposto de renda à “distribuição de lucros de empresas a seus sócios brasileiros ou estrangeiros e à remessa de lucros ao exterior” (PAULANI, 2010, p. 122).

É interessante observar a exposição que FHC faz de seu programa em artigo publicado em 1998, “Notas sobre a reforma do Estado”. Afirma FHC que seu programa “é da reconstrução do Estado para ser capaz de, respeitadas as limitações do mercado, atender com não menor devoção aos anseios de solidariedade e de novas formas de atuação”. Isso seria possível por meio de uma “ação pública”, que se torna “mais ampla e mais eficaz, nas novas condições da sociedade, do que a ação estatal” (CARDOSO, 1998, p. 7). Cabe ao governo promover reformas que deem “higidez fiscal ao Estado”, por meio da “manutenção da estabilidade econômica, pelo equilíbrio orçamentário e pela criação de mecanismos que tornassem transparentes as contas do Estado”, o que se deu pelos processos expostos acima, tais como a renegociação da dívida, “flexibilização dos monopólios”, privatizações e “concessão de serviços públicos à iniciativa privada” (CARDOSO, 1998, p. 9). Assim, ainda que não use tais palavras, há uma defesa da maior participação do Estado na financeirização da economia, e menor participação, em favor do mercado, na efetivação das políticas sociais.

Também Bresser-Pereira (1998) define a política de FHC como de “reconstrução do Estado”, ressaltando que “a oferta de serviços sociais será entregue, também de forma competitiva, não a empresas privadas, mas a organizações públicas não estatais”, de modo que o projeto que defende é de um Estado “financiador em vez de produtor dos serviços sociais

não exclusivos do Estado”, tais como educação, saúde e cultura (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 95).

Assim, em contraposição ao projeto democrático-popular, o neoliberalismo coloca o primado do mercado como eixo reorganizador não apenas da economia, mas das relações sociais como um todo, com a transferência de sua lógica própria para a redefinição do papel do Estado e da sociedade civil. “A busca de eficiência e de modernização passa então a legitimar a adoção do mercado como organizador da vida social e política” (DAGNINO *et al*, 2006, p. 55), transformando o Estado, no que se refere à política social, em provedor de serviços sob gestão privada, e o cidadão em cliente.

### 2.3 – “Confluência Perversa”

O avanço do neoliberalismo no Brasil se deu, conforme exposto, como resultado de uma disputa política das forças mobilizadas por esse projeto ante forças que se articulam em torno de dois projetos distintos de sociedade, porém presentes na cena política brasileira, o autoritário-desenvolvimentista e, sobretudo, o democrático-popular. Apesar de não hegemônico, o projeto democrático-popular consolidou-se ao longo dos anos 1980 como norteador de forças políticas atuantes, que dispunham de instrumentos de organização e luta de caráter popular, sindical e partidário, no campo e na cidade, e já logravam conquistas materializadas no plano institucional, tal como na luta pela Reforma Sanitária e na conquista de conselhos gestores e orçamento participativo. “O projeto neoliberal encontra no Brasil um contendor relativamente consolidado, embora evidentemente não hegemônico, capaz de constituir um campo de disputa”. Tal contexto traz “direções específicas às estratégias e formas de atuação das forças vinculadas ao projeto neoliberal” (DAGNINO, 2004, p. 99). A caracterização da reforma de Estado como construção de um “Estado social-liberal” é exemplo disso, pois compõe o esforço de interlocução do neoliberalismo com o discurso participativo e democratizante do projeto democrático-popular.

Durante os anos 1990, articulado pela implementação do “Consenso de Washington”, emergem novos conflitos em torno desses conceitos e projetos políticos em todos os seus níveis. Os setores empresariais, centrais no processo de reforma do Estado, avançam na administração pública, participando da gestão social por meio das empresas parceiras (as ditas “organizações sociais”), que se responsabilizam pela oferta de serviços no setor público. No cenário internacional, instituições como o Banco Mundial (BM) se consolidam como formuladoras de políticas na área social (MACIOCCO & STEFANINI, 2007; FIORI, 1997).

No Brasil, o avanço do projeto é impulsionado pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), executado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) nos anos 1995-2002 (BARBOSA & ELIAS, 2010; IBÁÑEZ *et al*, 2001; BRESSER-PEREIRA, 2005).

Nesse contexto, ao longo dos anos 1990, forma-se um “novo cenário associativista no país”, caracterizado pela “maior disponibilidade” entre “atores da sociedade civil” de negociar suas demandas com o Estado; uma “tendência à institucionalização”; pela profissionalização, medição de “resultados” e “otimização de recursos”; pela “ampliação das temáticas abordadas” e manifestação “mais explícita da pluralidade de intenções, da heterogeneidade de posições” (GECD, 2000, pp. 25-6). Os processos de “ocupação do espaço público” a tais estratégias atrelados são mobilizados por meio de “uma inserção seletiva de associações no Estado”, que “adquirem um status semi-público” e atuam “em parcerias com o Estado ou com as agências internacionais de financiamento” (AVRITZER, 1997, p. 168).

É igualmente constitutiva desse debate a “sustentabilidade” dos movimentos e associações, por apoios financeiros “das agências não-governamentais nacionais e internacionais e, frequentemente, governamentais”. Destaca-se que as entidades se tornam “parceiras” na gestão do espaço social e assim legitimam suas ações (HOROCHOVSKI, 2003, p. 116), com atividades garantidas por “recursos públicos e privados que possibilitem a prestação de serviços a seu público-alvo” (SCHERER-WARREN, 2006, p. 113).

Noções como participação, cidadania e sociedade civil, que compuseram o projeto político democratizante do Estado e das relações sociais como um todo, passam a ser apropriadas e redefinidas pelo projeto neoliberal, que se vale de um referencial comum para implementar políticas antagônicas àquelas a que os termos anteriormente se referiam no projeto democrático-popular. Tal processo histórico é próprio de uma “confluência perversa” entre dois projetos distintos: houve uma resignificação de referências comuns, deslocadas de seu sentido originário, “de modo a garantir seu papel de orientar práticas adequadas à implementação dos objetivos do projeto neoliberal” (DAGNINO, 2002; 2004; 2005; e DAGNINO *et al*, 2006, p. 55).

A resignificação não é explicitada e não configura a incorporação de elementos do projeto antagônico. “Utilizam-se as mesmas palavras e referências, mas seu significado já é outro, ainda que essas diferenças não se explicitem com clareza, o que precisamente torna perversa a confluência”. Dessa forma, os deslocamentos de sentido obscurecem o conflito presente entre dois projetos distintos de sociedade, o neoliberal e o democrático-popular. São

dois projetos distintos que, a despeito de apontarem para direções antagônicas, se valem de um referencial comum na análise e definição das práticas sociais e políticas (DAGNINO *et al*, 2006, p. 55).

Assim, pode-se afirmar que houve uma disputa em relação aos referenciais de democratização do Estado, e como resultado dessa disputa, sua adequação, pelo projeto neoliberal, a um modelo de Estado que “se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos”. Como parte constitutiva desse processo, aconteceram deslocamentos de sentido das noções de cidadania, participação e sociedade civil. “A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns” (DAGNINO, 2004, p. 96-7).

A progressiva transformação da “sociedade civil movimentista” em direção ao “marco discursivo do ‘terceiro setor’” (FELTRAN, 2008, p. 40) é expressão do deslocamento operado na noção de sociedade civil, cuja composição fora fundamental na conformação de forças políticas mobilizadas em torno do projeto democrático-popular nos anos 1980. Ocorre, dentro de um mesmo processo: a criminalização de movimentos sociais que mantêm como estratégia central de luta a realização de protestos, ocupação de propriedades que não cumprem com sua função social e ações de rua; e a valorização do chamado “Terceiro Setor” e da filantropia, cuja expressão maior nos anos 1990 foram a “Comunidade Solidária” e as fundações empresariais.

Da mesma forma, progressivamente foi atribuído um novo papel às chamadas Organizações Não Governamentais (ONGs), campo que encerra em si mesmo a disputa de seu significado. Nesse processo, a noção ampla de sociedade civil a que o projeto democrático-popular remetia teve seu sentido deslocado em direção de uma concepção restrita, que reduz “sociedade civil” ao Terceiro Setor e a um conjunto específico de ONGs, composto por aquelas não vinculadas organicamente com movimentos sociais (DAGNINO, 2004, p. 100-1).

A noção de *participação* “acompanha a mesma direção seguida pela reconfiguração da sociedade civil”, passando a dar ênfase ao “trabalho voluntário” e à responsabilidade social de indivíduos e empresas. “O princípio básico aqui parece ser a adoção de uma perspectiva privatista e individualista” de participação, de forma a “substituir e redefinir o significado coletivo” a que o termo remete no projeto democrático-popular. Promove-se, com isso, uma “despolitização da participação: na medida em que essas novas definições dispensam os espaços públicos onde o debate dos próprios objetivos da participação pode ter lugar”. Desse modo, “seu significado político e potencial democratizante” foi substituído por formas

individualizadas de tratar as questões sociais, políticas, econômicas e culturais (DAGNINO, 2004, pp. 102-3).

Além disso, o avanço das forças neoliberais levou a uma dupla restrição do participar: enquanto seu agente promotor, é ação restrita àquelas organizações consideradas “legítimas” a que o novo significado de sociedade civil remete; e enquanto forma, é ação restrita à implementação e execução de políticas públicas, excluindo-se delas o poder decisório e a formulação. “Aqui, mais uma vez, o significado político crucial da participação é radicalmente redefinido e reduzido à gestão. A ênfase gerencialista e empreendedorista transita da área da administração privada para o âmbito da gestão estatal”, de modo que o deslocamento de sentido de participação a afasta daquilo que é central no projeto democrático-popular, a efetiva partilha de poder (DAGNINO, 2004, pp. 102-3).

Tais “redefinições neoliberais” se operam também sobre o significado da cidadania, reduzindo sua dimensão coletiva a “um entendimento estritamente individualista dessa noção”. Ao mesmo tempo, opera-se uma “conexão entre cidadania e mercado”, de modo que “tornar-se cidadão passa a significar a integração individual ao mercado, como consumidor e como produtor”. Promove-se, ademais, um deslocamento da noção de cidadania à gestão da pobreza, com um “apelo à solidariedade” que a restringe “à responsabilidade moral da sociedade, bloqueando a sua dimensão política e desmontando as referências à responsabilidade pública e ao bem público” (DAGNINO, 2004, pp. 106-7). Desse modo, o eixo central desta redefinição “é a diluição precisamente daquilo que constitui o núcleo da concepção de cidadania, a ideia de direitos universais” (DAGNINO *et al*, 2006, p. 56).

É desse modo que o projeto neoliberal opera “com uma concepção minimalista tanto da política como da democracia”, pela redução do espaço político, de seus participantes e sua incidência (DAGNINO, 2004, pp. 106-8). Trata-se de uma visão “que reage contra a ampliação da política” contida no projeto democrático-popular, traduzindo-se em seu inverso: “a redução dos terrenos, sujeitos, temas e processos considerados como constituidores da política”, circunscritos aos limites da democracia representativa. “Em contraposição a uma concepção que reconhece a centralidade do conflito e da democracia como a melhor forma para tratá-lo, essa visão minimalista se esforça na sua invisibilidade e no seu confinamento, quando não no seu tratamento tecnocrático e gerencial”. Disto decorre a necessidade de empreender um esforço analítico que exponha e discuta “as diferenças, os conflitos e a disputa entre os projetos políticos em presença” (DAGNINO *et al*, 2006, pp. 58-60).

Nos anos 2000, a ascensão do PT ao governo federal suscitou um esforço analítico desse tipo, empreendido por um amplo conjunto de autores que se debruçam na definição da cena política brasileira. Das variadas tentativas de atribuir conceitos e significados das disputas políticas no período, esta tese busca estabelecer um diálogo com três interpretações (con)correntes dos significados dos governos federais que tiveram o PT à frente do Poder Executivo: a que os caracteriza como “Lulismo” (SINGER, 2012); como “hegemonia às avessas” (OLIVEIRA *et al*, 2010); e como “neodesenvolvimentistas” (BOITO JR, 2012). O próximo tópico traz as linhas gerais de tais concepções.

#### 2.4 – Lulismo, hegemonia às avessas e neodesenvolvimentismo

A conjuntura política brasileira dos anos 2000 ganhará centralidade na análise e discussão desta tese, em um esforço analítico que perpassa três capítulos. O enfoque está na disputa entre forças sociais e políticas em torno de distintos projetos políticos durante os governos Lula (PT, 2003-10) e Dilma (PT, 2011-14). O olhar para tal realidade buscará problematizar: i) a definição do subproletariado “como fração de classe que não pode se auto-organizar”, e por isso deposita suas expectativas no “Estado, não na sociedade organizada” (SINGER, 2012); ii) a assertiva de que, nas palavras de Oliveira (2010), Braga (2010) e Paulani (2010), a direção dos movimentos sociais operam uma “hegemonia às avessas”, exercendo, por meio do controle do Estado, uma direção moral e intelectual que não questiona a forma da exploração capitalista, mas dela participa. Esta pesquisa dialoga com tais autores a partir da hipótese de que as classes populares são forças sociais presentes na cena política, atuando enquanto força política orientada por um projeto político próprio, o democrático-popular, inseridas em uma permanente disputa com diferentes projetos políticos.

Singer (2012) define a política dos governos Lula e Dilma como período de vigência do “Lulismo”, e estabelece quatro processos concomitantes que, a seu ver, estão nela presentes: o deslocamento eleitoral do “subproletariado”; os impactos da forma política lulista sobre o PT; o “modelo de arbitragem entre as classes fundamentais”; e a caracterização das transformações sociais como próprias de um “reformismo fraco”. Trata-se de um “*ciclo reformista*” lento de redução da pobreza e da desigualdade, “*levando-se em consideração que a pobreza e a desigualdade eram e continuam sendo imensas no Brasil*” (SINGER, 2012, p. 195).

A forma pela qual se dá o exercício de poder é a arbitragem, em que o reforço da “autoridade do presidente” tem como efeito retirar a “centralidade da luta de classes. Há,

portanto, algum componente bonapartista ou cesarista nesse tipo de configuração”, o que caracteriza o Lulismo como “um caso de 'grande personalidade' a presidir um governo de coalizão”. Na condução deste projeto político, opera-se uma “estatização dos conflitos”, que “desmobiliza as classes” e evita a “radicalização” da luta política (SINGER, 2012, pp. 200-1).

Medidas como o Bolsa Família, o aumento do salário mínimo, a expansão de crédito popular, a geração de emprego e o aumento da formalização do trabalho, dentre outras, constituíram uma “plataforma”, que traçou “uma direção política para os anseios de uma certa fração de classe”, o subproletariado. Nele politicamente sustentados, os governos Lula e Dilma “buscam equilibrar as classes fundamentais – proletariado e capitalistas -, pois seu sucesso depende que nenhuma delas tenha força para impor os próprios desígnios”, que seriam: por um lado, “o reformismo forte, que ambiciona o aumento rápido da igualdade”, na efetivação do projeto democrático-popular; e por outro, “o neoliberalismo, que tende a aumentar a desigualdade, impondo perdas aos trabalhadores” (SINGER, 2012, p. 201).

Nesse sentido, a manutenção da estabilidade financeira atrelada à expansão do mercado interno colocou Lula “à frente de um projeto”, aqui denominado o *projeto lulista*, que deu “projeção ideológica aos ganhos materiais” de parcela significativa da população, sobretudo a parcela de baixa renda que ascendeu “à classe C” no período. A seu ver, o comportamento eleitoral nas eleições presidenciais de 2006 e 2010 indica ter “entrado em cena uma força nova, constituída por Lula à frente de uma fração de classe antes caudatária dos partidos da ordem”. A entrada em cena desta força social produz “a emergência de *outra* orientação ideológica, que antes não se encontrava no tabuleiro político. O Lulismo, ao executar o programa *de combate à pobreza dentro da ordem*, confeccionou via ideológica própria” (SINGER, 2012, pp. 69-70).

Além disso, Singer (2012) afirma que a manutenção de ortodoxia econômica, garantia de estabilidade e promoção do mercado interno voltado aos mais pobres “corresponde a nada mais nada menos que a realização de um completo programa de classe (ou fração de classe, para ser exato)”, o do “subproletariado” (SINGER, 2012, pp. 76). Esta fração é definida como aqueles que “oferecem a sua força de trabalho no mercado sem encontrar quem esteja disposto a adquiri-la por um preço que assegure sua reprodução em condições normais” (SINGER, 1981, p. 22), tais como trabalhadores domésticos e assalariados de pequenos produtores.

No dizer de Singer (2012), “a esquerda não foi capaz de dar direção ao subproletariado, fração de classe particularmente difícil de organizar”, e que “tende a ser politicamente

constituído desde cima”, em razão de sua condição atomizada “pela sua inserção no sistema produtivo, ligada ao trabalho informal intermitente” (SINGER, 2012, p. 79). O autor afirma que, “como fração de classe que não pode se auto-organizar, o subproletariado deposita no Estado, não na sociedade organizada, a esperança de sair da pobreza sem passar por turbulências que poriam o risco o processo de integração” (SINGER, 2012, p. 201).

Assim, “na ausência de avanço da esquerda nessa seara, o primeiro mandato de Lula terminou por encontrar outra via de acesso ao subproletariado, amoldando-se a ele, mais do que o modelando e, ao mesmo tempo, fazendo dele uma base política autônoma” (SINGER, 2012, p. 80). Nesse processo, o projeto lulista acabou por incorporar em si dois movimentos contraditórios, mas que se concretizaram em complementaridade: um de caráter conservador, com a visão de que “a conquista de igualdade não requer um movimento de classe auto-organizado que rompa com a ordem capitalista”, e um progressista, na concepção “de que um Estado fortalecido tem o dever de proteger os mais pobres independentemente do desejo do capital”, encontrando “em símbolos dos anos 1950 a gramática necessária para a sua construção ideológica. A velha noção de que um conflito entre um Estado popular e elites antipovo se sobrepõe a todos os demais” (SINGER, 2012, pp. 82-3).

No que se refere aos impactos sobre o PT, Singer (2012) identifica o lulismo como a “irrupção” de uma “segunda alma” do partido, expressa já na “Carta ao Povo Brasileiro”, divulgada durante a corrida eleitoral de 2002, em que se estabelece um compromisso político com a estabilidade financeira e com o controle das contas públicas. Isto foi acompanhado, ao longo dos governos Lula e Dilma, por um processo de “popularização do petismo”, caracterizado por uma “mudança na base social” do partido que acontece a partir das eleições de 2006 (SINGER, 2012, pp. 97-102). “Por meio de pauta que, de um lado, manteve linhas de conduta do receituário neoliberal e, de outro, tomou decisões no sentido contrário, isto é, próprias da plataforma progressista, forjou-se a combinação *sui generis* de mudança e ordem que provocou o deslocamento eleitoral do subproletariado” (SINGER, 2012, p. 143). Esse conjunto de ações caracteriza o lulismo como reformismo fraco, na medida em que “manteve o rumo geral das reformas previstas, não obstante aplicando-as de forma muito lenta. É a sua lentidão que permite interpretá-lo como tendo um sentido conservador” (SINGER, 2012, p. 193).

A concepção de “lulismo” é também norteadora de outra interpretação corrente dos governos Lula e Dilma: a de que se configurou uma “hegemonia às avessas” no período (OLIVEIRA *et al*, 2010). Trata-se, nas palavras de Braga (2010), de uma “forma *sui generis*

de dominação social que se enraizou pelo país”, caracterizada pelo “transformismo”, conceito gramsciano que define o processo de absorção de grupos sociais pelas classes dominantes. No caso do lulismo, teria havido uma absorção de “forças sociais antagônicas no aparato de Estado, desmobilizando as classes subalternas e os movimentos sociais” (BRAGA, 2010, pp. 7-8). Com isso, afirma o autor que “o governo Lula esvaziou todo conteúdo crítico presente na longa 'era da invenção' dos anos 1970-1980, tornando a política partidária praticamente irrelevante para a transformação social” (BRAGA, 2010, p. 8).

Nas palavras de Oliveira (2010), o exercício de poder no lulismo, a “hegemonia às avessas”, se conforma do seguinte modo: “enquanto as classes dominadas tomam a 'direção moral' da sociedade, a dominação burguesa se faz mais descarada” (OLIVEIRA, 2010, p. 24). A política é “substituída” pela “administração de políticas sociais”, que tem por função “cooptar” os movimentos sindical e social, dentro de um processo de avanço do projeto neoliberal. Dessa maneira, o “governo Lula, na senda aberta por Collor e alargada por Fernando Henrique, só faz aumentar a autonomia do capital, retirando das classes trabalhadoras e da política qualquer possibilidade de diminuir a desigualdade social e aumentar a participação democrática”, por um processo em que o lulismo “destrói os músculos da sociedade, que já não se opõe às medidas de desregulamentação” (OLIVEIRA, 2010, p. 375).

A operação se dá por medidas como o Bolsa Família e pela elevação da figura de Lula à condição de “mito”, combinação que “despolitiza a questão da pobreza e da desigualdade”, transformadas em “problemas da administração”. Nos dois mandatos, diz o autor, Lula “sequestrou” os movimentos sociais e a organização da sociedade, pela sua elevação a altos postos do Poder Executivo e ao controle “de poderosos fundos de pensão das estatais”. Com isso, produz-se uma aparência de que “os dominados dominam, pois fornecem a 'direção moral' e, fisicamente até, estão à testa de organizações do Estado, de modo direto ou indireto, e das grandes empresas estatais”. Formou-se um “conjunto de aparências” que esconde a dominação, exercida de nova forma. “O consentimento sempre foi o produto de um conflito de classes em que os dominantes, ao elaborarem sua ideologia, que se converte na ideologia dominante, trabalham a construção das classes dominadas a sua imagem e semelhança”. Agora, estaríamos “em face de uma nova dominação: os dominados realizam a 'revolução moral’”, que acaba por se transformar “em capitulação ante a exploração desenfreada”. Nesse processo, desaparece da “hegemonia” o elemento de força, e o consentimento “se transforma em seu avesso: não são mais os dominados que consentem em sua própria elaboração; são os

dominantes, - os capitalistas e o capital, explicita-se – que consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados”, desde que essa direção moral “não questione a forma da exploração capitalista” (OLIVEIRA, 2010, pp. 26-7).

Interpretação diferente dos governos Lula e Dilma é a de Boito Jr. (2012) que, apoiado no conceito de burguesia interna, desenvolvido por Poulantzas (1978), caracteriza a década de 2000 como de “ascensão política” de uma fração da burguesia brasileira “no interior do bloco no poder vigente no Estado Brasileiro”. Isso significa que essa fração da burguesia, já participante do poder de Estado com as demais frações burguesas, nos governos Lula “melhorou sua posição” no interior do bloco no poder. Tal ascensão se deu a partir de sua base própria de acumulação e de sua atuação enquanto força política, que lhe garantiu um “peso cada vez maior” nas definições da política do Estado brasileiro. “O projeto econômico que expressa essa relação de representação política entre os governos Lula e a grande burguesia interna é o projeto que poderíamos denominar neodesenvolvimentista” (BOITO JR, 2012, pp. 67-8).

O neodesenvolvimentismo é, na acepção de Boito Jr (2012), o “desenvolvimentismo possível dentro do modelo capitalista neoliberal periférico”, com a manutenção do compromisso da burguesia interna “com o capital financeiro internacional” (BOITO JR, 2012, p. 69). Assim, não é um projeto político que rompe com a hegemonia do neoliberalismo, o que significaria adoção de políticas tais como uma nova regulamentação do mercado financeiro, medidas protetivas da economia nacional e rompimento com o chamado tripé macroeconômico, dentre outras. Ao contrário, verifica-se um processo reformista que não rompe com pilares básicos do modelo neoliberal. Trata-se de um modelo que produz, em relação ao desenvolvimentismo dos anos 1930-80, “índices mais modestos de crescimento econômico porque está limitado pela acumulação financeira ainda em vigor” (BOITO JR, 2012, pp 68-9), por isso se justifica a adoção do prefixo “neo” para caracterizá-lo. “O peso da rolagem da dívida pública e do juro elevado sobre a receita do Estado e sobre o lucro das empresas do setor produtivo inibe o investimento e o crescimento econômico” (BOITO JR, 2012, p. 69).

É também característica do desenvolvimentismo de novo tipo, decorrente da hegemonia neoliberal, a “especialização regressiva”, que estabelece aos países dependentes condições desiguais de desenvolvimento produtivo, reduzido aos “segmentos de baixa densidade tecnológica”, tais como de processamento de produtos agropecuários” (BOITO JR, 2012, p. 99). Uma terceira caracterização do prefixo “neo” ao desenvolvimentismo é estar “voltado,

muito mais que o seu antecessor, para o mercado externo, isto é, para a exportação”. O Estado brasileiro passa a adotar uma postura consonante com os interesses da burguesia interna e implementa uma “política externa focada nos países do Hemisfério Sul e uma agressiva política de financiamento, através do BNDES, ambas voltadas para promover as empresas e os investimentos brasileiros no exterior” (BOITO JR, 2012, p. 70-1).

A forma política de implementação do projeto neodesenvolvimentista se deu pela conformação de uma “frente”, ou seja, de um conjunto amplo de forças sociais e políticas organizadas em torno de “objetivos convergentes” que se expressam no projeto implementado pelos governos Lula e Dilma. Para ascender politicamente no interior do bloco no poder, a grande burguesia interna “teve de aceitar integrar uma frente com o movimento sindical e popular”. O autor ressalta tratar-se de uma frente, não uma aliança, dela diferindo por reunir “de maneira mais informal, classes e frações de classes, não necessariamente organizadas de modo independente”, mas em torno de objetivos convergentes (BOITO JR, 2012, p. 72).

Assim, o processo de conformação da frente neodesenvolvimentista ocorreu pela convergência de interesses da grande burguesia interna brasileira com os dos movimentos populares e sindical. Uma convergência que é “resultado indireto e, até certo ponto, inesperado, da luta do movimento popular e sindical” (BOITO JR, 2012, p. 72). Na medida em que essa fração da burguesia não pôde garantir por si, enquanto força política, a eleição de um representante direto à presidência da república, para tanto compôs uma aliança eleitoral com um partido construído e afirmado enquanto representante dos interesses das classes trabalhadoras.

Isso decorreu do processo de construção de oposição política ao neoliberalismo no Brasil. Na era FHC, a oposição organizada de setores dos movimentos operário e popular ao projeto neoliberal levou à afirmação “de um campo reformista eleitoralmente viável dirigido pelo PT”. Assim, ainda que estivesse estabelecida em 2002 a aliança eleitoral entre PT e grande burguesia interna, esta “não pôde creditar fundamentalmente para si a vitória da candidatura Lula”. Com isso, a combinação de capacidade de pressão do movimento operário e popular, com suas limitações políticas no que se refere à possibilidade de garantir, por si, uma vitória eleitoral no pleito presidencial, levou à conformação de uma frente que tais movimentos não logram dirigir, mas encontram vazão para alguns de seus interesses. “A frente está unificada, ainda que de maneira precária, em torno do neodesenvolvimentismo da grande burguesia interna, mas depende, para seu sucesso, em grande medida, do movimento

operário e popular – que, no entanto, demonstra insatisfação com os limites desse projeto de desenvolvimento” (BOITO JR, 2012, p. 72).

Isso significa que os movimentos operário e popular não se constituem como “força hegemônica da frente, isto é, aquela que define os objetivos da luta, mas é a força principal, isto é, aquele de quem mais depende o sucesso da luta”. A força hegemônica, ao contrário, é a grande burguesia interna, produzindo um desajuste entre força hegemônica e força principal que “gera conflitos e instabilidades no interior da frente política neodesenvolvimentista” (BOITO JR, 2012, p. 72).

Tais conflitos e instabilidades remontam, justamente, a interesses por vezes antagônicos que se contradizem no interior da frente. Há aquelas situadas “no próprio interior da grande burguesia interna”, tal como as que opõem interesses da “grande indústria ao sistema bancário nacional”, frações burguesas unidas em torno do interesse de “preservar a participação dos grupos brasileiros na economia do país”, porém em posição antagônica no que se refere à política de juros (BOITO JR, 2012, p. 99-100). “Contradições opõem, também, o conjunto da grande burguesia interna e o movimento operário e popular”, referindo-se, sobretudo, ao “gasto público” e as questões agrária e urbana. A grande burguesia interna pleiteia “um Estado enxuto para os trabalhadores e dadivoso para os empresários”, ou seja, que garanta um conjunto de medidas que as beneficie ao mesmo tempo em que negue políticas como “a contratação de novos funcionários, reajustes para o funcionalismo, reajuste do salário mínimo”, dentre outros (BOITO JR, 2012, p. 102).

Diante dessas diferentes interpretações da cena política brasileira nos anos 2000, colocam-se como questões norteadoras desta Tese, a partir de um estudo de caso: que forças sociais e políticas os movimentos populares urbanos compõem? Em torno de quais projetos políticos se articulam? Em sua atuação há a expressão de uma “confluência perversa” entre distintos projetos de sociedade, o neoliberal e o democrático-popular? Tais movimentos compõem uma frente neodesenvolvimentista, tal qual formulada teoricamente por Boito Jr (2012)? Se sim, de que forma nela se inserem e atuam? É possível afirmar que, nesta conjuntura, tais movimentos populares mantêm um projeto político próprio, o democrático-popular, e em torno dele se articulam enquanto força política? Se atuam enquanto força política orientada pelo projeto democrático-popular, ao fazê-lo, disputam hegemonia na sociedade? Para respondê-las, antes de adentrar nos capítulos de resultados e discussão, cabe, por fim, trazer um conjunto de conceitos do campo das políticas públicas no Brasil, aqui utilizados como categorias intermediárias na análise do material empírico.

## 2.5 – Políticas Públicas no Brasil

No contexto histórico de avanço do neoliberalismo no Brasil, sua disputa ante o projeto democrático-popular se expressa nas análises correntes do processo de elaboração, execução e avaliação das políticas públicas em diferentes âmbitos dos direitos políticos, civis, sociais, econômicos e culturais. As relações descritas por um conjunto diverso de autores variam desde as práticas com uma “lógica mais mercantil”, na execução de ações financiadas por governos ou pelo mercado, como no debate entre Paes de Paula (2005) e Bresser-Pereira (2005); passando pela relação entre burocracia e política, em estudos de autores como Maria Rita Loureiro, Regina Silva Pacheco e Fernando Luiz Abrucchio, do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da FGV; até o estudo das práticas que combinam a execução de programas governamentais com uma “relação de pressão sobre o governo”, e de organização e formação popular em atividades sem participação governamental (TEIXEIRA, 2002).

Permanece, na produção acadêmica corrente, a disputa de significados e valores em torno da terminologia a que a categoria “confluência perversa” acima exposta se refere. Exemplo disso é a produção teórica do Departamento de Gestão Pública da Eaesp/FGV supracitado, que se debruça, nas palavras de Bresser-Pereira, na análise “das relações entre a burocracia pública e a política”, assim como dos “avanços e desafios que enfrenta a reforma da gestão pública brasileira” (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 7). Estão colocados no centro da discussão os efeitos e desafios postos à “reforma gerencial do Estado de 1995”, que conferiu “à burocracia pública brasileira *uma bandeira pela qual lutar*” (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 10 – *grifo meu*). Esta bandeira de luta é, nas palavras de Bresser-Pereira (2010), pela legitimação do “Estado Social” que surge dessa reforma, e que se traduz “na adoção de práticas gerenciais” em “serviços de consumo coletivo igualitário”. Tais práticas legitimam “os próprios serviços e os gestores públicos que os administram” (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 10).

Interessante observar que parte da problemática em torno da qual o conjunto de autores dessa vertente se debruça está na análise da relação entre burocracia e política, no que se refere: i) à burocracia como “ator político” (apoiando-se em autores como Michel Crouzier, Robert Dahl e Anthony Downs, e no neoinstitucionalismo histórico); ii) à relação entre burocracia e “oficiais públicos” (que atuam nas novas formas gerencialistas, resultantes da privatização e terceirização); e iii) relação entre burocracia, “oficiais públicos” e decisão,

elaboração e execução de políticas públicas. Nesse sentido, Abrucio *et al* (2010) analisam como a burocracia fez parte “de vários momentos estratégicos do país, tendo, no geral, um ambíguo papel modernizador”, citando como exemplos, dentre outros, a atuação do Conselho de Estado no período do Império, a dos “estamentos burocráticos” na Primeira República, a do DASP, assim como das Forças Armadas “na pressão política por um Estado nacional mais forte e centralizador” desde os anos 1930 (ABRUCIO *et al*, 2010, pp. 27-35).

Cabe aqui a menção a este campo pois, na presente pesquisa, faz-se um duplo movimento em relação à problemática mencionada: uma aproximação, por buscar analisar a *presença* da burocracia e do agente público na cena política; e um distanciamento, pela perspectiva teórica que orienta a análise, pois tal presença é concebida como parte de um processo de conformação de forças sociais e políticas que atuam orientadas por projetos políticos em disputa, algo ignorado pelos referidos autores.

Compõe também esse campo heterogêneo de formulação teórica acerca das políticas públicas no Brasil aquele que se debruça na análise da chamada “Questão Urbana” e estudos da Metrópole, conformado desde aos anos 1970 por autores que, em diferentes áreas, como Geografia, Arquitetura e Urbanismo, Sociologia, Antropologia e Demografia, dedicaram-se a refletir sobre o processo de ocupação e uso do solo urbano, bem como sua relação com a ação coletiva nas grandes cidades. Em autores como Lúcio Kowarick, Inaiá Maria Moreira de Carvalho, Maria da Glória Gohn, Suzana Pasternak, Lúcia Machado Bógus, Vera da Silva Telles, Gabriel Feltran e Luiz César Ribeiro, analisa-se a atuação e emergência de movimentos sociais a partir de sua inserção no espaço urbano e das dinâmicas de luta social e política próprias das grandes cidades. Dessa produção, emergem conceitos como *espoliação urbana* (KOWARICK, 1979 e 2000) e *periferia* (CAMARGO *et al*, 1976; FELTRAN, 2008), que buscam sintetizar um conjunto de situações caracterizadas pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo. Os movimentos populares, inseridos nesse contexto, têm como elementos que lhes são explicativos as ações reivindicativas e os conflitos próprios do processo de *espoliação* ou do cotidiano *periférico*.

São objeto de análise de tal campo de pesquisa os processos históricos de “valorização diferencial da terra” nos espaços urbanos, assim como de “especulação imobiliária e segregação social” (KOWARICK, 2000). Há um campo específico que, deste processo, analisa a atuação do capital e das burguesias que compõem o “circuito imobiliário”, assim como um conjunto de mecanismos econômico-financeiros de produção do espaço urbano, tais como a criação de agências privadas de intermediação financeira, as parcerias público-

privadas (PPPs) e a emissão de títulos e cotação de ratings municipais. Neste campo, estuda-se as múltiplas articulações entre setor financeiro, promotores imobiliários e investidores, assim como sua relação com os poderes públicos e as companhias públicas de habitação (ARANTES, 2006; FIX, 2011; ARRETCHE, 2002). Outro conjunto de autores enfoca suas análises no “padrão periférico de crescimento da cidade”, associado à solução do problema de moradia pela tríade “lote irregular – casa própria – autoconstrução” e pela atuação de movimentos de moradia (SAMPAIO & PEREIRA, 2003; PASTERNAK, 2002; MARICATO, 2005).

Esta atuação específica, dos movimentos de moradia nos grandes centros urbanos do país, constitui um objeto de pesquisa próprio, em interlocução com as análises gerais sobre as políticas públicas no Brasil, no que se refere, sobretudo, às “consequências da ação dos movimentos sobre decisões dos policy makers e/ou sobre os processos relacionados à produção e acesso aos bens públicos” (TATAGIBA & TEIXEIRA, 2014, p. 1).

Tatagiba e Teixeira (2014) situam duas fases de estudos acerca dessa temática nas últimas duas décadas no Brasil. Na primeira delas, “a questão era identificar quais as condições internas aos movimentos que favoreciam o seu sucesso. Duas variáveis se destacaram: estrutura organizacional e repertórios de ação”, que convergiram em dois pontos centrais sobre os quais as pesquisas se debruçavam: contexto da ação (características formais e informais do ambiente de atuação dos movimentos) e interações (relações estabelecidas pelos movimentos). Isso trouxe, para a segunda e atual fase de estudos, “a necessidade de investigar por que e como certas formas organizacionais e estratégias de ação são mais produtivas em certos contextos políticos que em outros, dadas as dinâmicas das interações entre Estado e movimento” (TATAGIBA & TEIXEIRA, 2014, p. 2; AMENTA *et al*, 2010). Opera-se, com isso, uma análise “com uma escala temporal mais ampla. A forma e o nível de influência de um movimento podem variar ao longo do tempo, e focar num momento específico pode conduzir a distorções levando a subvalorizar ou hipervalorizar efeitos imediatos” (TATAGIBA & TEIXEIRA, 2014, p. 2 ).

Assim, as autoras colocam como objetivo geral da fase atual “compreender como os movimentos conformam suas reivindicações e bandeiras de luta na interação com antagonistas e aliados”, assim como os ajustes frente às mudanças de contexto “para ampliar sua capacidade de influência, a partir dos recursos de que dispõem” (TATAGIBA & TEIXEIRA, 2014, p. 3).

Há também vasta produção sobre a participação de movimentos sociais em espaços institucionais, que trata principalmente da atuação em conselhos setoriais, em especial os de saúde. As análises enfocam as possibilidades de incorporação, pelos governos, das demandas apresentadas pelos participantes desses espaços, com destaque para afirmação das classes populares enquanto sujeito dos processos decisórios. Aponta-se, no geral, a “instrumentalização” dos conselhos por governos e partidos políticos, maniqueísmo, clientelismo e centralidade das decisões e ações governamentais na esfera técnico-administrativa (SPOSATI e LOBO, 1992; COHN, ELIAS e JACOBI, 1993; CARVALHO, 1997; VIANA, 1998; KRUGER, 2000; TATAGIBA, 2002; COELHO, 2004; MORITA, GUIMARÃES e MUZIO, 2006; FALEIROS, 2006; PESTANA, VARGAS e CUNHA, 2007; WENDHAUSEN e CARDOSO, 2007; PAIM, 2008; TEIXEIRA *et al*, 2009; CÔRTEZ, 2009a; CÔRTEZ, 2009b; LOBATO, 2009).

Nesse campo de pesquisa, as análises dão centralidade às formas de interação entre movimentos e espaços institucionais. Acrescenta-se que a literatura “tem apontado que o alcance real da intervenção social nas decisões do Estado não é garantida pela existência ou não de mecanismos de participação, mas depende do grau de organização dos interesses representados e da legitimidade e abrangência dessa representação” (LOBATO, 2009, p. 8).

Já na produção teórica relativa à “sociedade civil” enquanto espaço de atuação dos movimentos sociais, promove-se a discussão sobre as “novas formas de expressão política”, com o “surgimento de um número significativo de articulações internas no campo societário” (SILVA, 2002, p. 143). Assim, “sociedade civil é entendida como a multiplicidade de unidades autônomas e auto-organizadas em torno de seus interesses, com identidade própria e disposição para a negociação e contestação de alternativas políticas” (FLEURY & KABAD, 2013, p. 5). Nesse campo, destacam-se as “transformações” de movimentos sociais, que “vão da valorização das organizações de base (grassroots organizations), para mais recentemente o reconhecimento crescente da importância das articulações, intercâmbios e formação de redes, temáticas e organizacionais” (SHERER-WARREN, 1993, p. 9). O conceito “participação” articula a ação dos agentes em movimento com o espaço em que ela se dá, com a eficácia do processo de implementação de determinada política pública e com a efetividade dos resultados, sobretudo no que se refere à satisfação das necessidades sociais das forças partícipes.

As análises também buscam problematizar as variadas relações estabelecidas pelos movimentos sociais no âmbito da sociedade e com o Estado. Trata-se de um contexto em que

a interação com arenas estatais envolve “muito mais do que experiências formais de participação institucionalizada: incluem também outras práticas de diálogo e conflito” que compõem os “repertórios de interação” da sociedade com o Estado (TATAGIBA *et al*, 2011). O trânsito “facilitado” pelas relações entre movimentos e arenas estatais assume distintas formas, permeadas “por uma tensão entre os princípios da autonomia e da eficácia política” (TATAGIBA *et al*, 2011), que perpassarão as relações políticas e sociais em diferentes níveis da administração pública. O “tecido associativo” é visto como mais denso e plural, conformando “espaços de articulações societárias” que permitem “o encontro de diferentes organizações” e, assim, “viabilizam a construção de projetos políticos compartilhados” (SILVA, 2002, p. 178-9).

Na presente pesquisa, os conceitos formulados por essa diversidade de autores citados, que se dedicam à análise da “questão urbana”, da atuação dos movimentos de moradia e da participação social em espaços informais e institucionais, foram mobilizados, conforme já anunciado, como *categorias analíticas intermediárias*. Assim, a “espoliação urbana”, as formas de uso e ocupação do solo, e de sua apropriação pelo capital, fenômenos observados na formação social de Heliópolis, foram relacionados com processos mais gerais de conformação de forças sociais e políticas, e de sua relação com a disputa entre distintos projetos políticos no país. O mesmo se pode dizer no que se refere às análises da atuação de movimentos de moradia supracitados e ao campo que se dedica à temática da participação social. No esforço de fundamentar “forças sociais”, “forças políticas”, “hegemonia”, “projeto político” e “confluência perversa” como categorias centrais para a análise da cena política de Heliópolis e do Brasil como um todo, foram mobilizadas tais categorias que possuem menor grau de abstração, e justamente por isso fundamentam a análise do material empírico. Essas são categorias que possibilitaram um caminhar analítico desde o concreto da realidade de Heliópolis até a abstração teórica necessária para a definição da totalidade histórica em que Heliópolis está inserido.

## **Parte II: resultados e discussões**

### **Capítulo 1 – Heliópolis e correlação de forças entre 1970-2000: as disputas entre desenvolvimentismo, neoliberalismo e o democrático-popular**

Para dar início à análise das relações de forças em Heliópolis é necessário debater seu processo de formação territorial, valendo-se, para isso, do referencial teórico desta pesquisa. O caminhar analítico deste capítulo parte do contexto histórico em que se insere a formação territorial de Heliópolis, buscando definir quais eram as forças atuantes na cena política brasileira no período de 1970-80, e de que modo as disputas entre forças em torno dos projetos políticos autoritário-desenvolvimentista, democrático-popular e neoliberal resultaram na conformação de uma favela que, em duas décadas, se tornaria a maior da cidade.

Como parte desse processo, serão analisados os modos pelos quais aquelas forças sociais, resultantes da formação territorial e estruturadas por uma disputa exterior a elas, passaram a se auto-organizar e se constituir enquanto força política. Aqui, o enfoque está em definir que disputas político-sociais estavam presentes em Heliópolis, e como as forças sociais que ali se conformaram constituíram-se enquanto forças políticas que agem no território e para fora dele. O capítulo se encerra com a análise do avanço do projeto neoliberal na cena política brasileira e seus impactos sobre o território, com enfoque na disputa entre as forças sociais e políticas que se orientam por projetos políticos distintos, o neoliberal e o democrático-popular.

#### 1.1 - Formação territorial e relação de forças em Heliópolis: hegemonia autoritário-desenvolvimentista

A análise da conformação das forças sociais, políticas e das disputas em torno de distintos projetos políticos em Heliópolis se inicia pela sua contextualização histórica: o processo de formação daquele território teve como marco inicial a transferência, pelo poder público municipal, de famílias para o local, em 1971. A partir de então, e ao longo dos anos 1970-80, pessoas sem moradia passaram a ocupar, progressivamente, áreas no entorno do Hospital Heliópolis e do Posto de Atenção Médica (PAM), e próximas a fontes de água na região. A localização do território, como será exposto, não é fortuita: região Sudeste de São Paulo, à época periférica em relação ao centro da Capital Paulista, porém próxima ao ABC, na divisa com São Caetano do Sul.

O período era de vigência da ditadura militar, com a hegemonia de um projeto político desenvolvimentista de tipo diferente do anterior ao Golpe de 1964: passa de um desenvolvimentismo que tivera como base de sustentação política a burguesia industrial nacional e, na lógica da representação populista da “cidadania regulada” (SANTOS, 1979), os trabalhadores urbanos, para um desenvolvimentismo dependente e autoritário, por reprimir a organização das classes trabalhadoras, arrochar salários e intensificar a submissão da expansão econômica ao financiamento e interesses do capital financeiro imperialista.

A ditadura militar combinou “a intervenção econômica do Estado com vistas ao crescimento e à diversificação do parque industrial brasileiro” com uma política de supressão de direitos sociais, trabalhistas e de arrocho salarial. Naquele período, o imperialismo estadunidense mobilizava instrumentos como o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em torno da “Aliança para o Progresso”, por meio da qual promoveram empréstimos para distintos países latino-americanos, em variadas áreas (ARANTES, 2004). Alicerçados em tal aporte financeiro e fundamentados na doutrina da “Segurança Nacional”, os militares brasileiros promoveram o ideário do “Brasil Potência”, que combinava o combate aos movimentos populares (considerados “forças inimigas internas”) com um projeto de “integração nacional”, visando ampliar o parque industrial do país, a infraestrutura e a ocupação do território nacional. Para isso, atrelou o investimento público à abertura ao capital estrangeiro, à centralização administrativa e à reforma fiscal (SENRA, 2013; BECKER; 1992).

A lógica de planejamento estatal viria a se expressar por um conjunto de iniciativas econômicas que tiveram início já no governo do General Castelo Branco. Nele, por meio do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), foram estabelecidas políticas de “controle fiscal e compressão da massa salarial”, atrelados a investimentos em industrialização e agropecuária. “Os resultados do PAEG incluem uma redução do salário mínimo real em aproximadamente 25%, entre 1964 e 1966, maior concentração da renda e aprofundamento da desigualdade social” (SENRA, 2013, p. 50). Esses resultados deram base para o chamado “milagre econômico” dos anos subsequentes, pois o programa promoveu “uma ampla reorganização da ação do Estado, preparando-o para as próximas etapas de alto intervencionismo governamental na economia” (ALMEIDA, 2004, p. 15).

Para o período de 1968/1978, foi elaborado um Plano Decenal (BRASIL, 1967), que “serviu de base para a elaboração de Planos Nacionais de Desenvolvimento, adotados nos anos seguintes” (SENRA, 2013, p. 51). De acordo com Oliveira (1981), estabelecia-se a

lógica de “homogeneização monopolista do espaço econômico nacional” na condução da política econômica (OLIVEIRA, 1981, p. 125). Impulsionado pelo Plano, de 1968 a 1973, “o PIB brasileiro cresceu a uma taxa média acima de 10% ao ano, enquanto a inflação oscilou entre 15% e 20% ao ano” (SENRA, 2013, p. 52), com a proporção da taxa de investimento em relação ao PIB subindo de 17% para 22% (CANO, 2006, p. 23).

O I e o II PNDs seriam adotados para os períodos de 1972-1974 e 1975-1979, respectivamente. O primeiro teve como objetivos expandir a fronteira econômica, ampliar a indústria de base e a integração nacional, com foco no desenvolvimento de polos agrícola-minerais e agrícola-industriais. O II PND acrescentou “a ideia da 'Vocação Nacional do Brasil' como supridor de produtos agrícolas dirigidos à exportação”. Tratava-se de um plano que combinava industrialização, com ampliação do setor de bens de capital, fortalecimento da infraestrutura rodoviária e desenvolvimento, no campo, do latifúndio monocultor voltado à exportação (SENRA, 2013, p. 56-7; BOITO JR, 1999, p. 115).

A formação de favelas como Heliópolis remonta a esse conjunto de fatores político-econômicos: combinação entre industrialização nas grandes metrópoles do país, elevação da concentração de propriedade fundiária no campo, aumento da desigualdade social e arrocho salarial. Nas décadas de 1970-80, quando se iniciou e se intensificou a ocupação de Heliópolis, o modelo de exploração da terra no Brasil tinha como elemento estruturante a grande propriedade fundiária tradicional, subexplorada e associada ao capital especulativo, ou seja, um sistema baseado na “renda fundiária diferencial em razão da valorização da terra decorrente da inflação e sobretudo dos investimentos públicos nas áreas circundantes”. A associação entre a propriedade fundiária tradicional e a propriedade capitalista industrial-financeira se torna o “modo dominante de produção do espaço urbano (e, portanto, da falta de espaço)”. Nesse contexto, “as classes populares são vítimas duplas” da organização da propriedade fundiária, “pelo processo de liquidação da sua subsistência no campo” e pela “marginalização e segregação na cidade” (SANTOS, 1983, pp. 14-5).

A liquidação de sua subsistência no campo se deu, conforme apontado, por uma dupla política voltada ao campo: i) nos polos de desenvolvimento, houve expansão da agropecuária pelo modelo monocultura-latifúndio-exportação, que liquida a subsistência do pequeno agricultor; ii) e na maior parte do país permaneceu a grande propriedade fundiária tradicional, que associa a terra ao capital especulativo e dela extrai renda por mecanismos inflacionários. A população expulsa do campo, deste duplo processo decorrente, seria realocada como mão-de-obra da industrialização, em contexto de arrocho salarial e repressão a todas as formas de

organização das classes trabalhadoras. Esses fatores combinados explicam a formação e a crescente ampliação da população moradora de favelas nas grandes cidades no período. A eles pode-se acrescentar um outro, também estruturante das favelas no país: a política de habitação e desenvolvimento urbano adotada pelos governos no Regime Militar.

No período anterior ao Golpe de 1964, o desenvolvimento urbano, principalmente no que se refere à produção habitacional e ao chamado circuito imobiliário, ocupava uma posição secundária na condução da política desenvolvimentista. Ao longo dos anos 1950-60, o “segmento de edificações considerava-se marginalizado pelos programas do governo em relação ao setor de construção pesada, que se expandira durante o Plano de Metas” (FIX, 2011, p. 93). Havia uma subordinação dos interesses das forças sociais atuantes no subsetor de edificações às forças políticas hegemônicas que orientavam a política nacional pelo programa expresso no Plano de Metas.

Nesse contexto, a reivindicação de recursos públicos à semelhança daqueles obtidos pelo setor automobilístico será parte fundamental do projeto político assumido pelo novo bloco no poder no Regime Militar. João Fortes, na época vice-presidente do Sindicato das Indústrias de Construção Civil do Estado da Guanabara (SICCE-GB) e diretor do Banco Nacional de Habitação (BNH), afirmava nos primeiros anos de ditadura que “os construtores do Setor de Habitação têm uma perspectiva que aqueles que participam do setor de obras públicas vêm tendo há alguns anos, e pela qual, muitos deles, hoje são verdadeiras potências econômicas”, no caso, o setor da construção pesada, envolvido em grandes obras de infraestrutura. E acrescentava que essa vitória “hoje se abre para os construtores de obras residenciais, graças a um grande plano de Habitação, para o qual as construtoras deram contribuição valiosa e, particularmente, este Sindicato” (João Fortes, *apud* FIX, 2011, p. 93. Extraído de MELO, 1988).

Nos governos militares, houve a combinação de política habitacional com a de desenvolvimento urbano, conduzida pela intervenção estatal e orientada pelos interesses das “forças hegemônicas no novo regime” (ARRETICHE, 1990). Aqui, pode-se descrevê-las como “forças sociais” – na acepção gramsciana, mais diretamente relacionadas à estrutura – pois eram compostas, de acordo com Arretche (1990) por “empresários da indústria da construção articulados em torno do SICCEGB (Sindicato das Indústrias de Construção Civil do Estado da Guanabara) e da CBIC (Câmara Brasileira da Indústria da Construção)” (ARRETICHE, 1990, p. 24). Sua atuação enquanto “força política” se explicita na articulação entre as associações empresariais em torno de um projeto autoritário-desenvolvimentista e pelo controle dos

espaços de exercício de poder, no caso as arenas estatais responsáveis pela formulação de políticas de habitação e desenvolvimento urbano, que intervêm de modo preciso na organização da vida nas cidades.

A ação dessas forças políticas foi responsável pela criação de um sistema de financiamento habitacional e de infraestrutura: Banco Nacional de Habitação (BNH), Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e Sistema Financeiro de Habitação (SFH), composto por novas fontes de financiamento, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Esses mecanismos foram conquistas de tais forças no período, que caracterizará “uma nova fase na articulação entre Estado e indústria da construção, particularmente para o subsetor de edificações” (FIX, 2011, p. 90; ver também BOLAFFI, 1972).

Para o atendimento do chamado “segmento popular”, foram criadas empresas municipais e estaduais, as Cohabs, em todo o país, além do Plano de Financiamento de Cooperativas Operárias, sob orientação técnica dos Institutos de Orientação às Cooperativas, os Inocoops. “Nos dois casos, a construção dos conjuntos habitacionais seria contratada com empresas privadas, selecionadas mediante licitação pública” (FIX, 2011, p. 92). A política geral era orientada pelo fomento ao “circuito imobiliário (construção de edificações e construção pesada, indústria de materiais e componentes, mercado de terras)”, por meio do atendimento habitacional a três faixas de renda: popular (inicialmente zero a três salários mínimos, e posteriormente até dez salários) – atendido pelas Cohabs; econômico (três a seis salários mínimos) – atendido pelas cooperativas; e médio (acima de seis salários mínimos) – atendido diretamente pelas incorporadoras por financiamento em linhas de crédito específicas. Desse modo, o mercado foi segmentado em dois subsetores, um voltado às rendas médias e altas, outro a rendas mais baixas, “operado por agências estatais especialmente constituídas para essa finalidade” (FIX, 2011, pp. 95-97).

Tal modelo, que associa sistema financeiro a um setor produtivo, constituiu-se a partir da ação de uma força política composta por, dentre outras forças sociais, a burguesia ligada a bancos e associações de poupança e crédito imobiliário, e a burguesia detentora de construtoras de diferentes portes. Esta força política orientou, a partir de seus interesses, uma política de abrangência nacional transformadora da vida nas cidades. Cabe destacar que não se trata aqui de homogeneidade de interesses entre essas distintas forças sociais elencadas, que seguem em disputa no interior do chamado “circuito imobiliário”, pela divisão da oferta entre as faixas de renda.

O conjunto de políticas executadas será responsável por grande expansão econômica: “de uma taxa atual de crescimento de 1,9%, entre 1959 e 1965, o subsetor passou a uma taxa de 10,6%, entre 1965 e 1970” (FIX, 2011, p. 98), o que foi acompanhado pela consolidação da hegemonia de empresas de capital nacional, com estrutura de administração familiar e heterogêneas no que se refere ao porte (FARAH, 1996). Outra característica do setor é o uso intensivo de mão-de-obra, com baixos salários, muitas vezes carentes de vínculos formais e, por consequência, de direitos trabalhistas. Assim, recria-se “o chamado problema habitacional” e o “drama social no espaço metropolitano”, pois houve uma expansão do mercado imobiliário para as faixas superiores de renda por uma política de superexploração do trabalho, que piora as condições de vida das classes populares (LESSA, 1980, *apud* FIX, 2011).

Por isso, a hegemonia dessas forças políticas na organização da habitação urbana será instituinte das forças sociais que compõem o território de Heliópolis, inicialmente ocupado pela transferência de famílias removidas em razão de obra pública que, por um lado, atendia a interesses diretos das empresas envolvidas e, por outro, gerou valor diferencial da terra beneficiando todo setor que extrai renda da especulação resultante de melhoria em infraestrutura urbana.

Aqui está um elemento central de por quê surgiu Heliópolis e um número significativo de favelas nas grandes cidades brasileiras nas décadas de 1970-80. A política habitacional e de desenvolvimento urbano dos governos militares atendia, sobretudo, a interesses das forças sociais e políticas relacionadas com o “circuito imobiliário”, e de forma secundária aos setores médios da população, cuja demanda habitacional fora priorizada pelo conjunto da política. Tratava-se de uma expressão da hegemonia da força política acima descrita, e que atendia a interesses de forças sociais que iam além das burguesias financeira e industrial: abrangia, pelo atendimento habitacional e criação de linhas de crédito, interesses da população urbana com rendimentos superiores a cinco salários mínimos. O chamado “segmento popular”, com previsão de atendimento pelas Cohabs, “na prática”, atingiu famílias com rendimentos maiores, chegando a até dez salários mínimos em cidades como São Paulo (ARRECHTE, 1990; FIX, 2011; SAMPAIO, 1990).

As forças sociais compostas pela “massa marginal”<sup>7</sup>, por trabalhadores em condições informais de emprego e impedidos de se organizar em sindicatos para lutar contra o arrocho

---

7 “Massa marginal” é aqui entendida como trabalhadores inseridos de forma marginal no nível das relações produtivas. Refere-se aos trabalhadores em situação precária, informal ou desempregados. Ressalta-se ainda que a definição aqui acompanha Kowarick (1975), em que não há distinção entre “massa marginal” e

salarial, tornavam-se vítimas duplas desse processo: à precarização no trabalho somava-se a geração de valor diferencial da terra urbana pela política habitacional, que tornou o custo de vida mais caro (aluguéis e preços de imóveis) e expulsou as classes populares das regiões em processo de valorização.

Esse movimento demográfico ganhará expressão estatística em diferentes documentos da época. A principal referência em urbanismo e habitação na cidade até então era a obra “São Paulo – 1975, crescimento e pobreza”, publicada em 1976, a partir de um esforço da Pontifícia Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo. Nela, indicava-se “uma lógica na desordem estabelecida pelas condições crescimento e de existência urbana, ao focalizar o contraste exacerbado entre a acumulação e a pobreza” (CAMARGO *et al*, 1976). A organização do espaço urbano estava diretamente relacionada às formas de produção e distribuição da riqueza, que explicavam a existência de “um endereço preferencial para os trabalhadores: as casas precárias e distantes onde se fixavam como um resultado lógico de produção dos loteamentos” (SAMPAIO & PEREIRA, 2003, p. 169).

A localização das moradias populares levou, na referida obra, à adoção de uma terminologia nova para se referir à marginalização ou à exclusão social: “periferia”, ou seja, “aglomerados, clandestinos ou não, carentes de infraestrutura, onde vai residir a mão-de-obra necessária para o crescimento da produção” (CAMARGO *et al*, 1976, p. 25). Os dados apontavam que apenas 40% das ruas da cidade eram pavimentadas e apenas 30% dos domicílios tinham rede de esgoto. Assim, a “ação governamental” ganha um sentido preciso: o de se colocar “a serviço da dinâmica de valorização-especulação do sistema imobiliário-construtor” (CAMARGO *et al*, 1976, p. 26).

O aumento de loteamentos irregulares e clandestinos em São Paulo na década de 1970 e início dos anos 80 também foi apontado pela Emurb – Empresa Municipal de Urbanização, no âmbito do programa Properiferia, que tinha por objetivo a regularização dos loteamentos e garantia de infraestrutura urbana. No texto, o então prefeito Reynaldo de Barros (gestão de 1979-82), sucessor de Olavo Setúbal, afirma que “São Paulo é uma cidade feita pela metade, e que cerca de quatro milhões de habitantes estavam esperando que a cidade se faça em torno deles”. De acordo com o documento, as casas precárias resultantes da autoconstrução eram a moradia de 2,4 milhões de habitantes, espalhados por 4.800 loteamentos irregulares (EMURB, 1981).

---

exército industrial de reserva, pois é funcional ao capitalismo, ao garantir fixação salarial a preços muito baixos e reduzir custos do processo de expansão do capital.

Esse contexto de segregação na cidade e os conflitos conformadores do território de Heliópolis remontam a um conjunto de situações definido por Kowarick (1979 e 2000) como *espoliação urbana*, conceito que sintetiza a “somatória de extorsões” operadas “pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso à terra e à moradia apresentam-se como socialmente necessários para a reprodução dos trabalhadores”. O processo de formação urbana e social de Heliópolis, e de conformação das forças sociais que o compõem, é mais uma manifestação dessa “situação espoliativa”, igualmente vivenciada por moradores de diferentes partes de São Paulo e da Região Metropolitana, obrigados a enfrentar desde as “longas horas despendidas nos transportes coletivos até a precariedade de vida nas favelas, cortiços ou casas autoconstruídas em terrenos geralmente clandestinos e destituídos de benfeitorias básicas” (KOWARICK, 2000, p. 22).

A política habitacional criada para atender a demanda dos setores populares não foi suficiente, ainda que a luta político-social tenha pressionado a produção de conjuntos habitacionais pela Cohab, sobretudo na Zona Leste. Será fundamentalmente pela autoconstrução que a maioria da população resolverá o problema da habitação, trabalhando nas horas de folga (MARICATO, 1979).

A população migrante que ocupou Heliópolis ao longo dos anos 1970-80 fora submetida a esse duplo aspecto da conformação do circuito imobiliário, resultante da ação das forças políticas hegemônicas: i) na produção do espaço urbano, se insere pela ocupação de região periférica, em autoconstrução de moradias precárias em lotes irregulares; ii) como parte integrante desse processo, está submetida à informalidade também no mercado de trabalho, que agravará suas condições de vida. Trata-se de uma conjuntura de grande desequilíbrio na correlação de forças, com os espaços de poder controlados pelas forças políticas autoritário-desenvolvimentistas. A hegemonia de tais forças, no entanto, entrará em crise ao longo dos anos 1970 e 1980, ante o avanço das forças neoliberais e a emergência das forças democrático-populares, o que implicou em inflexões econômicas, sociais e políticas no território. Este tema será tratado nos próximos tópicos.

### 1.2 – Crise do projeto autoritário-desenvolvimentista, avanço neoliberal e relação de forças em Heliópolis

O contexto de crise do projeto autoritário-desenvolvimentista e avanço do projeto neoliberal ganhou materialidade em Heliópolis pelo crescimento do número de moradores ao

longo dos anos 1970-80 e emergência de conflitos relacionados à disputa pela posse da terra. Após a instalação dos alojamentos provisórios pela Prefeitura, houve uma ocupação constante e gradativa do território por novos moradores, que construíram “seus barracos nas proximidades dos alojamentos. Os próprios operários que trabalharam na construção do Hospital e do PAM acabaram ali se estabelecendo”. A região era próxima de zonas industriais e comerciais, algo “responsável pelo rápido adensamento da área” (SAMPAIO, 1990, p. 31).

Com o progressivo aumento populacional, “outro tipo de ocupação, a grilagem, começava a aparecer na Estrada das Lágrimas, por volta dos anos 77/78”, quando um morador das vizinhanças da gleba “começou a vender lotes na rua Cônego Xavier e Estrada das Lágrimas”. Nesse mesmo período, surgiram pessoas se dizendo “herdeiras” de parte das terras, passando “à intensa venda de lotes”. Isso levou a um “clima de violência, com contínuas disputas entre invasores e grileiros”, e à reação do IAPAS, que impetrou “uma série de reintegrações de posse contra os grileiros e demais ocupantes da gleba”, gerando novo fator de estímulo à luta pela terra. “Data daí o início da organização da população moradora, que nessa ocasião já estava começando a reivindicar serviços de água e luz” (SAMPAIO, 1990, pp. 31-4).

Tadeu e sua esposa Lia, em Heliópolis desde 1979 e atualmente duas das principais lideranças da comunidade, são migrantes nordestinos com trajetórias de vida que remontam a esse período. “Mudei pra cá e trabalhei em mais três fábricas aqui perto. Engraçado, sempre entrava como ajudante geral e passava a operador de máquina”, conta Tadeu. A área era coberta por trechos de Mata Atlântica, riachos e minas d’água, que logo se tornaram principal ponto de encontro dos moradores. Como a vegetação dificultava a vigilância e a ajuda mútua entre vizinhos para garantir segurança, iniciou-se um primeiro processo associativista em Heliópolis. “A gente começou a organizar o povo, por uma necessidade primeiro de cortar mamoneira, porque aí a gente via quem estava lá embaixo, tinha visão maior, e começamos a fazer isso, ir limpando, tudo, e começamos a ter um trabalho que foi importante na formação da gente”, explica Tadeu (entrevista em agosto de 2010).

Moradores relatam que, na época, apenas algumas ruas tinham rede de água e energia. Com o adensamento populacional, o território como um todo passou a ser controlado por, no dizer de Lia, “vários grupos que se chamavam grileiros, que cuidavam desta área se dizendo donos”. Ela conta que os moradores possuíam contrato de aluguel com um grupo restrito de pessoas e eram por elas espoliados (Lia, em entrevista em julho de 2010).

Já em 1978, antes da chegada de Tadeu e Lia, havia um conjunto de moradores organizados para “reivindicar água, luz e coleta de lixo. Foram muitas visitas a Prefeitura, Sabesp e Eletropaulo. Com muita luta conseguimos alguma coisa” (texto de boletim informativo publicado pelos moradores em fevereiro de 1984 - vide anexo 1). A organização popular era difícil, pois “os grileiros mandavam matar todo mundo, tinha os capangas, leão de chácara” (entrevista com um morador de Heliópolis e diretor da UNAS, em setembro de 2010).

A ação dos grileiros se dava pela ocupação de novas áreas, vendas de lotes e cobrança indevida de aluguel. “Vários moradores pagaram por um pedaço de terra para quem não é dono. Pagaram para os grileiros” (texto de boletim informativo publicado pelos moradores em fevereiro de 1984 – vide anexo 1). Ressalta-se que, segundo a pesquisa da Fipe supracitada, um total de 39.900 moradores de favelas pagava aluguel no início dos anos 1990, mesmo em moradias precárias: “os grileiros, por exemplo, agem onde o Estado se omite”, afirmava Iberê Bandeira de Mello, conselheiro da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)<sup>8</sup>. No início dos anos 1980, os grileiros ocupavam “algumas áreas de maior porte” de Heliópolis, que variavam “de cerca de 690 m<sup>2</sup> a 11.580 m<sup>2</sup>”. O todo da favela ocupava uma área de 91.134,46 m<sup>2</sup> em 1983, densamente povoada (SAMPAIO, 1990, p. 35).

O auxílio da Igreja Católica ao processo de auto-organização em Heliópolis, que inicialmente se dedicava a limpeza da área e reivindicação de serviços de água, luz e coleta de lixo, contribuiu para que o grupo passasse “a se envolver na luta pela terra”. O apoio da “pastoral da favela” se deu na articulação dos moradores e na proteção das lideranças em casos de agressões, prisões e ameaças de morte. “Até no momento quando a gente estava sendo expulso daqui, passando por muita repressão, eles estavam juntos”, afirma Lia (entrevista realizada em julho de 2010).

Frente às ameaças vindas de grileiros e policiais que agiam a seu mando, as pastorais sociais ofereciam proteção jurídica, rotas de fuga e esconderijos. “Através do Dom Celso, Dom Paulo, toda essa articulação que fizemos, eles vieram nos apoiar também trazendo seus advogados na época, pessoas dos direitos humanos, para questionar toda essa estrutura que existia da Ditadura”, explica Lia. Para além disso, com as atividades realizadas após as missas, o trabalho das pastorais “convencia” pessoas da comunidade “pra vir nessa luta” (Lia, em entrevista realizada em julho de 2010).

---

8      Jornal      Folha      de      S.      Paulo,      edição      de      6/4/2000:  
<http://www1.folha.uol.com.br/fo/geral/ult04062000004.htm> - acesso em 12/10/2016.

Inicialmente, a Pastoral da Favela criou um Clube de Mães, que reunia mulheres para trabalhos de caráter assistencialista e oficinas de corte-e-costura. Naquele momento, Lia enfrentava dificuldades para debater a questão da moradia com demais moradores, pelo “medo que os maridos” tinham dos grileiros, que “torturavam as pessoas”. Com a adesão do Clube de Mães, o tema passa a ser debatido ao final das missas. “A partir daí, que me nego a pagar aluguel para eles, é que consigo conversar com os moradores para que todos entendessem que na situação que todos moravam aqui, sem água, luz, esgoto, como que vai pagar aluguel”? (informações obtidas por meio de entrevistas realizadas em julho de 2010).

O contato com a pastoral e estudantes de direito da PUC-SP contribuiu para que decidissem formar uma Comissão de Moradores, informal, pois assim não seria possível identificar as lideranças, evitando-se a prisão ou outras formas de perseguição política. “Então não tem um cabeça, porque quando a polícia vinha, perguntava: quem é o cabeça aí? Não tinha cabeça, era comissão de moradores”, conta Tadeu (entrevista realizada em agosto de 2010). A forma “Comissão de Moradores” é até hoje tática recorrente entre movimentos sociais, pela necessidade de se criar dificuldades para a identificação das lideranças. Frente uma das “características básicas da ordem jurídica liberal” que consiste na “individualização dos conflitos”, dificulta-se a responsabilização de um indivíduo pela atuação coletiva, não institucionalizada nem hierarquizada, ainda que as lideranças de fato existam (SANTOS, 1983; SANTOS, 1982).

Tal resposta organizativa se inseriu em uma situação de permanente tensão entre “a ordem legal e a ordem moral, entre a cultura pública da lei e as hierarquias morais do mundo privado” que prevaleciam na conformação das relações sociais daquele território. As diferenças sociais são recolocadas como hierarquias que repõem como desigualdade de fato a igualdade de direito, de modo que mesmo a normatividade ancorada na universalidade da lei é imposta como ordem excludente, “justamente porque não supõe a barganha e a negociação”. Naquela formação social, o “mundo luminoso das leis se realiza como fundamento do arbítrio e da ação discricionária dos que detêm posições de poder” (TELLES, 2001).

Os grupos armados, com apoio da polícia, (des)autorizavam a construção de barracos em Heliópolis, sob pena de assassinato em caso de desrespeito à “ordem”. Formou-se, nesse contexto, “um mundo de relações jurídicas constituídas, mantidas e reguladas à margem do direito estatal, um mundo de práticas jurídicas paralelas, informais e não oficiais” (SANTOS, 1983, p. 18). Desse modo, havia uma redução da cidadania ao “terreno privado da moral”, sendo esta uma condição da preservação do exercício do poder político, cultural e econômico

daqueles que cotidianamente estabeleciam os “lugares sociais” de distintos grupos sociais (DAGNINO, 1994; TELLES, 2001). As constantes agressões sofridas pela Comissão de Moradores, vindas de grileiros e da polícia, remontam à exclusão política no sentido estrito e a “uma cultura autoritária de exclusão que subjaz ao conjunto das práticas sociais e reproduz a desigualdade das relações sociais em todos os seus níveis” (DAGNINO, 1994, p. 105).

Frente a isso, teve início um processo organizativo das forças sociais que lá viviam, com vistas à transformação nas condições de vida. Nas práticas cotidianas inicialmente vivenciadas pela diversidade de moradores, os indivíduos experimentaram a “heterogeneidade da vida humana de frente”, que caracterizam uma formação social desigual e extremamente autoritária. No entanto, as identidades fragmentadas, múltiplas e contraditórias constitutivas das forças sociais que conformaram aquele território foram convidadas a se reposicionar, a partir da vivência em um coletivo que se colocou como objetivo a transformação das relações sociais locais (LOPES, 2003).

A identidade é, desse modo, socialmente construída por práticas e discursos, e situada na história. A formação de um grupo para “cortar mamoneira” seria o “primeiro signo da constituição de uma teia de inteligibilidades recíprocas centradas em objectos e objectivos transindividuais”. E no reconhecimento recíproco de necessidades comuns, o grupo social embrionário inicia a instauração de uma experiência social com relativa autonomia, possibilitando o acúmulo de “uma memória colectiva de organização e luta por interesses objectivos e subjectivos de classe” (SANTOS, 1983, p. 35).

Essas objetividades e subjetividades deram base para uma mobilização social pela posse da terra. As relações estabelecidas no território entre as forças sociais ali presentes foram conformadoras de forças políticas em posições antagônicas: de um lado, as forças sociais que sobrevivem da exploração da terra pelas práticas não oficiais de locação e sublocação se constituíram enquanto forças políticas pelo poder armado e se posicionaram pela preservação da ordem oficiosa ali estabelecida; de outro lado, as forças sociais que compõem a maior parte da população, pelo primeiro grupo espoliada, e desejosa de superar tal condição pela conquista da moradia, inicia um processo de construção de força política pela organização em torno de uma Comissão de Moradores. A atuação destas forças para superar a situação de espoliação será fator de transformação de “interesses individuais externamente convergentes em interesse colectivo” (SANTOS, 1983, p. 35).

Na construção de estratégias de transformação daquela realidade, os indivíduos agem no mundo estabelecendo laços que lhes “permitam assegurar os recursos necessários para

alcançar seus projetos” (FLEURY, 2009a, p. 414). As dificuldades enfrentadas serão indutoras da “proliferação de um conjunto de práticas de autoajuda”, exemplificadas pelas diferentes formas organizativas que surgiram e se unificaram em torno da Comissão de Moradores. O associativismo se relacionou, nesse sentido, com a “construção, no nível local, da ideia da comunidade como autônoma e solidária” (AVRITZER, 1997, p. 162), e assim estabeleceu nexos entre as forças sociais conformadoras daquele território com uma força política embrionária, organizada em torno do projeto político que possui como síntese a luta pela posse da terra e por moradia digna, de superação da situação espoliativa.

Tal foi a forma de resistência, em um processo de conformação de forças sociais e forças políticas no território de Heliópolis, à hegemonia das formas espoliativas de produção imobiliária ao longo de todo processo histórico vivido naquelas décadas, expressa no desenvolvimento urbano e nas diferenças sócio-espaciais da Metrópole como um todo. Trata-se de um momento histórico que remonta à constante disputa entre forças políticas no plano local e nacional. Na produção das realidades descritas, foram mobilizados, em ação coordenada, distintos grupos sociais, classes e frações de classe, instituições e agentes estatais, que conformam forças sociais heterogêneas em disputa pela produção do espaço urbano. A Comissão de Moradores seria a manifestação, em Heliópolis, de uma experiência vivida em diferentes partes de São Paulo e do país, de conformação de movimentos populares urbanos em luta por um projeto distinto daqueles defendidos pelas forças hegemônicas, tanto as neoliberais quanto as autoritário-desenvolvimentistas.

À época, o então prefeito de São Paulo, Reynaldo de Barros (1979-1983), “passou a sentir-se pressionado pela ação desses movimentos”, e declarou que sua gestão faria a opção pelo “atendimento ao paulistano mais sofrido”. Isso era “decorrente da necessidade de estabelecer estratégia destinada a neutralizar essas formas de organização popular mais combativas” (SAMPAIO, 1990, p. 52). O prefeito colocou, no plano do discurso retórico, a especulação imobiliária como um dos principais problemas a serem enfrentados pela gestão que se iniciava, na medida em que a terra “historicamente vem sendo utilizada como garantia de poupança diante da inflação ou como alternativa de investimento de capital privado”, algo que é “encarecedor dos custos da cidade” (SAMPAIO, 1990, pp. 45-6).

Com a crise da dívida e intensificação dos fluxos inflacionários, houve um movimento progressivo de poupança interna em terras e imóveis, gerando valor em processo especulativo que combinou desvalorização cambial e concentração fundiária. Nesse caminhar, há um

deslocamento do capital para aquisição imobiliária, o que aumentou a escassez de terras para produção de habitação popular, em contexto de ausência de política social para uso do solo.

No final dos anos 1970, as estimativas da gestão municipal eram de 400 mil pessoas moradoras de favela em São Paulo. Diante disso, a Prefeitura criou os programas Pró-favela – Programa de Urbanização de Favelas, em que a “urbanização era vista como intervenção técnica, econômica e financeira, para possibilitar a fixação da população através da posse ou propriedade da área”; e Pró-Água e Pró-luz, ações conjuntas de órgãos municipais em convênio com Eletropaulo e Sabesp para implantação de serviços de luz e água (SAMPAIO, 1990, pp. 48-50). Foram também criados os programas Promorar e Properiferia, de regularização de loteamentos e urbanização.

A Comissão de Moradores de Heliópolis passou então a estabelecer relações com a unidade de atendimento da Secretaria da Família e do Bem Estar Social, no âmbito dos programas Pró-luz e Pró-água ainda no final da década de 1970, como primeira iniciativa de interlocução com o poder público. “No início dos primeiros contatos entre a PMSP e o IAPAS, os programas Pró-Água e Pró-luz estavam iniciando sua atuação na favela de Heliópolis” (SAMPAIO, 1990, p. 35).

O envolvimento com a luta pela terra pela Comissão de Moradores se deu tanto pelo combate à ação dos grileiros e quanto pela reivindicação da efetivação do direito à moradia ao poder público. Com o fortalecimento do processo organizativo, a Comissão passou a ser composta por mais de 100 pessoas, que representavam dez “núcleos” distribuídos por Heliópolis: Mina, Flamengo, Lagoa, Viracopos, São Francisco, Portuguesinha, Imperador, Heliópolis, Sacomã e Pam. A nomeação “núcleos” fazia referência à organização partidária, no início da consolidação do Partido dos Trabalhadores (PT).

Além da Comissão de Moradores, havia outras duas entidades associativas em Heliópolis, a “Associação de Moradores de Heliópolis” e o “Grupo Pam”. Porém, a prefeitura considerava a Comissão “o grupo mais representativo da população” (SAMPAIO, 1990, p. 70). As lideranças passaram a conjugar a luta contra os grileiros com a atuação por melhorias nas condições de vida, pressionando a Prefeitura para implantação de água e luz em todas as glebas de Heliópolis, o que foi iniciado no final de 1982. “Nessa época, foi também construído, com auxílio da Prefeitura, um galpão comunitário para o funcionamento da OSEM – Organização Socioeducativa do Menor, e foi implantada horta comunitária. Todos esses benefícios foram reivindicados pela Sociedade Amigos do Núcleo da Favela de Heliópolis”, que compunha a Comissão de Moradores (SAMPAIO, 1990, p. 55).

Ao final da gestão de Reynaldo de Barros, em 1983, “o IAPAS obteve do juiz da Sexta Vara de São Paulo a reintegração de posse”, o que recolocou a centralidade na luta pela terra (veja boletim publicado à época no Anexo II). Diante dessa informação, as lideranças passaram a organizar assembleias pelo território para lutar pela “doação da gleba do IAPAS para a Prefeitura de São Paulo, e desenvolver um projeto de urbanização onde os próprios moradores seriam beneficiados” (SAMPAIO, 1990, p. 55).

Apesar das constantes negociações e da existência formal de programas de atendimento habitacional pela Prefeitura, o governo Reynaldo de Barros não deu qualquer encaminhamento definitivo às demandas da Comissão de Moradores no que se referia a habitação. A questão seria enfrentada de forma permanente na gestão seguinte, de Mário Covas (1983-85 – prefeito biônico, nomeado pelo PMDB), que desenvolveu um plano de habitação contemplando “política de terras, de recursos, de participação da iniciativa privada e de participação da comunidade”. Diante das dificuldades de obtenção de recursos do governo federal, pela crise econômica e do sistema de financiamento habitacional federal, a proposta era estimular a iniciativa privada a participar da construção de conjuntos habitacionais menores e espalhados pela cidade, em regiões com relativa infraestrutura. “O Plano Covas estimava população favelada do Município em 414.572 pessoas, vivendo em 91.419 barracos. O número estimado de favelas era 1.086”. Em Heliópolis, no segundo semestre de 1983, a Cohab estimava a existência de “cerca de 1.917 casas precárias de alvenaria e barracos” (SAMPAIO, 1990, p. 34).

Na chamada “Carta de São Paulo”, Covas afirma que “a política habitacional implantada a partir de 1964 entrou em crise”, prevalecendo “a tese de que o Poder Público não tem obrigação de subsidiar moradia para a família de baixa renda” (SAMPAIO, 1990, p. 57). No âmbito Federal, foi considerado um equívoco o subsídio, o que diminuiu ainda mais os recursos destinados ao setor. Pressionados pelos movimentos urbanos que surgiam de um lado, e pelo achatamento da participação federal no financiamento de habitação de interesse social, governos estaduais e municipais, dentre eles a prefeitura de São Paulo, “viram-se forçados a usar seus próprios recursos para subsidiar, de forma direta ou indireta, empreendimentos habitacionais destinados a abrigar famílias mais carentes” (SAMPAIO, 1990, p. 59).

Em abril de 1983, início da gestão Covas, a Prefeitura apresentou o Plano Habitacional Integrado Heliópolis, que propunha “erradicação da favela ali existente, através de sua urbanização, associada à construção de conjuntos de edifícios habitacionais de diversas

tipologias” (SAMPAIO, 1990, p. 61-3). A proposta contemplava o “esclarecimento” da situação jurídica da área para combate à ação de grileiros, além da “doação da área pelo IAPAS à PMSP”.

Frente a isso, a Comissão de Moradores realizou uma assembleia com três mil pessoas, em 12/02/1984, e divulgou boletim exigindo: repasse das terras do Iapas para a prefeitura, que por sua vez deveria vender “os lotes, urbanizados, aos moradores, de acordo com suas posses”; garantia de serviços básicos educacionais e de saúde; participação nos projetos habitacionais e na construção, por meio de mutirão; e fornecimento de material para famílias que não tivessem condições de adquiri-los (veja boletim publicado pela Comissão no Anexo II).

Em 20 de fevereiro de 1984, um convênio transferiu a área do IAPAS para o BNH, conforme reivindicação da Comissão de Moradores, para destinação a programas habitacionais. Isso foi resultado de pressões que a prefeitura de São Paulo exerceu sobre o BNH, em decorrência “das pressões que ela própria vinha sofrendo” da Comissão de Moradores de Heliópolis. “As lideranças da favela também pressionaram o IAPAS e o BNH, em suas sedes regionais” (SAMPAIO, 1990, p. 66).

Nessa época, a Cohab instalou em Heliópolis um plantão social, que seria responsável por estabelecer relação com a comunidade. As negociações, no entanto, pouco avançaram e, após constantes embates com a Comissão de Moradores, a administração pública optou por burocratizar o processo de solicitação de serviços de água e luz, dificultando a ampliação das redes elétrica e de abastecimento da comunidade. A principal discordância estava no constante aumento da demanda, pois a população ocupada seguiu crescendo, e a Prefeitura exigia da Comissão que auxiliasse no combate “à invasão” (COHAB *apud* SAMPAIO, 1990, pp. 85-6). Isso, atrelado ao não andamento do Plano Habitacional e à morosidade de negociações entre IAPAS e BNH, teve por consequência o tensionamento na relação entre Cohab e Comissão de Moradores. A gestão Covas se encerrou com negociações paralisadas e plano habitacional longe de ser concretizado.

O principal fator desse tensionamento foi o constante aumento populacional de Heliópolis, o que remonta à conjuntura política e econômica da época. As forças sociais foram conformadas em Heliópolis ao longo de um processo de determinação e sobredeterminação que perpassou a ação de forças políticas no plano local, nacional e internacional.

Conforme já exposto no tópico anterior, a hegemonia das forças políticas orientadas pelo projeto autoritário-desenvolvimentista e sua condução da política urbana foi instituinte

do território de Heliópolis. A ação política de tais forças produziu, na acepção althusseriana, “um acúmulo de determinações eficazes” sobre a estrutura, na medida em que alterou a composição das forças sociais nos grandes centros urbanos. Essa alteração se deu pela formação de uma massa marginal, por um processo que combinou a liquidação da subsistência dos pequenos proprietários e das classes trabalhadoras no campo, arrocho salarial das classes trabalhadoras rurais e urbanas, especulação imobiliária e supressão das formas de organização das classes trabalhadoras no campo e na cidade.

Nesse contexto, formou-se um novo território na cidade de São Paulo, Heliópolis, cuja composição de forças sociais apresentou uma primeira clivagem: ocupam o mesmo espaço trabalhadores informais, fabris e do setor de serviços, e um grupo restrito de pessoas que extraem renda através da sublocação e grilagem das terras no território. Deste antagonismo inicial, que opôs as forças sociais que compunham o território, decorre um processo organizativo de uma força política que atua pela posse da terra e melhoria das condições de vida. A Comissão de Moradores é o principal instrumento dessa força política que surge e obtém de setores ligados à Igreja Católica, de estudantes e do incipiente Partido dos Trabalhadores, como será exposto na sequência, um apoio organizativo e confirmativo.

Tal força política se organiza inicialmente em torno de um programa que tinha por objetivo a conquista de água, luz e moradia. Para alcançar tais objetivos, desde o início de seu processo constitutivo, essa força política estabelece relações com o Poder Público municipal. São relações que envolvem o diálogo e o conflito, e que têm como conteúdo principal os objetivos a serem alcançados. A manutenção do diálogo se fundamenta na conquista objetiva: desde sua conformação, a Comissão logra conquistar instalação de água e luz para os moradores e enfrentar a ação de grileiros, em uma disputa de poder territorial que perpassará toda década. Além disso, consolida-se como interlocutor da população frente ao poder público, um fator importante de sua conformação enquanto força política, pois será ela que trará, no plano institucional, as disputas com vistas à transformação estrutural de Heliópolis. Esta consolidação, por sua vez, implica em novas condições para a disputa política no território, no plano societal. Seu reconhecimento pelo poder público como interlocutora e representante dos moradores se constituirá como uma das bases de sustentação daquela força política na disputa ante os grileiros.

Com a crise do desenvolvimentismo e avanço do projeto neoliberal no país, foram transformadas as condições de diálogo entre Comissão de Moradores e poder público municipal. Aqui, novamente há uma dupla incidência estrutural naquela realidade: i) a crise

econômica, o modelo de exploração da terra e a política urbana intensificam a marginalização e segregação social, conseqüentemente houve uma intensificação da ocupação territorial de Heliópolis por famílias sem moradia vindas de diferentes partes do país, sobretudo do Nordeste Brasileiro; ii) o avanço do projeto neoliberal implica em diminuição na alocação de recursos para produção habitacional de interesse social, o que impõe condicionantes à negociação travada pelo poder público no plano municipal. Isso decorre em negativa, pela prefeitura, às demandas apresentadas pela Comissão de Moradores, o que se torna novo fator agravante das condições de vida em Heliópolis.

A crise a que Covas se referia e em que o país estava inserido implicou em significativas mudanças na política de habitação e desenvolvimento urbano. Era uma crise não apenas setorial, mas de hegemonia das forças autoritário-desenvolvimentistas, e teve como uma de suas conseqüências a falência do sistema de financiamento habitacional e constantes cortes de subsídios para produção de moradias populares.

Em linhas gerais, isso remonta às transformações por que passou a política macroeconômica do país no decorrer dos anos 1970-80. Cabe lembrar que a implementação do II PND levou a crescentes desequilíbrios internos na relação entre setores do empresariado e governos militares, com disputas que ganhariam corpo em relação, sobretudo, à participação do Estado na economia. A implementação do Plano envolvia uma significativa mudança no “peso relativo dos setores público e privado e – no interior deste – das diferentes frações do capital. Neste contexto, as fricções entre empresários e governo multiplicam-se”, ganhando expressão maior na campanha contra a estatização em 1975 e 1976 (CRUZ, 1997, p. 56). As tensões entre governo e setores do empresariado se ampliam com o fracasso do II PND entre 1976 e 1977. No centro da disputa, estava colocado o tema das taxas de juros, que opunha industriais e banqueiros, com taxas de lucro crescentes. O desenrolar da disputa nos anos subsequentes apresentou um período de crescente organização das frações burguesas brasileiras para formular alternativas de desenvolvimento e defender um novo projeto de país.

Tal organização passou pela construção de instrumentos de defesa de interesses e disputa política na sociedade civil. Cresce a influência e participação dos meios de comunicação de massa no debate político (SALLUM JR, 1999; CRUZ, 1997), assim como de economistas que se consolidavam como referências. São exemplos o “Documento dos Oito” publicado pela Gazeta Mercantil – escrito em 1978 pelos “mais representativos economistas críticos”, que formularam uma proposta de desenvolvimento centrada na diversificação da base produtiva –, a IV Conferência das Classes Produtoras (CONCLAP), o acirramento da

disputa pelo comando da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e do Rio de Janeiro (FIERJ), e a criação de órgãos como o Conselho Superior de Economia e do Fórum Gazeta Mercantil, para debate público (CRUZ, 1997).

Este processo é importante de ser destacado, pois, aponta para a construção de força política por forças sociais que se realinham em torno de um projeto político alternativo para o país. As forças sociais compostas por setores da burguesia descontentes com os rumos da política econômica dos governos dos generais Geisel e, principalmente, Figueiredo, se organizam enquanto força política na construção e defesa de outro projeto político. Para isso, mobilizam instrumentos de disputa de hegemonia que têm como espaço privilegiado de ação a sociedade civil – no caso, sobressaem-se os meios de comunicação de massa e as associações empresariais – e a dimensão ideológica do debate político vem para o primeiro plano.

Progressivamente, forças políticas burguesas multiplicam suas organizações e sua incidência, expandindo a atuação na sociedade civil com a mobilização de novos recursos para o controle da política, indo além do corporativismo, da presença nos “anéis burocráticos” do Estado e da lógica cartorial característicos da forma de conduzir (e disputar) a política no período (SALLUM JR, 1999).

Com a crise econômica de 1983 e a discussão acerca da sucessão presidencial, acirra-se a disputa entre dois discursos distintos, cada um com seu diagnóstico próprio acerca da recessão, desemprego e crise fiscal: de um lado, situou-se o discurso neoliberal, “que pregava a austeridade financeira, o saneamento do déficit público, maior abertura para o capital estrangeiro, aumento das exportações, privatização das empresas públicas e redução acentuada do papel econômico do Estado”. De outro lado, “o discurso desenvolvimentista, fruto da união entre parcelas da elite empresarial e economistas críticos”, que propunham uma política de enfrentamento aos ditames do FMI pela defesa de “negociação soberana da dívida”, com o reescalonamento da dívida interna, articulação “estreita” entre capital industrial e bancário, e papel “saliente” do Estado “através do Planejamento, da ação das empresas públicas e das instituições oficiais de crédito”, dentre outras medidas (CRUZ, 1997, pp. 59-60).

A crise, e as disputas em torno dos rumos para enfrentá-la, também ganhou expressão na habitação e no desenvolvimento urbano, com a falência da política construída pelos militares em associação com o empresariado do subsetor de edificações. A transferência de recursos da União para o sistema financeiro internacional, na chamada crise da dívida externa, leva ao colapso o sistema de financiamento habitacional, com conseqüente declínio do circuito

imobiliário (CARNEIRO, 2002; FIX, 2011). Com a crise do SFH, o circuito praticamente paralisou (VALENÇA, 2001).

Assim, novamente a conjuntura macroeconômica, associada a sua especificidade no setor urbano e habitacional, ambos caracterizados pela crise do desenvolvimentismo e avanço neoliberal, confluíram para a produção de um efeito na dinâmica demográfica das grandes cidades: há novo aumento do número de moradores de favelas nos grandes centros urbanos do país, em São Paulo e, especificamente, em Heliópolis.

Como aponta Kowarick (2000), “o patamar mínimo de remuneração, entre 1959 e 1990 em São Paulo, decresceu em termos reais cerca de 70%”. Na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a renda familiar em 1977 era de US\$ 550 mensais, caindo para US\$ 290 dez anos depois, uma redução resultante “de características estruturais do capitalismo brasileiro destas últimas décadas” (KOWARICK, 2000, p. 20).

Dados da pesquisa “Estudo das favelas e cortiços da cidade de São Paulo”, produzida pela Fipe, em parceria com a Secretaria de Habitação do Município (Sehab), em 1994, mostram o crescimento exponencial no número de favelas, loteamentos clandestinos e de cortiços. “Até 1973 a porcentagem da população favelada sobre o total do Município correspondia a 1%, esta parcela elevou-se a quase 8% em 1987, ou seja, em mais de 1.000%, enquanto a população de São Paulo cresceu 60%” (SEMPLA, 1990). Também o Plano Diretor então vigente, de 1972, mostrava que a cidade possuía, naquele ano, 72 mil moradores em favelas, que representavam 1,1% da população. Em 1994, no levantamento da Fipe, eles já eram 1,9 milhão e representavam 19,4% do total da população paulistana. Já de acordo com informações da Sehab, publicadas em reportagem da Folha de S. Paulo em 4/6/2000, o crescimento médio anual verificado nas favelas paulistanas entre 1973 e 1993 foi de 17,8%. Além disso, “os dados da pesquisa mostram que, mesmo morando de forma irregular, 13,8% da população favelada pagou a intermediários ou a ex-moradores pelos terrenos ou casas onde vivem”<sup>9</sup>.

Assim, o aumento populacional e a diminuição do financiamento habitacional são duas incidências da atuação das forças políticas neoliberais no plano nacional, e se apresentam como condicionantes da atuação da força política representada pela Comissão de Moradores no plano local. A ação das forças neoliberais produz, novamente aqui, a sobredeterminação na estrutura, em um processo de disputa de hegemonia ante as forças autoritário-desenvolvimentistas: os resultados da luta que travam pelos rumos da política nacional

---

9 Jornal Folha de S. Paulo, edição de 6/4/2000, acesso em <http://www1.folha.uol.com.br/fol/geral/ult04062000004.htm>

produzirão novas condições de vida – e de disputa política – na esfera econômico-social, e essa é uma realidade observável em Heliópolis.

Diante desse contexto, a força política que se constitui em Heliópolis estava, na acepção gramsciana, em um momento “econômico-corporativo” da consciência coletiva por ela construída. Neste momento, as demandas são organizadas para atender aos interesses imediatos daquela população, com a mediação da ação política por um projeto político ainda isolado, com pequeno grau de articulação com os interesses gerais de outros grupos subordinados e submetidos às mesmas consequências da disputa de hegemonia entre as forças autoritário-desenvolvimentistas e neoliberais. No entanto, ainda que fosse um momento “econômico-corporativo”, sua constituição enquanto força política deu base inicial para passagem à fase em que a ideologia germinada, em Heliópolis, estabelecerá relação com outras forças políticas, na construção de um projeto político comum, que coloca a questão do Estado e da conquista de igualdade político-jurídica como objetivo. Aqui, está colocada a possibilidade de conformação de um novo campo de forças, articulado por um projeto de novo tipo, o projeto democrático-polular, como será exposto na sequência.

### 1.3 - Avanço neoliberal e conformação do projeto democrático-popular

A situação internacional nos anos 1980 era diferente daquela vivida no início do Regime Militar, em decorrência da crise econômica iniciada nos países do centro do capitalismo na década anterior, período de baixa lucratividade. “A recessão de 1974 revelou-se o prelúdio de um longo período de crises intermitentes – recessão de 1980 e de 1990 – e de crescimento moderado”. Com a queda das taxas de lucro nos países centrais e maior coesão entre eles na geopolítica, e declínio da URSS e do movimento socialista em diferentes países do mundo, houve uma unificação da burguesia e do imperialismo que possibilitou seu avanço neoliberal, pela implementação de uma política de supressão dos direitos sociais e de ataque ao desenvolvimento nacional dos países periféricos (BOITO JR, 1999, p. 115-17).

As primeiras manifestações do neoliberalismo em forma de programa macroeconômico foram as políticas de flutuação de taxas de câmbio adotadas como resposta à crise do dólar no início dos anos 1970. Diante de uma crise econômica que tinha como elementos centrais a “tendência decrescente da taxa de lucros somada às taxas crescentes de inflação”, criou-se condições para um realinhamento político, sob hegemonia financeira, das diferentes forças sociais burguesas. Este processo de composição das forças políticas neoliberais iria culminar

na conformação de um projeto político que tem como componente central a “desregulamentação” de atividades econômicas, sobretudo “dos mecanismos financeiros”, com a adoção - através do controle de governos nacionais e órgãos estatais por tais forças - de macropolíticas destinadas a “proteger os emprestadores por meio da estabilidade forçada de preços e da abertura das fronteiras de comércio e de capital” (DUMÉNIL & LEVY, 2014, p. 25-7).

Uma das mais significativas expressões da hegemonia financeira naquele processo se deu no chamado “Golpe de 1979”, quando o Federal Reserve “aumentou de súbito as taxas de juro” (DUMÉNIL & LEVY, 2014, p. 70). A política fiscal expansionista estadunidense se combinou com uma política monetária restritiva, com sobrevalorização do dólar e aumento “vertiginoso do déficit fiscal, financiado por um crescente endividamento público” (CRUZ, 1997, p. 71). Tal construção de uma nova estratégia pelo governo dos EUA para superar as recessões de 1974 e 1975, que caracteriza a formação do chamado tripé macroeconômico do neoliberalismo, foi um dos fatores centrais para a crise da dívida em países dependentes, como o Brasil, nos anos 1980. Outra medida adotada que afetaria a dinâmica financeira mundial em favor das forças financistas foi a Lei de Desregulação das Instituições Depositárias e de Controle Monetário, em 1980, que “tornou possível a eliminação das estruturas regulatórias anteriores e, simultaneamente, aumentou o poder do Federal Reserve” (DUMÉNIL & LEVY, 2014, p. 70-1).

Além dos financistas, compunham as forças políticas neoliberais as associações patronais dos países do centro do capitalismo que, sobretudo a partir do final da década de 1970, colocaram em marcha uma prolongada luta contra os direitos dos trabalhadores e o desenvolvimento tecnológico dos países periféricos. Os países do centro do capitalismo entraram em processo de rearticulação de suas áreas de influência, em contexto de acentuado declínio do movimento socialista internacional. Para tanto, em setembro de 1985 foi constituído o Grupo dos Cinco, um conjunto das principais potências do capitalismo - Estados Unidos, Japão, Alemanha, França e Inglaterra - que atuou para administrar a desvalorização do dólar e exigir dos países dependentes a liberalização do comércio exterior, a privatização das empresas estatais, a desregulamentação da atividade empresarial e outras medidas de atração de capital especulativo (CRUZ, 1997, pp. 72-73; BOITO JR, 1999, p. 115).

Os principais instrumentos políticos mobilizados por tais forças na construção de sua hegemonia foram a criação e/ou consolidação de instituições internacionais, tais como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o

Banco Mundial (BM) e, posteriormente, a Organização Mundial do Comércio (OMC), além da instalação de governos locais pró-imperialistas. O objetivo econômico principal que se colocavam era a “extração de 'excedentes' pela imposição de preços baixos aos recursos naturais e investimento no exterior, seja ele em bolsa ou o investimento externo direto” (DUMÉNIL & LEVY, 2014, p. 19).

Nesse contexto, houve um aumento da pressão sobre a América Latina, especialmente pela política externa do Governo estadunidense de Ronald Reagan, que exigia abertura comercial de diferentes setores da economia. “As instituições políticas e econômicas internacionais, como o FMI, o Banco Mundial” assumiram papel central “como instrumento de tutela dos países centrais sobre os governos dos países periféricos” (BOITO JR, 1999, p. 117). Já durante o governo do general Figueiredo (1979-85) havia uma denúncia corrente dos “economistas críticos” à “submissão da política econômica ao *diktat* do FMI. A presença física dos funcionários daquele organismo nos recintos mais fechados do poder central” eram retratados como “ingerência externa” (CRUZ, 1997, p. 70).

O ambiente de atuação de tais instituições na América Latina era favorável aos interesses dos países centrais, na medida em que as burguesias internas latino-americanas ligadas aos setores produtivos “se encontravam politicamente debilitadas pela ruptura da frente populista e economicamente limitadas pela crise da dívida externa, cujos serviços e amortizações provocavam déficits crescentes”. Esses fatores dificultavam “os investimentos estatais, que tinham impulsionado o antigo modelo”, e induziram os Estados “a se colocarem sob a tutela do FMI” (BOITO JR, 1999, p. 117).

No Brasil, com o crescimento da dívida e a recessão de 1983, há uma “crise de hegemonia, em que – como ocorre em rupturas deste tipo – os representantes, os que seguravam o leme do Estado, dissociaram-se dos representados, que se fracionaram e polarizaram em torno de interesses e ideias distintos” (SALLUM JR, 1999, p. 25). A crise é de hegemonia do projeto autoritário-desenvolvimentista, que não mais logra estabelecer a mediação entre as forças sociais compostas, sobretudo, pelas frações de classe da burguesia do setor industrial, e as forças políticas que buscavam canalizar seus interesses no interior do Estado.

Conforme destacado, a política autoritário-desenvolvimentista do período militar teve como um de seus componentes centrais o investimento externo, que se converteu na década de 1980 em desinvestimento. “Não só os empréstimos privados estrangeiros cessaram como ocorreu, ao longo desses anos, uma enorme transferência líquida de recursos para o exterior,

principalmente em função do serviço da dívida externa” (SALLUM JR, 1999, p. 26). Frente a isso e à permanente instabilidade política, o governo federal adota, entre os anos de 1983 e 1987, diferentes “ensaios ortodoxos e heterodoxos de enfrentamento da crise econômica” (SALLUM JR, 1999, p. 26), em disputa pelo apoio das forças que até então compunham a antiga aliança autoritário-desenvolvimentista.

É uma aliança que, àquela altura, mantinha o controle dos principais espaços e instrumentos de poder de forma frouxa e sem direção bem definida pelo bloco no poder. Exemplos disso são as tentativas frustradas de responder à crise econômica levadas a cabo pelo governo Sarney, tais como a Política Industrial da Nova República e o Plano Cruzado, em um contexto de heterogeneidade na composição do governo, escassa representatividade do presidente e “divisão do aparelho governamental em áreas de influência”. Além disso, havia “enorme permeabilidade de organismos públicos a interesses privados”, acumulando conflitos de interesses no interior dos órgãos governamentais, que produziram como efeito político a “paralisia de decisão” e incapacidade de perseguir objetivos de médio e longo prazos (CRUZ, 1997, p. 69).

Outro componente desse processo foi a política “dos grandes bancos comerciais estrangeiros, que passaram a diversificar rapidamente seus ativos para reduzir a vulnerabilidade das operações com os grandes devedores”, dentre eles o Brasil. Atrelado a isso, houve uma mudança na política dos países credores a partir de 1985: “além da exigência tradicional de 'austeridade', passam a cobrar dos endividados sua adaptação aos novos delineamentos que estavam a imprimir na ordem econômica internacional” (CRUZ, 1997, p. 71).

A pressão sobre os governos latino-americanos para que abandonassem suas políticas desenvolvimentistas, e se realinhassem em torno de uma plataforma neoliberal, era algo que interessava aos grandes bancos brasileiros. Naquele período, “a Fenaban e a Febraban vinham defendendo a privatização, a abertura comercial e outros pontos da plataforma neoliberal como solução para o país”. Tais forças políticas já atribuíam “todos os problemas econômicos – a começar pela elevação da taxa de inflação – ao déficit público”. Um dos instrumentos criados para defender a plataforma foi o “Instituto Liberal, que tinha como objetivo difundir o neoliberalismo no conjunto do empresariado. A seção carioca foi criada em 1983 e a paulista em 1987”. As forças sociais que o constituíram foram “empresas multinacionais do setor industrial e, inclusive, grandes grupos econômicos não financeiros nacionais” (BOITO JR, 1999, p. 117).

Assim, houve um “pioneirismo dos banqueiros na defesa do neoliberalismo e uma adesão posterior do grande capital industrial” (BOITO JR, 1999, p. 118). Tal adesão se deu em contexto de instabilidade política permanente no Governo Sarney e decorrente incapacidade de comando diante de diferentes fatores que compunham uma situação político-econômica nova: pressão dos países centrais para abertura comercial; transição econômica de renovação tecnológica, mudança na governança corporativa e na relação capital-trabalho; transnacionalização; e, internamente, emergência de um movimento popular e sindical combativo, orientado por um projeto político antagônico (SALLUM JR, 1999; CRUZ, 1997).

Os variados “segmentos sociais que compunham a velha aliança desenvolvimentista magnetizaram-se por diferentes ‘fórmulas’ de enfrentamento da crise econômica”, que naquele momento ainda variavam entre medidas ora mais próximas do desenvolvimentismo, ora do neoliberalismo (SALLUM JR, 1999, p. 25; CRUZ, 1997). O fracasso do projeto autoritário-desenvolvimentista, no entanto, teve uma expressão mais cabal no Plano Cruzado, que falhou no intento de garantir a propalada estabilidade monetária. As diferentes frações da burguesia, e agora aquelas mais ligadas ao capital industrial, antes base de sustentação social do governo Sarney, passam a reagir às iniciativas reformistas (SALLUM JR, 1999; CRUZ, 1997).

Com conflitos crescentes entre empresariado e governo, em torno do controle de preços estabelecido pelo Plano Cruzado, além do maior descontentamento das classes médias com o retorno da inflação, “a crítica neoliberal toma a ofensiva”. A partir de meados de 1987, o governo Sarney passa a dar vazão aos interesses neoliberais e adota como resposta à crise econômica medidas para ampliar o processo de abertura econômica, conjugando a supressão de entraves burocráticos com flexibilidade à entrada de capital estrangeiro. Para isso, fundamentou-se em um discurso que retomava termos clássicos do liberalismo econômico, em reação ao “descrédito a que foram sujeitas as teses heterodoxas”. Este foi um momento em que se travou “uma batalha decisiva no plano ideológico” (CRUZ, 1997, p. 75).

A discussão em torno do modelo econômico a ser adotado pelo governo em meio a uma disputa entre desenvolvimentistas e neoliberais sofre nesse processo um deslocamento fundamental, que permeará o debate político nas décadas seguintes: o Estado vem para o primeiro plano do embate ideológico. A reorientação neoliberal da política econômica, que se aprofundará nos governos subsequentes, foi acompanhada por uma desconstrução do referencial desenvolvimentista. Este, respondia aos desafios de consolidar um capitalismo nacional pela relação entre Estado e classes burguesas, com os conflitos de interesse entre as

frações burguesas localizados no interior do Estado, cabendo a ele, o Estado, solucionar-los pela execução da política econômica resultante do embate em seu interior.

Com o avanço neoliberal, em contraposição, o discurso que se torna hegemônico passa a recorrer “incansavelmente à figura mitologizada do mercado autoregulado, denunciando a intervenção do Estado como a origem de todas as mazelas que acometiam a economia nacional”, ainda que na consecução do projeto neoliberal fosse necessário um Estado ativo e estruturante (CRUZ, 1997, p. 93). No plano do discurso, parcelas significativas do empresariado combatem “o intervencionismo estatal”, clamam “por desregulamentação, por uma melhor acolhida ao capital estrangeiro, por privatizações”. Em resumo, passam “a ter uma orientação cada vez mais desestatizante e internacionalizante” (SALLUM JR, 1999, p. 26).

Trata-se de um embate ideológico, no plano do discurso político, que expressa de forma cabal a disputa por hegemonia entre forças políticas articuladas em torno de projetos políticos distintos. Tal deslocamento do significado do Estado não foi fruto de um movimento inexorável da história ou do capitalismo, dentro de uma suposta trajetória teleológica da relação capital-trabalho, mas sim um resultado de processos conflitivos, de embates de valores e concepções de mundo distintos, mobilizados por forças sociais e políticas atuantes e em disputa por hegemonia.

No que se refere à política de desenvolvimento urbano e habitacional, em meio a tal contexto, o então presidente José Sarney anunciou a extinção do BNH. Houve uma subsequente estagnação da produção imobiliária, que recolocou “a necessidade de utilização de recursos próprios das empresas na promoção imobiliária, obtidos em grande parte pela antecipação da captação junto ao comprador” (FIX, 2011, p. 112). Com isso, promoveu-se um retorno ao padrão contratista de produção habitacional em pequena escala e voltada aos segmentos de alta renda (MELO, 1990). São exemplos da nova política as resoluções 1464 e 1469 do Banco Central, ambas de 1988, que congelaram o endividamento público e com isso impediram a continuidade do atendimento habitacional pelas Cohabs. Isso significou corte em torno de 90% da verba federal antes destinada à produção habitacional no país (ARRETCHE & CARVALHO, 1990).

Cabe a ressalva de que as forças políticas ligadas ao circuito imobiliário, antes hegemônicas nacionalmente, passam a canalizar seus interesses para o governo de São Paulo de Orestes Quércia (PMDB, 1987-91), o que leva a um significativo aumento de recursos estaduais para políticas habitacionais. Segundo Barbosa (2010), um acordo entre a Fiesp e o

governo garantiu a “aprovação da legislação que destinava o montante equivalente ao aumento de um ponto percentual no ICMS à produção habitacional paulista” (BARBOSA, 2010, p. 1550). Trata-se da expressão de uma disputa entre forças políticas no estado, que envolvia tanto frações de classe da burguesia, quanto o processo de organização e luta dos movimentos sociais urbanos travados desde o final dos anos 1970.

Tal processo de mudança na correlação de forças nacional e internacional, e de realinhamento das forças políticas em torno de projetos políticos distintos, trouxe novas implicações para a dinâmica da formação territorial de Heliópolis. Na época, segunda metade dos anos 1980, “não tinha negociação tranquila. Aqui com Jânio Quadros ficamos ocupados por duas semanas direto, ocupamos o espaço onde eles [a prefeitura] estavam trabalhando”, conta Marcinha (entrevista realizada em setembro de 2010), referindo-se à ocupação de um projeto de assistência social da Prefeitura em Heliópolis, em 1986, para reivindicar melhorias de infraestrutura urbana e abertura de diálogo com o poder público.

Marcinha participa do movimento por moradia em Heliópolis desde que chegou à região, há mais de 25 anos, e conta que naqueles anos “a gente ia para a porta da prefeitura, na luta pela moradia. Heliópolis não tinha água, luz, não tinha rede de esgoto”. Ela integrava a Comissão de Moradores e não perdia os atos que aconteciam na região central da cidade, ajudando a “articular” o povo. “Fizemos várias ocupações, ia lá, dormia, ficava lá o dia inteiro” (Marcinha, em entrevista em setembro de 2010).

A situação era a mais tensa vivida pela Comissão de Moradores até então, pois fora expedida ação de reintegração de posse ao Iapas de uma das partes que compunham o território, a Gleba L. Após uma série de ações, que envolveu ocupações, diálogo com a imprensa e parlamentares, as lideranças conseguiram manter o território sob posse dos moradores e incluí-los nas negociações do plano de habitação para Heliópolis (SAMPAIO, 1990, pp. 103-4).

Pelas características da atuação político-social da Comissão, a opção do movimento seguia pela não legalização, “porque naquele período as entidades legalizadas eram todas pelegas, um braço do governo”, explica Ester, integrante de uma das famílias removidas para Heliópolis em 1971 e hoje diretora da União de Núcleos, Associações e Sociedades dos Moradores de Heliópolis e São João Clímaco (UNAS) (em entrevista realizada em julho de 2010). Outra estratégia que o grupo adotou foi disputar as associações locais, a partir dos núcleos em que atuavam. A ideia era “tomar essas associações, tirar da mão do poder público”.

A gente começa todo esse trabalho, comissão de moradores pequenininha, a gente vai se articulando, vai crescendo a população, até chegar o momento de todos pararem de pagar aluguel para os grileiros. E a gente realmente se unifica com outras regiões da cidade de São Paulo, principalmente do Ipiranga, para discutir questão de água, luz, saneamento básico, e lutar por todos esses direitos (Lia, em entrevista realizada em julho de 2010).

Em 1986, a gestão de Jânio Quadros coloca a legalização como condição para negociação referente ao processo de urbanização de Heliópolis. “O governo falou assim: a gente não vai conversar mais se vocês não forem entidade, comissão de moradores a gente não reconhece porque tem entidade aqui. A gente foi obrigado a fundar a UNAS” (Lia, em entrevista realizada em julho de 2010). Na versão apresentada por Sampaio (1990), que integrava a equipe da Cohab à época, a ideia de constituir a entidade já surgira durante uma reunião dois anos antes, em 12/12/84, quando um “representante do secretário de Habitação propôs que as três entidades existentes na gleba constituíssem uma Comissão de Representantes, com membros das três entidades, as quais estariam sempre presentes nas reuniões e negociações com a Cohab/Sehab”. O propósito era uniformizar a divulgação de informações. “Essa ideia deu origem, mais tarde, à formação da UNAS”, que se tornou “o principal interlocutor do Poder Público” (SAMPAIO, 1990, p. 84).

Para além de estabelecer pré-condições para o diálogo, Jânio Quadros adotou algumas medidas que dificultaram ainda mais as condições de luta por moradia na cidade. Dentre elas, pode-se destacar a elevação para até dez salários mínimos como limite de atendimento pela Cohab; conjugado a isso, a priorização para atendimento das classes médias; e a Lei de Desfavelamento (Lei 10.209, de 1986, declarada inconstitucional em 2001, após julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade), que permitia ao proprietário de terra em São Paulo obter da Prefeitura alterações nos índices e características de ocupação do solo na construção de habitação de interesse social. Assim, uma empreiteira poderia construir, em área ocupada por população de baixa renda, habitações voltadas para setores médios, em limites acima dos permitidos pela lei de zoneamento da cidade.

Como adequação às resoluções do BC que bloquearam o atendimento habitacional pelas Cohabs, a prefeitura criou a “Cerprohab – Companhia de Empresas Reunidas de Promoção Habitacional, cuja função era assumir os financiamentos do setor, atuando como agente promotor, passando as Cohabs a serem apenas órgãos assessores dos programas” (SAMPAIO,

1990, p. 89). Por meio da nova companhia, seria possível aos governos federal e municipal financiar diretamente construtoras privadas, sem a necessidade de acionar as Cohabs.

A tais condições estaria atrelada a nova forma de conduzir o Plano Habitacional de Heliópolis, em negociação que envolvia Cohab, Secretaria Municipal de Habitação, Ministério de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, Iapas, BNH e Comissão de Moradores/UNAS. De acordo com Sampaio (1990, p. 100), a população residente em Heliópolis, em 1986, era de 20.104 pessoas, em 4.373 domicílios. Dentre as famílias que lá viviam, 23% recebiam Um salário mínimo, 23% entre um e dois, 20,6% entre dois e três e cerca de 30% acima de três salários mínimos. Ou seja, era uma população com renda muito distante da de dez salários colocada como público-alvo para atendimento habitacional pela Prefeitura. O risco posto à população de Heliópolis, portanto, não se reduzia mais a não participação na elaboração do projeto de habitação, mas passava a ser de sua expulsão do território para construção de moradias por empreiteira e para as classes médias.

Diante disso, em agosto de 1986, circular produzida pela UNAS, após realização de assembleia, convocou a população para participar de um ato na Sé, na “luta pelo direito real de uso da terra”. O momento era de pressionar a Câmara Municipal contra projeto de lei encaminhado por Jânio Quadros “para remover favelas. É importante que todos os favelados vão nesse dia (...) para exigir dos vereadores que não aprovem esse projeto de lei” (circular de Agosto de 1986, vide anexo II). As reivindicações eram por participação na elaboração do projeto habitacional, na construção por meio de mutirão, e por direito real de uso da terra, forma defendida para a regularização fundiária.

A relação entre UNAS e poder público foi tensa durante todo o mandato de Jânio Quadros, em razão da ameaça constante de remoção e dificuldade de participação no andamento do Plano Habitacional. Em resposta a isso, a UNAS realizou, ao longo de 1987, assembleias e manifestações. O tema foi noticiado pela imprensa. Em reportagem publicada no Diário Popular em 27/09/1987, afirma-se que, durante assembleia realizada em frente ao escritório da Cohab, as lideranças de Heliópolis denunciaram a companhia por estar construindo apartamentos a mais do que o previsto no projeto, “ao mesmo tempo que está deixando de urbanizar os loteamentos ali existentes”. Diante disso, Jânio Quadros afirmou em memorando ao presidente da Cohab que “a manifestação de ontem é inaceitável”, não devendo ser admitida, assim como a proposta de mutirão, pois seria “um absurdo imaginar que o mutirão constrói melhor do que pessoa especializada nesse mister; em quanto tempo

esses cavalheiros imaginam construir, eles próprios, as casas em apreço?” (memorando de Jânio Quadros, *apud* SAMPAIO, 1990, p. 117 – veja anexo II).

Em contraposição, em boletim publicado em fevereiro de 1988 (confira em Anexo II), a UNAS reivindicava da prefeitura a liberação de casas já construídas pela Cohab, assim como a realização de obras de 391 casas já contratadas com construtoras, a liberação de 234 lotes para mutirão, o término de 127 casas com prazo vencido para entrega e a liberação de 248 lotes para construção em áreas livres. Ao final, foram previstas e licitadas a construção de 726 casas por três empreiteiras, sendo efetivamente construídas 318 unidades. Por mutirão, foram construídas 201 unidades.

As disputas entre as forças políticas atuantes nos planos municipal, estadual e nacional resultarão em relativo enfrentamento governamental da questão do “déficit habitacional” e do problema da escala na produção de moradias populares. Trata-se de uma realidade conformada pela organização e luta das forças políticas orientadas pelo projeto democrático-popular em Heliópolis, na cidade como um todo e em âmbito nacional, mas também pelo embate ante ao avanço das forças neoliberais nos planos nacional e internacional.

Houve uma confluência entre, de um lado, as ações de forças políticas orientadas pelo projeto democrático-popular, e de outro, das forças políticas orientadas pelo projeto autoritário-desenvolvimentista, que não encontram mais vazão para seus interesses na política nacional. Essas mobilizações coetâneas, porém não coordenadas entre si pelas forças envolvidas, levarão a adoção de iniciativas estaduais e municipais para oferta de habitação para população de baixa renda, com produção de moradias pela CDHU e Cerprohab/Cohab, contratantes de empresas privadas para execução das obras. As pressões populares resultaram na construção, pela Prefeitura de São Paulo, de moradias por mutirão, algo inicialmente negado no processo de negociação com a UNAS. Coube às forças políticas hegemônicas no estado e na Capital, na condução de seus governos, articular demandas de forças distintas e em disputa, na execução de uma política que atenderá interesses de projetos distintos de sociedade.

O contexto encontrado no Brasil pelas forças neoliberais para avanço de seu projeto era de enfrentamento não apenas ao desenvolvimentismo que hegemonizara a política nas décadas anteriores, mas também à conformação de um campo democrático-popular com base de sustentação nos movimentos popular e sindical. Com o crescimento do emprego industrial no período de ditadura militar, “a base potencial do sindicalismo operário crescera,

concentrara-se e apenas no começo da década de 80, com a recessão de 1981-1982, sofreu o impacto desorganizador da elevação das taxas de desemprego” (BOITO JR, 1999, p. 118).

Além disso, houve um intenso processo de conformação de forças políticas democrático-populares nas periferias urbanas das grandes cidades, do qual a UNAS em Heliópolis é exemplo. Arelados a isso, a criação de instrumentos partidários e de movimentos de massa, como o Partido dos Trabalhadores (PT), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento Unificado de Favelas (MUF) e a União dos Movimentos de Moradia (UMM) estabeleceram outras condicionantes para o avanço do neoliberalismo. “O processo constituinte de 1988, que resultou numa Constituição que, hoje, é um dos grandes obstáculos às contra-reformas neoliberais, representou bem essa situação na qual a política brasileira caminhava na contracorrente da política latino-americana” (BOITO JR, 1999, p. 118).

A organização das forças políticas de Heliópolis em torno do projeto democrático-popular teve como componentes alguns desses instrumentos. Um relatório acerca do processo de negociação entre prefeitura e Comissão de Moradores, elaborado pela equipe técnica da Cohab, afirmava já em 1985 que muitas das dificuldades eram geradas “por elementos de fora da área”, o que perturbava o entendimento entre Cohab e população (COHAB, *apud* SAMPAIO, 1990, pp. 85-6). O relatório cita como “elementos de fora da área” ou, em outros termos, “agentes externos” que “interferiam na dinâmica de organização e de atuação da Comissão de Moradores”, um órgão público, a Fabes/Ipiranga, o Centro Acadêmico XXII de Agosto, da Faculdade de Direito da PUC-SP, a Pastoral da Favela, e o Partido dos Trabalhadores. José Mentor era uma das figuras centrais, pois estabelecia relação tanto com o centro acadêmico como com o PT, assim como a Irma Passoni, da pastoral e do partido, e posteriormente deputada eleita pelo PT.

Além de participar de reuniões da Pastoral em outras regiões da cidade, a Comissão de Moradores de Heliópolis compôs a construção de movimentos de favelados, com destaque para o MUF. No decorrer de 1984, afirma Sampaio (1990, p. 74), a Comissão integrou o movimento em um processo de mobilização ante o governador Franco Montoro, por terra, garantia de permanência das famílias em seus locais de habitação e pagamento de taxa mínima de água e luz. De acordo com o relatório da Cohab, tais influências externas “algumas vezes facilitaram o processo de entrosamento Cohab/moradores, - por exemplo, quando em reuniões, assumem os papéis de moderador e coordenador – e em outras ocasiões a

dificultaram, ao assumir posições reivindicatórias ou de pressão” (COHAB, *apud* SAMPAIO, 1990, p. 71).

Do processo de organização e luta participaram, além da UNAS, parlamentares ligados ao PT. Na referida assembleia em frente ao escritório da Cohab, estavam presentes o então deputado Eduardo Suplicy (PT), representantes da CUT e integrantes do MUF. Este movimento fora articulado pela Pastoral das Favelas e por Luiza Erundina, então vereadora pelo PT. Trata-se de “um dos movimentos mais importantes da década de 1980. Naquele momento, ocorriam muitas remoções de favelas na cidade de São Paulo, muitos despejos”, de modo que se mostrou necessária a articulação pela cidade de um movimento que colocasse tais questões na centralidade de suas ações (Benedito Barbosa, o Dito, liderança da UMM e da Central de Movimentos Populares - CMP)<sup>10</sup>.

O Movimento Unificado de Favelas, que reúne centenas de favelas na Região Metropolitana de São Paulo, fechou questão em torno da defesa da concessão do Direito Real de Uso, como forma de regularizar a posse de terra nas favelas. Os favelados querem a garantia de não serem expulsos, o direito de não pagarem nada para morar e de poderem construir e ampliar sua moradia sem risco de vir a perder o investimento, todos atributos da casa própria, sendo de maior importância o fato de serem formalmente donos de terra” (BONDUKI, 1987).

Com base nisso, é possível destacar alguns dos elementos que consolidaram o projeto democrático-popular, em um processo de formulação e luta do qual a UNAS participou ativamente enquanto força política em Heliópolis e articulada com o MUF na cidade. A consolidação de um projeto político se deu pela combinação de articulação de um movimento que unificasse as lutas antes dispersas no espaço urbano, mas que apresentavam demandas e envolviam forças com base social comuns em ação, com a composição de um programa político que melhor desdobrasse tais demandas. No referido caso, o MUF é o movimento e o Direito Real de Uso a síntese do programa político, que contém em si o direito de posse e a participação na construção de moradia digna.

A reivindicação de direito real de uso e do mutirão foi politicamente formulada pela UNAS enquanto objetivo político em um amplo processo de articulação, envolvendo forças políticas que concebiam a terra urbana e a habitação como um direito, a ser efetivado por um conjunto de medidas pelo poder público. “A luta era pela Concessão do Direito Real de Uso

---

10 Entrevista para a Carta Maior – <http://www.gaspargarcia.org.br/noticia/gaspar-garcia-na-m%C3%ADdia-tend%C3%AAncia-%C3%A9-ampliar-luta-por-moradia-nas-%C3%A1reas-centrais>. Acesso em 12/10/2016.

(CDRU). Naquele momento não havia o instrumento da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia. Assim, o movimento lutou muito pelo CDRU”, explica Dito. De acordo com o Código Civil, “o poder público poderia conceder uma área por até 99 anos e de forma gratuita. Foi toda uma luta pela concessão, para a pessoa ficar onde está e não ser despejada: nasceu daí, da luta dos movimentos” (Dito, liderança da UMM e da Central de Movimentos Populares - CMP)<sup>11</sup>. A consolidação desta reivindicação era parte dos primeiros passos do movimento pela Reforma Urbana, expressão que naqueles anos era utilizada apenas por acadêmicos e pela Articulação Nacional do Solo Urbano (Ansur), que reunia intelectuais como a professora Ermínia Maricato.

Em 1987, nesse contexto de ocupação de terra, os movimentos enfrentavam uma baita repressão, principalmente da polícia e da guarda civil, na época do então prefeito Jânio Quadros. Então a gente começou a organizar o movimento do qual até hoje a gente participa, a União dos Movimentos de Moradia de São Paulo. Em 1988, a Luiza Erundina ganha a eleição municipal. Na gestão da Luiza, a gente consolida algumas políticas que a gente já começava a reivindicar, mais associadas ao direito ao teto, à moradia. Assim, começava avançar outra pauta. Naquele momento, o movimento da Constituinte de 1988 havia sido, pelo menos em parte, vitorioso, pois tínhamos garantido alguns instrumentos de política urbana nos artigos 182 e 183 da Constituição: o Plano Diretor, o direito ao usucapião, a função social da propriedade (Dito, liderança da União dos Movimentos de Moradia e da CMP)<sup>12</sup>.

Sobressaem aqui as dimensões institucionais do processo de construção do projeto político e da articulação das forças políticas. Tanto o mandato de uma vereadora que se vale da institucionalidade para fortalecer os movimentos e formular em termos de políticas públicas suas demandas, quanto as movimentações relacionadas ao processo constituinte, com decorrente consolidação de instrumentos democrático-populares de políticas urbanas na Constituição, serão componentes fundamentais desse processo. As forças políticas atuantes na sociedade civil em articulação com forças políticas atuantes no Estado, na luta em torno de valores, concepções de mundo e de um programa político comum, conformarão um projeto político que expressa um conjunto de demandas populares urbanas de democratização do acesso à terra nas cidades.

---

11 Entrevista para a Carta Maior – <http://www.gaspargarcia.org.br/noticia/gaspar-garcia-na-m%C3%ADdia-tend%C3%AAncia-%C3%A9-ampliar-luta-por-moradia-nas-%C3%A1reas-centrais>. Último acesso em 12/10/2016.

12 Entrevista para a Carta Maior – <http://www.gaspargarcia.org.br/noticia/gaspar-garcia-na-m%C3%ADdia-tend%C3%AAncia-%C3%A9-ampliar-luta-por-moradia-nas-%C3%A1reas-centrais>. Último acesso em 12/10/2016.

Assim, à regularização pelo direito real de uso e à construção das moradias com participação popular, somam-se ao projeto democrático-popular na área de desenvolvimento urbano e habitação instrumentos como o Plano Diretor, o usucapião e a função social da propriedade, a serem defendidos e efetivados por forças políticas organizadas em instrumentos como a UMM, que a UNAS integrou, assim como a Articulação dos Movimentos Popular e Sindical (Anampos), que daria origem à Central de Movimentos Populares (CMP) alguns anos mais tarde, em 1993.

O projeto articulado pelas forças democrático-populares foi ainda muito além da questão habitacional, perpassando também em Heliópolis diferentes campos da defesa de direitos e da cidadania, tais como os já referidos acessos à rede de água e luz, à saúde, à assistência social e ao saneamento básico. Nos boletins da Comissão de Moradores/UNAS, estão presentes desde o início da década de 1980 questões como a reivindicação de creche, a mobilização de movimento de saúde e a assistência a crianças, adolescentes e pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Outra forma organizativa que emergiu naquele território no decorrer dos anos 1980 também exemplifica a amplitude da luta, para além da questão da terra, e sua relação com a concepção de cidadania, algo central na composição do projeto democrático-popular. Em 17 de janeiro de 1986, cinco rapazes foram presos pela ROTA - Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar, enquanto caminhavam em direção a um campo, para jogar futebol. Três deles foram liberados em seguida, sem explicações referentes à abordagem, e outros dois - Teodoro Hoffman e Dirley da Silva – desapareceram. A UNAS, ao saber do caso, recorreu ao Centro Oscar Romero de Direitos Humanos da Arquidiocese de São Paulo, que ofereceu apoio jurídico. Desta articulação surgiu o Comitê Teodoro e Dirley de Direitos Humanos, formado por moradores e advogados, com o objetivo de investigar o caso.

Uma das pessoas engajadas na apuração, Isabel Peres, do Centro Oscar Romero, sofreu ameaças de morte. No entanto, com a persistência na luta, foram encontradas ossadas dos dois jovens, 50 dias após a execução. “Estavam dentro de uma mata, fui ao local com um grupo e achamos os corpos”, conta Lia (relato em reunião com militantes do Movimento dos Trabalhadores Cristãos, em 3/12/2013). O Comitê passou então a exigir punição dos responsáveis, algo que aconteceria no início dos anos 1990, quando os cinco policiais militares envolvidos foram condenados a 32 anos de prisão.

Nas palavras de Lia, até então, mesmo quando agredidos por grileiros ou pela polícia, os moradores eram obrigados a se defender na Justiça. “A gente era agredido e para a Justiça

éramos os agressores”. Isso será transformado pela atuação do Comitê, em sua articulação com diferentes forças sociais: pessoas ligadas à Igreja, ativistas de direitos humanos e moradores de Heliópolis. Com aquela luta, “o código universalista dos direitos e da política” se sobrepôs ao “código instrumental da violência” (FELTRAN, 2010, p. 227), em um processo de “acentuação do componente de legitimação na relação repressão/legitimação do Estado com as classes populares” (SANTOS, 1983, p. 54).

Após sofrer recorrentemente com a dominação do território por grupos armados de grileiros que atuavam com apoio da polícia, a UNAS consolidou-se como força política representativa dos interesses de um conjunto significativo de moradores da região, articulada com instituições e organizações não governamentais, e com condições de construir iniciativas para além da luta por moradia. O Comitê Teodoro e Dirley de Direitos Humanos, por sua vez, simbolizará a consolidação do processo organizativo na medida em que representa uma inflexão político-social em Heliópolis: o grupo que lutava contra a espoliação, contra diferentes formas de autoritarismo social, contra o arbítrio e ações discricionárias, advindas inclusive de agentes estatais, como da Justiça e da Polícia, constrói um instrumento político-social que logra enfrentar alguns dos mecanismos de exclusão social pela afirmação da igualdade expressa no direito e, por consequência, da cidadania como objetivo político-social. Uma cidadania que, por um lado, estabelece as relações de igualdade civil com o restante do corpo social e, por outro, afirma o direito daquelas pessoas definirem as formas de integração social, de participação e de resposta às necessidades sociais historicamente construídas no território. Houve, na luta pela terra, saúde, luz, água, ante grileiros ou polícia, a emergência “de uma nova noção de cidadania”, que logra “articular lutas por demandas específicas por direitos” com “a luta mais ampla pela construção democrática” (DAGNINO *et al*, 2006, p. 52).

Como parte desse processo, a Igreja se constituiu, novamente aqui, como uma instituição de apoio na construção da ação coletiva, “pela fundamentação material e subjetiva da ação política, pela organização coletiva em torno de interesses comuns, por propiciar espaços e estratégias de articulação e diálogo entre sujeitos e pela mediação na relação entre aquele grupo social e o Estado” (SILVA, 2011, p. 56). À proteção jurídica soma-se o trabalho organizativo, de modo que as relações construídas com a Instituição possuem valores confirmativo e constitutivo da força política que se conforma no território pela formação, organização e luta de forças sociais lá presentes.

O auxílio da Igreja leva à quebra do isolamento dos moradores de Heliópolis em relação ao restante da sociedade, integrando-os a “um horizonte social de resistência” (SANTOS, 1983, p. 35). Pelo incentivo à “autonomia dos próprios atores sociais”, a Igreja influencia no associativismo inicial por que o grupo passa (AVRITZER 1997; CASANOVA 1994; OXHORN, 1995; SADER, 1988). Além disso, a experiência com trabalho comunitário de base auxilia na formação de uma “cadeia de ações coletivas participantes” que fortalece a consolidação dos “elos organizativos já tecidos” pela comissão (SANTOS, 1983, p. 40).

A atuação era reflexo de uma re-orientação no interior da Igreja na Grande São Paulo, a partir da elaboração do primeiro Plano Bial da Pastoral da Arquidiocese de São Paulo, em 1976. O documento norteia a criação de Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) para fortalecimento da relação da Igreja com a população de baixa renda que vivia na região metropolitana de São Paulo. Esta atuação contribuiu para “um novo movimento de lutas sociais” que retoma as reivindicações das antigas sociedades Amigos de Bairro, tais como transportes, saneamento e assistência à saúde, e “levanta novas bandeiras, que tendem a extravasar o âmbito puramente local, unificando e mobilizando a população da periferia em torno de objetivos mais amplos” (SINGER, 1980). O processo organizativo abrangeu toda a cidade, e culminou, num primeiro momento, com a realização do Congresso de Favelados da Grande São Paulo, em maio de 1979, e do I Encontro Nacional Contra a Carestia (SINGER, 1980).

Os encontros estimulam a atuação das CEBs em São Paulo, que confluirá com um movimento concomitante, de construção de força política em torno do projeto democrático-popular. Para além de sujeitos ligados à Igreja Católica, houve atuação constante e organizada do PT, que influenciou em Heliópolis na articulação e organização social desde o momento da constituição da Comissão de Moradores. “A formação do PT aqui foi pela Comunidade Eclesial de Base, foi tudo para o PT, devemos isso ao D. Paulo Evaristo Arns”, afirma Tadeu (em conversa informal, em 9/12/2013).

É um exemplo a trajetória da ex-freira Aline, decidida por permanecer em Heliópolis com o intuito de “buscar a dignidade, a justiça, por todos os eixos: educação, saúde, não só pela moradia, pela garantia de lazer das crianças”. Os trabalhos que desenvolveu na pastoral se iniciaram em diálogo com Tadeu e Lia. “A casa deles era aberta para a acolhida de pessoas que queriam ajudar. Então eles chegavam, situavam a gente na história, e falavam: temos esse conflito e contamos com vocês, que são mais uma força” (Aline, em entrevista realizada em setembro de 2010).

As ações construídas norteavam os objetivos político-sociais e o processo organizativo, que posteriormente seriam incorporados e resignificados pela atuação no PT. Com base na Teologia da Libertação, Aline concebia o “verdadeiro Deus” como aquele que participa. “A posição profética cristã era essa participação”. Assim, pelo envolvimento com a comunidade, ela “acabou ficando” em Heliópolis, para lutar “pelo direito à terra, direito de dignidade como ser humano”, fundamentada na ideia de que a vontade de Deus era a do respeito a todas as pessoas e a igualdade. Com o passar do tempo, o Deus de Aline que “não quer que eu fique na miséria” sairá progressivamente de cena, dando lugar a códigos universalistas apoiados no direito. A formação e a luta seguirão em nova forma, pela tradução das necessidades na linguagem do direito, e por situar os conflitos no âmbito da política. Isso se refletirá em uma das formas organizativas a ser construída pelo movimento nesse processo, o partido, que manteve instrumentos próprios das CEBs, porém articulados na consecução de fins expressos em um programa que extrapola as fronteiras da comunidade, sem com ela perder conexão intrínseca.

Nas palavras de Aline, “Heliópolis era um todo. Conforme foi crescendo, começou a necessidade de discutir os núcleos”, compostos por lideranças de rua, responsáveis por informar os moradores vizinhos. Aline se envolveu prioritariamente nas atividades de formação desses espaços de discussão partidária e de base de apoio político-organizativo da Comissão de Moradores. Seu objetivo era “envolver mais gente, trabalhar a formação das pessoas, discutir as necessidades do núcleo e, assim, se fortalecer” (Aline, em entrevista em julho de 2010). Aqueles que se somavam eram considerados “mais uma força”, não estavam “acima ou abaixo”, complementa Ester.

A importância da formação dos núcleos é porque estava crescendo muito. No início, tínhamos assembleia com mil pessoas ou mais, porque falava em moradia rapidinho o pessoal se comunicava e se encontrava, e aí surgiu a necessidade que não era só se encontrar e cada um falar de suas ideias e não ter objetivo. Sentiu necessidade de ter objetivo: o que queremos negociar com a Cohab? Posso levar questão particular ou de um conjunto? O movimento tinha a preocupação de levar a necessidade do coletivo. Então começou a ter necessidade de ter núcleos, que poderiam envolver mais gente e trabalhar a formação das pessoas, poderia discutir as necessidades daquele núcleo, a realidade em cima daquela discussão a gente poderia ver em que poderia fortalecer (Aline, entrevista em julho de 2010).

Outro apoio à formação dos núcleos veio de estudantes e advogados ligados ao PT que já atuavam na região, principalmente José Mentor, hoje Deputado Federal. “Os núcleos na

década de 1980 foram puxados pelo Mentor”, diz Leonardo (conversa informal em 29/3/2014). Com o passar do tempo, já no final dos anos 1980 e início da década de 1990, os núcleos deixaram de ser instâncias organizativas do PT em Heliópolis para se tornar instância da associação de moradores. “Hoje em dia quase não existem”, afirma Leonardo, apesar de muitas lideranças ressaltarem, em diferentes contextos, a importância do espaço.

Tal processo exemplifica uma das faces da história da construção do PT como um todo. Secco (2012) e Pomar (2005) apontam o movimento popular influenciado pela Igreja Católica como uma das “fontes” que deram origem ao partido, principalmente pelo fomento das CEBs como estrutura que garantiu ao PT “capilaridade social nas periferias das grandes e médias cidades e nas áreas de conflito rural” (SECCO, 2012, p. 26). A essa atuação se somou outra das fontes: intelectuais de origens diversas e inseridos, a partir de diferentes motivações, nas lutas em meio urbano e rural. No caso de Heliópolis, essa conjunção foi fundamental na origem dos espaços organizativos.

Os núcleos tiveram importância já no movimento pró-PT no final dos anos 1970, e se tornaram principal instância organizativa no decorrer dos anos 1980 em todo o País. Nas palavras expressas por um boletim interno do partido, publicado em outubro de 1983, os núcleos eram “a veia por onde passa a vida do PT” (PIRACICABA *apud* SECCO, 2012, p. 78). Secco (2012) explica que esses espaços “mimetizaram as CEBs e foram a expressão política de uma organização popular originalmente religiosa. Isto se comprova pela mistura de círculos de estudos, discussões e organização de ações locais” (SECCO, 2012, p. 78).

A caracterização do processo vivido em Heliópolis destaca que os núcleos possuíam as dimensões organizativa – com a finalidade de “envolver mais gente” – e formativa – que possibilitava correlacionar as demandas imediatas locais com o contexto histórico vivido. Tais dimensões remontavam à atuação inicial das CEBs, e sua conformação enquanto núcleo partidário advém da “necessidade de ter um objetivo” politicamente definido e contextualizado em disputas presentes no território e para além das fronteiras de Heliópolis. No dizer de Aline, Tadeu e Ester, os núcleos constituíram-se enquanto instrumento que articula formação, organização e luta comunitária com um projeto político compartilhado por sujeitos de diferentes localidades e trajetórias políticas, inseridos em uma mesma totalidade histórica. Disto advém sua importância na conformação de força política por aquelas forças sociais que compõem o território.

O “Manifesto de lançamento” do PT, aprovado na reunião de fundação em 10 de fevereiro de 1980, dialoga diretamente com os objetivos iniciais expressos pelas lideranças de

Heliópolis, ao afirmar que o partido surge “da necessidade sentida por milhões de brasileiros de intervir na vida social e política do país para transformá-la”, superando sua condição de “brasileiros de segunda classe”. Trata-se de um contexto em que as “grandes maiorias” querem falar “por si”, organizar-se “como força política autônoma (...). Queremos a política como atividade própria das massas que desejam participar, legal e legitimamente, de todas as decisões da sociedade” (PT, 1980, disponível em <https://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/04/manifestodefundacaopt.pdf> - último acesso em 14/11/2014).

Nessa concepção reside, justamente, outro fator que tornou possível a conjunção entre CEBs e núcleo partidário: a comunhão de objetivos políticos, uma vez que a atuação de religiosos se pautava pela necessidade de “dar voz” aos “oprimidos”. Para além da necessidade de um instrumento organizativo enraizado nas regiões pobres das grandes cidades, o PT se encontrou com as CEBs no projeto de inserção social através da luta pela efetivação de direitos civis e políticos de sujeitos impedidos de ser, submetidos ao arbítrio, ao autoritarismo e à ação discricionária dos que ocupavam os espaços de poder na sociedade, nos aparelhos privados de hegemonia, e no Estado.

Assim, a construção do instrumento partidário em Heliópolis levou a um primeiro reposicionamento da força política e à redefinição de campos de luta naquele território: o grupo formado pelo enfrentamento a diferentes mecanismos de exclusão social e pela afirmação da igualdade estabelece objetivos político-sociais que extrapolam o território, em uma construção de força política atuante na cidade e no país como um todo. Nesse processo, há uma transformação profunda das formas organizativas e das relações políticas e sociais estabelecidas com o restante as forças sociais.

Tal (re)posicionamento não esteve isolado naquela comunidade, mas compõe um amplo processo de conformação de força política orientada por um projeto de novo tipo para o país, o democrático-popular. São elementos centrais desse projeto: as noções de participação, cidadania e sociedade civil, que articulam em torno de si diferentes processos e objetivos aqui analisados – o Direito Real de Uso da Terra, a reivindicação de participação no Plano Habitacional de Heliópolis, a luta contra a violência policial e paramilitar, dentre outros; os diferentes instrumentos de organização e luta – movimentos sociais urbanos como o MUF, a UMM, a CMP, e partidários, no caso, o PT; e as forças sociais mobilizadas, tais como as classes populares, religiosos, acadêmicos e funcionalismo público, dentre outras.

A centralidade desse projeto, portanto, está na defesa de uma “concepção de aprofundamento e radicalização da democracia”, que estabelece como elementos de um

programa político o “compartilhamento do poder decisório”, a transparência, o controle social, cogestão, os espaços públicos como “terreno constitutivo da política”, composto por diferentes sujeitos e formas de fazer política na construção do “direito a ter direitos”, de uma cidadania que efetive direitos coletivos e garanta o direito à diferença (DAGNINO *et al*, 2006, pp. 48-53; DAGNINO, 1994).

Assim, as forças neoliberais encontrarão no Brasil não apenas o antagonismo de forças que defendiam um “capitalismo de base nacional” e tinham no projeto autoritário-desenvolvimentista sua plataforma, mas também uma crescente conformação de forças políticas democrático-populares que lograram construir combativos movimentos sindicais e populares e um partido de massas sob seu controle. “Nascido à margem da estrutura partidária estabelecida, confrontando-se com organismos estatais pouco permeáveis e/ou declaradamente hostis” se fortalece nas forças sociais populares “a demanda de autodeterminação, o imperativo de afirmar em cada instante sua identidade própria” (CRUZ, 1997, p. 128). E a isso respondem as forças políticas organizadas em torno do projeto democrático-popular, que rejeitam as “fórmulas autoritárias”, exigem o fim da estrutura desigual da sociedade brasileira, afirmam os direitos sociais e a “vontade nacional”, travando, na Constituinte, a disputa ante as forças que lhe eram antagônicas (CRUZ, 1997, p. 142).

Tal disputa esteve presente também na eleição de Collor e ao longo dos anos 1990, conformando uma conjuntura que estabeleceu condicionantes ao avanço do projeto neoliberal, no Brasil, na cidade de São Paulo e em Heliópolis. As principais características desse processo serão examinadas no tópico que segue.

#### 1.4 – Hegemonia neoliberal e resistência democrático-popular

O contexto de crise do desenvolvimentismo e avanço neoliberal foi acompanhado, como já analisado, pela conformação de forças políticas com base popular e sindical em torno de outro projeto político antagônico, o democrático-popular. Estas forças se inseriram na cena política brasileira na disputa pela construção democrática, e lograram estabelecer condições distintas daquelas encontradas em outros países para a consolidação da hegemonia neoliberal. Tal processo resultou em uma “grande disputa entre projetos políticos que, usando mesmos conceitos e apelando a discursos parecidos, são de fato completamente distintos”. Os anos 1990-2000 serão marcados pelo avanço das forças neoliberais, que promovem a privatização de “amplas áreas das políticas públicas”, porém em um processo “acompanhado por um

discurso participacionista e de revalorização simbólica da sociedade civil (entendida como Terceiro Setor)”. Este foi o resultado de uma disputa frente a resistências das forças democrático-populares, que perpassou o próprio interior da sociedade civil e sua relação com a sociedade política (DAGNINO *et al*, 2006, p. 14).

Conforme já exposto anteriormente, ressalta-se aqui novamente a concepção do neoliberalismo como um projeto, cuja dimensão ideológica fora posta com centralidade na disputa política, expressa pela consolidação de um referencial que deslocou a concepção de Estado antes hegemônica. Essa dimensão ideológica estruturou um campo político-normativo, que ganhou corpo em um programa com objetivos bem definidos: de privatização, controle de déficit público, redefinição das relações entre capital nacional e internacional, reestruturação produtiva e esvaziamento das políticas sociais em favor do mercado.

O avanço do projeto neoliberal, no entanto, não se deu, conforme também já destacado, de forma inexorável, como expressão de uma “fase” do capitalismo, mas como parte de um intenso processo de disputa política ante forças antagônicas, que se organizam em torno de projetos distintos de país. São processos intensamente conflitivos, com mudanças táticas das diferentes forças em disputa e mobilização de um conjunto heterogêneo de recursos, instrumentos e espaços para a consecução dos fins por elas estabelecidos.

Na disputa travada ante o projeto autoritário-desenvolvimentista, as forças neoliberais lograram promover um deslocamento que colocou o “Estado na berlinda”, com a construção política, na acepção gramsciana, de um “consentimento ativo” em torno da “Reforma do Estado” como resposta para a superação dos entraves então colocados ao crescimento econômico brasileiro. Passou-se a preconizar e, após as vitórias eleitorais de Collor e FHC, executar, o programa de: “mudanças nas formas de concorrência, uma ampla abertura externa e generosos incentivos ao capital estrangeiro”; medidas atreladas à privatização de empresas estatais; abertura externa; e “novo regime para o capital estrangeiro”. Nos anos 1990, esses vários elementos já estão “retoricamente articulados numa cadeia de equivalências, que torna possível apresentar cada um deles, alternativamente, como objetivo e como meio indispensável à consecução dos demais”. Trata-se de um conjunto de medidas consolidadas como “pacote”, afirmado como imprescindível para a “modernização” do país (CRUZ, 1997, pp. 116-7).

O lugar da disputa ideológica também vem para o primeiro plano na consecução desse “pacote”, na medida em que o discurso neoliberal, agora hegemônico, exalta a liberdade econômica e a ação desimpedida do mercado, em defesa de uma redução da participação do

Estado na efetivação de direitos, sobretudo os econômicos, trabalhistas e sociais. Transfere ao mercado a administração de empresas públicas de interesse do capital, ao mesmo tempo em que mobiliza o Estado na execução de seu programa em favor das forças sociais financeiras (CRUZ, 1997, p. 125).

Isso se explicita no que se refere à política nacional de desenvolvimento urbano e habitação dos anos 1990, pois as medidas adotadas pelos governos federais foram decisivas para a financeirização do setor e a institucionalização de novas formas espoliativas no meio urbano. Nesse contexto, as conquistas dos movimentos sociais na constituinte, como a função social da propriedade, tornaram-se um objetivo de luta popular ante uma condução política que se omitiu no enfrentamento do problema da moradia no Brasil. A hegemonia das forças neoliberais levará a políticas como o confisco das cadernetas de poupança pelo Plano Collor, um bloqueio que “atingiu um funding fundamental” para que o sistema de financiamento da habitação operasse. “O saldo que lastreava o SBPE caiu de 30 bilhões para 7 bilhões” de reais (FIX, 2011, p. 115).

Essa é uma das faces do avanço neoliberal no Brasil, em políticas iniciadas pelo Governo Collor. Ressalta-se que “havia contradições no conteúdo da própria política econômica e social implementada” pelo governo, resultantes das “dificuldades de se consolidar um bloco no poder neoliberal”. A adesão das classes dominantes ao neoliberalismo é “difusa” (MARTUSCHELLI, 2012, p. 20-1) e isso se expressa na crise do subsetor de edificações e suas insatisfações com a política econômica.

Nos anos Itamar (1992-94) e FHC (1995-2002), a política nacional de habitação reproduz a mesma lógica observada em outras áreas sociais, e que norteia o projeto neoliberal: as consequências da estagnação econômica e dos impactos negativos do “ajuste estrutural” preconizado pelo Consenso de Washington são enfrentadas, no plano social, por políticas focalizadas orientadas por organismos financeiros internacionais, sobretudo o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Para os dois bancos, são quatro as novas modalidades de acesso ao crédito para “cidades financiáveis”: a) a criação de agências privadas de intermediação financeira (enclave agencies), legalmente independentes e responsáveis pela implementação de projetos e captação de recursos no mercado; b) as parcerias público-privadas (PPPs) e concessões para operação e ampliação de serviços e infraestrutura urbanos por empresas privadas de capital aberto; c) a captação de recursos no mercado de crédito nacional e internacional, com a emissão de títulos e a cotação de ratings municipais; d) a criação de taxas especiais ou emissão de títulos distritais para realizar melhorias urbanas concentradas em um determinado bairro ou perímetro. O

objetivo desse novo sistema de financiamento é tornar as municipalidades “autossustentáveis” e, no limite, autofinanciáveis no mercado privado. Recorrendo a esse tipo de recurso, os municípios passam a apostar em obras e investimentos que apresentam taxas de retorno, no mínimo, equivalentes aos custos do capital emprestado, em uma concepção da ação pública cada vez mais financeirizada (ARANTES, 2006, p. 75).

As quatro modalidades orientam, desde então, a política urbana nas principais metrópoles do país. No anos 1990, com a estabilização monetária e ausência de políticas estatais de fomento ao setor, o autofinanciamento da produção habitacional se apresentou como solução para atingir segmentos de renda entre 8 e 15 salários mínimos (CASTRO, 1999, p. 135), uma modalidade de financiamento voltada à alta renda. Outra consequência das políticas neoliberais no setor foi a “articulação entre promotores imobiliários locais e investidores nacionais” para promover “a construção de novas torres de escritório e complexos multiuso, que seriam alugados por empresas multinacionais” (FIX, 2011, p. 121).

No segmento de baixa renda, as consequências macroeconômicas repercutiram na condução das políticas públicas. “Entre 1995 e 2000, doze das 44 Companhias de Habitação (Cohabs) declararam falência ou diversificaram suas atividades”, operando como institutos de desenvolvimento urbano, um resultado de “estratégia deliberada do governo federal”, que implicava em “desfinanciamento das empresas públicas, via gestão seletiva dos financiamentos habitacionais” (FIX, 2011, p. 122-3; ARRETCHE, 2002). Exemplo disso foi a diminuição substantiva da injeção de recursos do FGTS para financiamento de moradias populares, uma estratégia “cujo objetivo central era introduzir mecanismos de mercado na gestão das políticas de desenvolvimento urbano”, assim como a destinação de recursos da poupança para o financiamento do déficit público e remuneração do setor financeiro (ARRETCHE, 2002).

A aproximação entre circuito imobiliário e mercado de capitais ganhará impulso nos governos Itamar e FHC, através do Sistema de Financiamento Imobiliário e da ação dos Fundos de Investimento Imobiliário (FII), criados por lei em 1993. A novidade do mecanismo está na possibilidade de “reunir recursos para investimentos, sem fragmentar a propriedade do imóvel”. Isso será vantajoso para estímulo da construção de grandes torres comerciais e shoppings centers, pois permite que cada um dos investidores “se torne proprietário de certo número de cotas”. Além disso, permite “atrair investidores que não tinham necessariamente interesse em utilizar o imóvel. Ou seja, facilitando a desvinculação entre uso e propriedade”,

de modo que o empreendimento poderia ser utilizado como “um ativo financeiro com maior liquidez, colocado ao lado de outros no portfólio de um investidor” (FIX, 2011, p. 126).

Tal hegemonia das forças políticas neoliberais e as inflexões que levaram à política de desenvolvimento urbano produziram uma mudança no padrão periférico de crescimento da cidade, com a progressiva substituição do modelo “loteamento/autoconstrução/moradia na periferia” pela “aceleração do padrão imobiliário intensivo (central ou de adensamento)”. Esse processo “reforçou as desigualdades existentes e criou novas desigualdades, apesar das inovações urbanísticas e do surgimento de novos empreendimentos imobiliários tanto nas áreas tradicionais da cidade como em áreas novas” (SAMPAIO & PEREIRA, 2003, pp. 170-1).

Nas palavras de Pasternak (2002), a tríade “lote irregular – casa própria – autoconstrução” é substituída pela “favelização”, expressa por um crescimento de 52% no número de casas em favelas na cidade de 1991 a 1996. O crescimento exponencial da população residente em favelas esteve concentrado no chamado “anel periférico”, com taxas de 3,06% ao ano (PASTERNAK, 2002, p. 8), nas regiões Sul e Norte da cidade, em áreas de proteção ambiental, de manancial e nas encostas da Serra da Cantareira. De acordo com Taschner (2000), nesse ano os quadrantes Sul e Norte respondiam por 72,2% das moradias em favelas de São Paulo. Isso indica uma combinação entre os dois padrões descritos, de crescimento periférico com adensamento populacional.

Em 1990, a publicação “São Paulo: Crise e Mudança”, produzida pela Secretaria Municipal de Planejamento da Prefeitura de São Paulo, afirmava a existência de 2.500 processos de loteamentos irregulares, o que envolvia 16% da área do município. Naquela década, o número de moradores em habitação precária na cidade de São Paulo – em qualquer uma de suas formas: favelas, cortiços, domicílios improvisados e moradores de rua – teve um crescimento maior do que a população total do município. Em 1988, a área urbanizada de São Paulo era de 436 km<sup>2</sup>, subindo para 2.139 km<sup>2</sup> em 2003. As habitações precárias não se localizavam somente “nas áreas da franja periférica, em loteamentos irregulares, desprovidos de urbanização e construídos pelo próprio morador como foi frequente antes dos meados do século XIX no município de São Paulo”, mas se expandiram pela cidade (SAMPAIO & PEREIRA, 2003, pp. 168-9). Outra consequência foi a verticalização das moradias, algo que ocorre na cidade e em “Heliópolis, que completou trinta anos em 2002” e se tornou “a maior favela de São Paulo” (SAMPAIO & PEREIRA, 2003, p. 173).

As construções precárias e o adensamento populacional continuaram prevalecendo nos

loteamentos irregulares ou clandestinos, porém agora dentro de um padrão de expansão vertical. Por isso, a inadequação do uso do termo periferia para se referir à formação territorial de Heliópolis nas últimas duas décadas: trata-se aqui de um novo padrão de expansão e especulação, que superou aquele dos anos 1970/80 em termos de valorização diferencial da terra, de espoliação e das relações sociais e políticas que lhe são conformadoras. Nesse processo, a população de Heliópolis salta dos pouco mais de 20 mil apontados pela prefeitura em 1986 para cerca de 125 mil no Censo de 2000.

Com o intenso aumento populacional, valorização diferencial das terras nas áreas circundantes do Ipiranga e São Caetano do Sul, além da organização e luta das forças políticas de Heliópolis, ocorreu no território entre 1990 e os anos 2000 a execução de políticas de urbanização e expansão dos serviços de consumo coletivo. Promoveu-se a instalação de uma diversidade de equipamentos públicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Isso decorreu tanto da luta social e política entre as forças conformadoras daquele território, quanto da expansão urbana resultante da ação do mercado imobiliário na cidade como um todo, que incorpora, por um processo especulativo gerador de valor diferencial da terra, uma região antes acessível a famílias com as faixas de remuneração mais baixas da cidade.

Exemplificam esse novo contexto as ações de diferentes administrações municipais, sendo que a primeira delas seria uma exceção naquele contexto de avanço neoliberal no plano nacional. Em um momento que o país elegia Collor, na consolidação de uma plataforma de redução da participação estatal na efetivação de direitos sociais, a população de São Paulo elegeu aquela cujo mandato de vereadora fora fundamental na conformação das forças democrático-populares: Luiza Erundina.

A gestão de Erundina (PT, 1989-1992), no que se refere à política urbana, promove uma inflexão em relação ao seu antecessor: a construção por “mutirão” ganhará centralidade, e associações de moradores como a UNAS passam a participar da elaboração do projeto urbanístico e da execução das obras. As lideranças da UNAS afirmam que a legalização da entidade, atrelada a uma maior proximidade com o governo municipal, contribuíram para consolidar a permanência dos moradores no território e para conquistas como moradia e saneamento. “A gente começa a abrir projetos, buscar prefeitura” (Lia, em entrevista realizada em julho de 2010). A tática daquela força política tem, nesse contexto, uma inflexão: entende-se agora o poder público como parceiro na execução de programas sociais em diferentes áreas, sobretudo habitação, saúde, educação e assistência social.

Nesses anos, a UNAS elege seus primeiros conselheiros tutelares. Na área da saúde, Lia conta que a construção da Unidade Básica de Saúde (UBS) Sacomã foi reivindicação atendida na mesma gestão. A área fora reservada pelo movimento de moradia, pela necessidade de uma unidade de atendimento na região e início da construção do SUS, recém conquistado no processo constituinte.

Além de acessar os primeiros convênios com a administração pública, a associação estabelece, com uma docente da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, uma parceria que ficaria conhecida como “projeto-piloto”, de urbanização da comunidade (Ester, comentário em reunião realizada em 3/12/2013). Também o Movimento de Alfabetização de Adultos (Mova) é iniciado nessa época e até hoje permanece como referência no “empoderamento da comunidade”, o que significa “se sentir capaz de administrar o recurso, de administrar as comunidades, de gerir o recurso, que são os mutirões”. Outra consequência considerada positiva era a maior autonomia da associação, pois a execução de projetos sob controle da entidade permite evitar algo “que vemos em outras comunidades: vêm pessoas de fora montar projeto. Isso a gente não aceitava”, afirma Ester (entrevista em julho de 2010).

Nesse caminhar, aquela força política passa a relacionar autonomia e democratização das instituições ao controle, pela entidade, da execução de projetos financiados pelo poder público ou iniciativa privada. Em 1992, último ano de gestão de Erundina, as associações que compunham a UNAS possuíam, de acordo com uma reportagem da TV Cultura gravada naquele ano, “45 funcionários, entre voluntários e empregados”, mantidos com verbas de convênios, projetos da Prefeitura e de entidades não governamentais.

Conforme já analisado, a atuação de forças sociais compostas por estudantes, profissionais de órgãos públicos e pessoas vinculadas a instituições como a Igreja, em parceria com movimentos sociais, foi importante na construção de um “ideário da democracia participativa nos bairros populares” (CARDOSO, 1987), componente central do projeto democrático-popular. Tal projeto foi historicamente construído em Heliópolis com base na luta pela permanência no território, por moradia digna e, com o passar dos anos, pela efetivação dos direitos sociais, políticos e econômicos da população que lá vive. Nesse processo, é conceito-chave o de “participação”, pois integra as diferentes ações engendradas pelos agentes em movimento, e estabelece a relação entre forças sociais e forças políticas, mediada pela noção de projeto político.

No período de Erundina à frente da Prefeitura de São Paulo, houve maior possibilidade de consolidação de algumas políticas defendidas pelas forças democrático-populares. Em sua

gestão, houve uma priorização da política de habitação de interesse social, em um “processo de interlocução permanente com os movimentos sociais”, Para isso, foi adotada uma política de ampliação da estrutura administrativa da Sehab, “fortalecendo escritórios regionais em toda a cidade, diversificando programas, buscando parcerias para a definição e execução da política e consolidando canais de participação popular”. A política habitacional adotou como princípios a concepção da moradia como um direito e a participação popular “na formulação e implementação de programas e projetos de estímulo à autoconstrução, redução de custos sem perda de qualidade, administração ágil e eficiente” (ALBUQUERQUE, 2006, p. 100).

O “Programa de Ação Imediata” estabeleceu as bases da política, apontando para a necessidade de garantir melhoria nas condições de moradia nos assentamentos precários existentes na cidade, a regularização do solo (objetivo de projeto de lei encaminhado à Câmara à época, porém não aprovado) por meio da Concessão de Direito Real de Uso, antiga reivindicação dos movimentos populares, conforme já exposto acima. A produção de unidades habitacionais seria de três formas: mutirão autogerido, conjuntos habitacionais por empreitada e intervenção em cortiços.

Com base nesta política, foi elaborado para Heliópolis e São João Clímaco um Plano Global, que propunha atender às reivindicações da UNAS. Estimava-se como população local 50 mil pessoas, distribuídas em 8 mil moradias. O Plano foi debatido nos diferentes núcleos da UNAS, e conjugou: i) ações de reurbanização, que se dariam pela implantação de infraestrutura, saneamento básico e canalização de córregos; ii) construção de unidades habitacionais por mutirão, empreitada e autogestão; iii) infraestrutura por mutirão (NEGRELOS, 1998: 207).

De acordo com Negrelos (1998), o Plano Global gerou como resultados em Heliópolis e São João Clímaco: “7.488m de rede de esgoto; 2.065m de rede de água potável; 1.382m de rede de drenagem de águas pluviais; 1.026 m<sup>2</sup> de muros de contenção; 24.070 m<sup>2</sup> de pavimentação de ruas”, além de cerca de “600 unidades habitacionais, sendo parte sobrados e parte em apartamentos em edifícios de até 3 pavimentos”. Foram atendidas 613 famílias por mutirão, 178 famílias em moradias por empreiteira e 6 mil famílias por obras de urbanização (NEGRELOS, 1998).

As lideranças de Heliópolis consideram a gestão de Erundina “a melhor até hoje”, pela garantia de participação popular em todas as áreas e processos de elaboração e execução de políticas públicas. Além disso, ressalta-se que a política contribuía para “autonomia e fortalecimento” dos movimentos. “Um dos pontos mais importantes da política de habitação

daquele período talvez tenha sido o avanço para consolidar um vínculo da política com amplos setores dos movimentos sociais” (AMARAL, 2002, p. 27).

Ressalta-se, com isso, um aspecto central do processo de construção de força política e sua relação com o projeto-político. Novamente aqui, a participação se consolida como componente de um programa político, objetivo a ser alcançado pelas forças em luta, assim como um valor que os articula na busca pela conformação de um consentimento ativo na disputa política. Além disso, a força política democrático-popular aqui está presente na sociedade civil e na sociedade política, e realiza a mediação entre os espaços sociais-comunitários, legislativo-parlamentar e técnico-administrativo. Nesta relação, a luta no interior da sociedade política em torno de um projeto político se dá no sentido do fortalecimento das forças políticas atuantes na sociedade civil e que lhe dão sustentação.

Ao mesmo tempo, o avanço na conquista de objetivos que compõem o projeto político norteador, no caso específico o mutirão e as obras de infraestrutura urbana, estreita a relação entre força política democrático-popular e forças sociais que compõem o território. Assim o projeto político estabeleceu a mediação entre forças sociais e forças políticas em Heliópolis: estas elaboraram historicamente como resposta às necessidades das forças sociais na área da habitação a autogestão, o mutirão e o Direito Real de Uso. A luta em torno deste programa e sua conquista ampliam a base social de apoio às forças políticas democrático-populares atuantes na sociedade civil e na sociedade política. Tais elementos são centrais no debate acerca da relação de forças, e especificamente das forças democrático-populares. E como veremos adiante, estará presente como elemento de disputa na conjuntura de ascensão do PT ao governo federal e retorno ao municipal nos anos 2000.

Além de consolidar o mutirão como política local de efetivação do direito à moradia, o movimento que se articula desde a luta urbana defende naquele momento, no plano nacional, a proposta de adoção de um Fundo Nacional de Moradia Popular. “A agenda local de São Paulo permitia e dava força aos movimentos”, pois com a condução da política de habitação por quadros do Movimento pela Reforma Urbana “é posta em prática uma política de urbanização de favelas e de construção de moradia por autogestão, alavancando uma agenda nacional para a construção de uma política”, que havia deixado de existir desde a extinção do BNH. “A gente começa a articular um projeto de iniciativa popular para instituir o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)”, em uma luta que durou mais de 15 anos. Em 1991, um projeto de lei de iniciativa popular, com mais e um milhão de assinaturas, foi

apresentado ao Congresso Nacional, que só analisaria a proposta nos anos 2000 (Benedito Barbosa, o Dito, liderança da UMM e da Central de Movimentos Populares - CMP)<sup>13</sup>.

Deste processo, a UNAS participou primeiramente através do MUF, e em seguida pela União dos Movimentos de Moradia (UMM) e pela Central de Movimentos Populares (CMP). As relações com a central se iniciaram já no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, nas mobilizações pró-central, que antecederam a criação da entidade. Em 1993, a UNAS compôs o congresso de fundação da CMP. “O Lula estava lá, e falou que a Central não podia ser correia de transmissão de partido político nenhum, tinha que ter sua independência, sua autonomia de elaborar políticas”, o que significa colocar-se como “um contraponto dos governos, mesmo sendo governos mais democráticos”, lembra Tadeu (entrevista em julho de 2010).

A mudança na gestão municipal seguinte, no entanto, traz uma inflexão neoliberal para a conjuntura política do município, e isso impacta diretamente Heliópolis. No governo Paulo Salim Maluf (1993-1996, então PPB, sigla que passou a se chamar PP em 2003), não foi dada continuidade às políticas sociais adotadas pela antecessora. A gestão “eliminou as divisões regionais de atendimento, perseguiu funcionários experientes, inviabilizando o seu trabalho, desmontou equipes técnicas e mecanismos de controle”, além de paralisar cerca de 125 empreendimentos. “A falta de uma política de habitação, no período, contribuiu para que as condições de vida de um número significativo de pessoas se deteriorassem” (AMARAL, 2002, p. 27). Como política habitacional, sua marca seria o Projeto Cingapura, que propunha verticalização parcial de áreas por meio de conjuntos habitacionais construídos com base em projeto arquitetônico padronizado. A implantação do empreendimento “dava prioridade à visibilidade do próprio projeto, implantando em locais de grande circulação de veículos, preferencialmente na parte mais visível de cada favela”, ignorando critérios técnicos de vulnerabilidade (AMARAL, 2002, p. 29).

Em Heliópolis, foi abandonado o Plano Global. Como alternativa, a gestão apresentou o Projeto Cingapura para as glebas A e L (a Gleba L fora aquela defendida mediante ocupação da Comissão de Moradores durante os anos 1980). Também durante a administração de Maluf foi expedida uma “ordem de despejo de uma parte da comunidade. Tivemos que ir para o enfrentamento, com polícia, tudo. Teve época que tivemos que parar a Via Anchieta por quase uma hora”, com o objetivo de chamar a atenção da imprensa, para mostrar “que aqui tem um povo que estava se organizando, não era objeto pra ser jogado assim”, explica Tadeu, uma das

---

13 Entrevista para a Carta Maior – <http://www.gaspargarcia.org.br/noticia/gaspar-garcia-na-m%C3%ADdia-tend%C3%AAncia-%C3%A9-ampliar-luta-por-moradia-nas-%C3%A1reas-centrais>. Acesso em 12/10/2016.

principais lideranças de Heliópolis (em entrevista em julho de 2010). Também Pedro conta que “na época do Maluf, todo mês a gente ia pro pau, só no final da gestão ele recuou” (Pedro, liderança de Heliópolis, em reunião em 11/2/2014).

Naqueles anos, foram expedidas “mais de 70 reintegrações de posse em todo Heliópolis. Tínhamos claro que se tirassem um, tirariam todos. Então, quando ameaçava de um lado, ia todo mundo ajudar”. O momento de maior tensão aconteceu em dezembro de 1993, quando um setor da comunidade – a Quadra H – foi cercado pela Tropa de Choque para cumprimento de uma reintegração de posse. “O Maluf veio onde fica hoje o Terminal Sacomã, a ROTA ficou do lado do Hospital Heliópolis, mas fizemos cordão humano em toda área, e barricadas na rua Delamare, todo mundo ajudava”, explica Pedro. A ação durou muitas horas, havia cobertura midiática e presença de parlamentares e padres em apoio à comunidade, “alertando que seria um massacre. Nesse momento era na Quadra H porque não dava para tirar de uma vez todo mundo, então resistíamos juntos em todas as áreas, porque se mexesse em uma, tirariam todas” (Pedro, em reunião em 11/2/2014). Após algumas horas de confronto com a polícia, uma juíza suspendeu a ordem de despejo. “Naquele dia estávamos dispostos a fazer o possível, tínhamos cinco mil litros de gasolina, então quando a polícia iniciou o despejo, saiu em desvantagem, porque o pessoal jogava pedra” (Pedro, em reunião em 11/2/2014).

Durante o Governo Maluf também foi apresentado um projeto de construção de um shopping na região, que demandaria a remoção de parte de Heliópolis. “A gente não aceitou. ‘Aqui não vai fazer. Essa área é nossa e acabou’”, conta Ester. Ela explica que, uma vez barrado o projeto do Shopping, surgiu nova proposta urbanística, de construção do chamado Projeto Cingapura. “Trouxeram uma proposta de fazer na área toda. Falamos não, tem que permanecer as ruas mais abertas. A gente tinha as ruas. E eles não negociavam, não abriam mão de nada”.

A intervenção da administração explícita quais instrumentos urbanísticos foram utilizados no sentido de direcionar a produção imobiliária naquele território. As remoções e o projeto de construção de um shopping no local em que viviam milhares de pessoas simbolizam um padrão de desenvolvimento urbano que aprofunda as desigualdades existentes. Interessante observar que muitos dos moradores ameaçados por tais intervenções nos anos 1990 chegaram a Heliópolis após remoções em outras regiões da cidade nos anos 1970, conforme já descrito. Desse modo, o Estado se apresenta como instrumento fundamental no processo de formação territorial: “o investimento que injeta no tecido urbano é fator de intensa valorização diferencial da terra” (KOWARICK, 2000, p. 23).

Além disso, não por acaso, a luta travada em Heliópolis naqueles anos seria contra uma remoção organizada pela gestão municipal para construção de um shopping center, em uma região que, àquela altura, integrava o eixo de valorização imobiliária, pela construção de condomínios de alto padrão em áreas próximas e investimento em infraestrutura urbana. O processo de financeirização do setor nos anos 1990, pela atração de investimento com a desvinculação entre uso e propriedade nas construções imobiliárias, em um sistema de cotização que torna determinada construção um ativo financeiro comercializável em bolsa de valores, leva a uma crescente disputa das incorporadoras por acesso a recursos de fundos de pensão. “Grandes operações imobiliárias – que além do lucro propiciassem ganhos significativos na incorporação imobiliária – seriam, em tese, capazes de contribuir para essa missão”. Por isso, há uma preferência dos operadores de fundos por “edifícios comerciais classificados como triplo A pelas consultorias imobiliárias, de alto padrão, aos grandes resorts e aos shoppings centers”. A localização era determinante. “Sempre que possível o imóvel deveria estar em um eixo de valorização imobiliária” (FIX, 2011, p. 126).

Pode-se dizer, no referido caso, que as forças políticas neoliberais, antagônicas aos interesses de setores organizados de Heliópolis em torno de um projeto de permanência no território, estavam representadas pela ação governamental, e eram orientadas por interesses de forças sociais ligadas aos setores rentistas, ao capital financeiro internacional, fundos de investimento imobiliário, investidores privados, grandes incorporadoras e grandes construtoras.

A possibilidade de remoção, no entanto, configurou-se como fator de unidade das forças sociais que viviam na área e passaram por um longo processo de construção de força política. As assembleias e diferentes formas de organização e luta para enfrentar a espoliação urbana foram constantes desde o início do processo de formação social em Heliópolis. Das variadas situações históricas, surgiu uma dinâmica de lutas e reivindicações “em relação ao acesso à terra, habitação e bens de consumo coletivo”, que perpassaram a área da habitação, mas àquela altura já estavam presentes em diferentes campos da ação social, com equipamentos de assistência sob gestão da entidade. Assim, “a questão fundamental reside na capacidade dos vários grupos e camadas sociais de pressionar e obter do Estado esses elementos básicos para sua sobrevivência nas cidades” (KOWARICK, 2000, p. 23).

Apesar de uma correlação de forças desfavorável no plano institucional, explicitada pelas políticas de habitação e desenvolvimento nacionais e municipais, o processo histórico de construção de força política por uma tática que combinou associativismo, organização de

movimentos sociais em diferentes campos dos direitos sociais, consolidação de núcleos partidários, a criação de instrumentos de comunicação popular, o acesso a convênios e parcerias com o poder público e iniciativa privada, dentre outros mecanismos, tornou possível o enfrentamento e a conquista da permanência em Heliópolis, além de direitos sociais e melhoria da qualidade de vida.

Levando-se em conta a conjuntura histórica desfavorável aos movimentos populares nos anos 1990, a vitória ante a emissão de dezenas de reintegrações de posse e a ação do aparelho coercitivo do Estado indica êxito na construção de força em Heliópolis, pela capacidade dos moradores de impor seus interesses naquela conjuntura. É possível adjetivá-la enquanto política na medida em que articulou, em torno de um objetivo, diferentes grupos que compunham a heterogeneidade daquele território, e que encontraram na posse da terra um elemento de unidade de ação. É simbólico desse processo o “cordão humano” formado por moradores de todas as glebas, “padres” e “parlamentares”, para impedir a entrada da ROTA em uma das quadras da comunidade.

O mesmo não será possível diante da proposta subsequente do governo municipal: a construção do Projeto Cingapura na comunidade, a que a UNAS se opunha. Na medida em que outros fatores passaram a incidir no posicionamento das forças sociais, e estava superado o fator de unidade anterior – a ameaça à posse da terra – há um deslocamento na correlação de forças no território em favor da administração pública. Assim, perante a nova proposta urbanística, a vitória da UNAS é parcial, com redução da área prevista para execução do projeto.

Também não foi fortuita a presença de “parlamentares” e de “padres” no cordão humano formado em defesa da comunidade. Trata-se de um dos resultados do processo organizativo vivenciado pela força política atuante, que mobilizou seus diferentes instrumentos de luta, dentre eles o partido, as associações locais e a Igreja. No entanto, para Leonardo, na época “era muito manipulado, por parlamentar, padre. Não tinha autonomia. Não sei nem se tem hoje, mas tinha bem menos, porque os caras usavam como correia de transmissão do PT”. Na sua visão, a associação “era uma entidade de fachada, porque quem fundou mesmo a UNAS foi o Mentor [José Mentor, Deputado Federal, PT-SP], mas fundou para angariar voto, não foi com o objetivo que temos hoje, de desenvolver, ter lideranças”.

Com o PT, tivemos uma pessoa aqui que foi muito prejudicial para nós, que é o José Mentor, uma pessoa que na verdade era um estudante de direito e a gente trabalhou um tempo junto, ele também nos defendeu em muita coisa,

ele tinha uma visão política, mas não era coletiva como a nossa, a gente tinha um projeto, que não é pessoal. Tive minha casa, era projeto pessoal, mas fiquei voltada depois para o projeto coletivo, porque queria as outras pessoas junto. Mas essa pessoa tinha um projeto político, a gente estava junto, elegemos ele vereador pela primeira vez, mas ele não queria mais corresponder com o povo, com esse povo. Ele começou a defender outras coisas, tanto é, por exemplo, que a gente teve um primeiro embate com ele, foi quando rachamos com ele no governo Maluf (Ester, em entrevista em julho de 2010).

O então vereador participou ativamente da articulação de núcleos do PT na comunidade ao longo dos anos 1980 e início dos 1990. Eleito com apoio da UNAS, passa a representar a entidade em disputa travada no plano parlamentar contra as forças políticas antagônicas. O referido momento de tentativa, pela administração municipal, de implementar um programa de construção de moradias populares, representou uma inflexão política, pois tratava-se de um modelo contrário aos interesses da diretoria da associação, ainda que atendesse a uma demanda da população de Heliópolis por moradia.

Com base nas experiências de mutirão, a participação se tornou componente fundamental do projeto político da UNAS na habitação e outros campos de atuação, norteando o posicionamento e as reivindicações frente ao poder público até os dias de hoje. O Projeto Cingapura, no entanto, propunha a construção global por empreiteiras, de unidades verticalizadas e projeto arquitetônico previamente definido. Na definição de Pasternak (2003), o modelo difere “da urbanização de favela do governo anterior por não aproveitar o tecido urbano já construído” pelos moradores “e por fornecer unidade habitacional acabada e não extensível”. Os prédios construídos obedeciam a um mesmo padrão de arquitetura em todas as regiões da cidade, com unidades pequenas – 42 m<sup>2</sup> – sem possibilidade de que fossem ampliadas. “Não há participação da população, a qual, de certa forma, é trocada pela rapidez de execução”. Durante a gestão Maluf, cerca de nove mil unidades do projeto foram entregues (PASTERNAK, 2003, pp. 111-2). Diante disso e da impossibilidade de incidir na condução da política, o posicionamento majoritário da diretoria da UNAS era pela rejeição da proposta.

Entretanto, ao convocar a população para debater, houve divisão no interior da associação e da comunidade. Para construir um posicionamento coletivo, a UNAS promoveu uma assembleia sobre o tema. “Tinha um povo que queria (a execução do Projeto Cingapura), e essa pessoa (José Mentor), que era para ficar com a gente, foi lá e defendeu a favor da prefeitura. A gente tinha combinado, vamos ficar do lado do povo, da maioria” (Ester, em entrevista em julho de 2010). Segundo ela, apesar da maioria concordar com o posicionamento da entidade pela rejeição da proposta da Prefeitura, o parlamentar entrou

previamente em acordo com a gestão municipal e manipulou em favor dos interesses da gestão de Maluf.

Todo esse período a gente trabalhou ele, a gente estava construindo, pensando coletivamente e ele pensando num projeto político pessoal. Aí ficamos com a comunidade, com o restante, quase a gente se racha, porque tinha vários lados. Eu era deste núcleo, e o pessoal deste núcleo estava pra gente manter as ruas, não tinha acordo, e ele vai lá e defende o contrário... Então não teve problema, falamos: ‘vamos rachar com você, não com essas pessoas’. A gente perdeu, ele fez do jeito que queria o Cingapura, foi a primeira derrota que a gente teve aqui, fez do jeito que quis, a gente conseguiu melhorar alguma coisa, negociou três apartamentos, o crescimento vegetativo, uma série de benesses, mas perdeu o que era a essência do projeto, a gente perdeu (Ester, em entrevista em julho de 2010).

Os prédios da gleba L “foram integralmente implantados na gestão de Paulo Maluf quando os recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ainda não estavam envolvidos” (ALBUQUERQUE, 2006, p. 192). A gestão construiu “oito edifícios na gleba H, sendo 5 finalizados e 3 inacabados”. Já o projeto para a gleba A seria iniciado no governo seguinte, de Celso Pitta (1997-2000, PPB-SP), que faria uma administração com as mesmas características das de Maluf. No total, foram construídas 600 unidades em 30 blocos (COBRA, 2007, pp. 32-34).

Para Leonardo, o então vereador José Mentor “queria que a gente fosse base burra”. Em razão desse conjunto de situações descritas, aconteceu o rompimento com o parlamentar em 1994. Tal dinâmica entre as lutas nas trincheiras sócio-comunitária, legislativo-parlamentar e técnico-administrativa é bastante elucidativa da complexidade das relações entre força social e política no processo de formação do PT enquanto instrumento partidário de forças políticas com base territorial urbana, tal qual a UNAS.

Nas palavras de Sader (1994), depois do acúmulo de forças inicial, “como alternativa opositora”, autônoma, crítica, mobilizada por “um projeto de alternativa hegemônica das forças democráticas e populares, o PT foi se inserindo na institucionalidade”, que progressivamente se tornou caminho privilegiado de luta política. No entanto, este caminhar se deu sem se “pensar de que maneira a atuação institucional deve ser levada a cabo para potencializar e ser potencializada pelas lutas dos movimentos populares, sem colocar os dois planos em contradição” (SADER, 1994, p. 65). Interpreta-se aqui a “atuação institucional” como aquela que se dá no plano legislativo-parlamentar, que no referido caso de relação entre UNAS e vereador apontou para um caminhar oposto ao da luta política travada na trincheira

sócio-comunitária. A representação na Câmara dos Vereadores de São Paulo entrou em contradição e em disputa com a força política que lhe dava sustentação em Heliópolis. A “carreira política” do parlamentar se sobrepôs à força política e ao projeto político que, até então, dera-lhe sustentação. Essa dinâmica vivida em Heliópolis não foi caso isolado nos anos 1990, mas parte de uma inflexão vivida pelo partido naquela década.

As transformações vividas pelo PT perpassaram as relações do partido com as classes trabalhadoras em diferentes níveis: “entre governos dirigidos pelo Partido e a classe trabalhadora”, assim como “entre parlamentares do PT e suas bases sociais”; nas ações das instâncias partidárias e da militância, e entre o Partido e o eleitorado (POMAR, 2005, p. 95). Destaca-se que, no caso da luta social e política contra a implantação do Projeto Cingapura, a mediação dessa relação entre partido e força política que lhe compõe é dada pela figura do “parlamentar”, sendo os interesses deste polo o elemento definidor dos caminhos que seguirão a ação parlamentar-legislativa. Aqui, ressalta-se, as instâncias partidárias não se apresentaram como elo entre a posição parlamentar e força política, mas sim os interesses particulares da pessoa que ocupava o cargo eletivo.

Esse fato expressa uma “nova geografia e sociologia partidária”, em que é possível observar reflexos, na composição social do partido, do crescimento eleitoral e dos “novos padrões de relação entre o Partido e os movimentos sociais”, entre militantes e organização partidária (POMAR, 2005, p. 99). São, segundo Pomar (2005), cinco os sentidos principais dessa transformação, todos presentes no caso:

Tornou-se menor o controle do Partido sobre suas figuras públicas, especialmente aquelas com mandato institucional. Tornou-se menor, também, o controle coletivo da militância sobre os rumos do Partido e sobre os atos dos dirigentes partidários e das chamadas “figuras públicas”. Aumentou muito a utilização do Partido como “escada” para projetos de natureza pessoal, inclusive de pessoas com pouco ou nenhum tipo de vínculo, nem mesmo distante, com as posições do PT e/ou com movimentos sociais que deram origem ao PT. Desenvolveram-se e persistem, até hoje, relações de clientela entre parlamentares, dirigentes e setores da base do Partido. Fenômeno que atinge, de forma muito mais ampla, outros partidos, numa espécie de coronelismo que têm na outra extremidade parlamentares e governantes. Finalmente, reforçou-se a possibilidade de lideranças partidárias se transformarem em lideranças de tipo populista, devido entre outros motivos ao empobrecimento na base do Partido, as mudanças no seu projeto político e a dinâmica da luta eleitoral e institucional (POMAR, 2005, pp. 100-1).

A “carreira política” como eixo norteador da ação da militância remonta a uma nova predominância na composição social das direções partidárias, dos congressos e encontros, que ao longo dos anos 1990 passam a apresentar “forte presença de funcionários do Partido, cargos em comissão e setores médios”. Trata-se de uma mudança de perfil dos dirigentes partidários, que acompanha o processo de profissionalização da militância e a institucionalização (POMAR, 2005, p. 102; ver também RODRIGUES, 1990; e NOVAES, 1993). Além disso, a relação de tipo “populista” entre liderança e base social é caracterizada por programas de “conciliação de classes”, tal como expresso, em Heliópolis, pelo acordo entre o vereador e o governo Maluf, além do diálogo direto entre liderança e força política, “em detrimento da organização partidária e social e dos mecanismos democráticos institucionalizados” (POMAR, 2005, pp. 100-1). Faz parte dessa caracterização “um leque enorme de novas relações para o Partido, para o mandatário e para seu grupo político. Entre estas relações, há o contato cotidiano com os demais partidos políticos, não apenas de enfrentamento, mas também de negociação” (POMAR, 2005, p. 103).

Na medida em que os interesses do parlamentar em questão se tornaram antagônicos aos da força política que lhe dava sustentação, rompe-se a relação e abre-se a disputa em relação às forças sociais que compõem o território. De um lado, o vereador buscará canalizar, em sua ação política, interesses das forças sociais de Heliópolis compostas pelos sem-teto, pelas classes populares que vivem na região em casas alugadas e ocupações. Por outro, a UNAS enquanto força política atuante em Heliópolis terá diante de si o desafio de acumular força política por outros caminhos na relação que estabelece com essas mesmas forças sociais, e isso não mais passará pela relação com aquele parlamentar, mas pelo fortalecimento do Movimento Sem Teto vinculado à entidade.

Importante ressaltar que, no desenrolar da relação entre UNAS e vereador, houve uma sobreposição de interesses particulares do parlamentar aos da força política efetivamente articulada e capaz de impor, no território, seus interesses. Não se trata de uma derrota da luta político-social em sua dimensão parlamentar, decorrente de determinada correlação de forças desfavorável, mas do rompimento entre duas dimensões que se articulavam na construção daquela força política: entre a luta social-comunitária e a luta legislativo-parlamentar. A ruptura com o vereador não significou, no entanto, ruptura da UNAS com o PT enquanto instrumento partidário, mas sim um deslocamento de ação no seu interior. Ao longo dos anos 1990 e 2010, será mantida a hegemonia partidária do PT naquele território, fundamentada na

atuação da UNAS enquanto força política em condições de canalizar para o interior do partido e da luta legislativo-parlamentar os interesses de forças sociais que compõem Heliópolis.

Assim, diante do avanço neoliberal e das transformações nos instrumentos organizativos das forças políticas democrático-populares, é preciso analisar se houve inflexão em seu projeto, e como se configura a disputa por hegemonia nesse novo contexto. A realidade vivida em Heliópolis ao longo dos anos 1990 aponta para diferentes aspectos desse processo histórico. A hegemonia das forças neoliberais no bloco no poder nacional produzem, novamente aqui, sobredeterminação estrutural que impactará diretamente a composição das forças sociais em Heliópolis.

O conjunto de medidas macroeconômicas decorrentes de uma atuação do Estado voltada à imposição do livre comércio, desregulação financeira e livre movimentação do capital internacional, favorecimento da estabilidade monetária e do pagamento dos serviços da dívida pública em detrimento da geração de empregos e da efetivação de direitos, além da política urbana voltada aos interesses do capital especulativo, promovem nova configuração social em Heliópolis: há um intenso aumento populacional, verticalização das moradias, e novas formas de violência urbana que produzem novas condições de organização das forças políticas no território.

A disputa por hegemonia, no entanto, não se restringiu ao controle dos órgãos administrativos centrais do Estado e de sua orientação macroeconômica, mas também perpassou as relações localizadas no interior da sociedade civil. Há disputas que atingem diferentes dimensões da construção de força política no território: a luta por direitos, participação e autonomia se intercala com a disputa de caráter redistributivo pelo orçamento do Estado, que no caso tem como principal expressão a conquista de convênios e de administração pela associação de espaços públicos localizados no território. Tal luta também ganha expressão nas disputas em torno da política de moradia, com a contraposição entre mutirão e Projeto Cingapura, antagônicos no que se refere à participação da população em sua execução.

Na disputa por convênios e pelo mutirão, vem para o primeiro plano uma dimensão central do projeto democrático-popular: a combinação da atuação da força política nas trincheiras sócio-comunitária, técnico-administrativa e legislativo-parlamentar. A conquista de posição de poder na institucionalidade estatal deve aqui estar acompanhada pela construção de força política na sociedade, e o acesso a recursos para a efetivação de direitos é componente fundamental desse processo: ele estabelece, dentro do projeto democrático-

popular, a mediação da construção de força política em duas dimensões da luta: a institucional e a sócio-comunitária.

Por isso, o rompimento entre UNAS e vereador analisado acima aconteceria justamente pela inflexão da posição do parlamentar na política de habitação: o provimento habitacional por unidades do Cingapura quebra tal mediação, dissociando a construção de força política nos dois planos. E conforme aponta a literatura disponível sobre o tema, tal dissociação acompanhou a trajetória do PT como um todo, não sendo Heliópolis um caso isolado.

Os elementos centrais da construção de força política em torno do projeto democrático-popular seguiram presentes, expressando-se na luta pela democratização das relações sociais e políticas como um todo, pela participação, cidadania e conformação de uma sociedade civil promotora de direitos. No entanto, estão presentes em forma de disputa em diferentes planos: no interior da sociedade civil; na mediação entre forças sociais e forças políticas no território; nas relações entre sociedade civil e sociedade política; e no interior desta. Trata-se de uma disputa que seguirá nos anos 2000 e que ganhará novos contornos durante os governos Lula e Dilma. Os próximos capítulos se dedicarão, portanto, a essa análise: quais serão as novas relações de forças e de que modo se configura a disputa por hegemonia. Para isso, serão analisados os processos de conformação de forças sociais e de forças políticas, suas relações entre si e elementos constituintes, bem como as relações entre a conformação de forças políticas e a disputa entre os projetos políticos neoliberal e democrático-popular.

## Capítulo 2 – “Confluência perversa” de projetos distintos e disputa por hegemonia

No capítulo anterior, o processo de análise da realidade brasileira partiu do contexto geral ao local, da definição das conjunturas internacional e nacional até as particularidades de Heliópolis. Agora, para analisar a política brasileira dos anos 2000, o caminhar analítico que enfrentará os objetivos desta pesquisa será inverso: do empírico à conceituação teórica, da realidade descrita de Heliópolis ao contexto geral em que se insere, das relações sociais e políticas constitutivas do território àquelas que conformam a disputa política em São Paulo e no Brasil.

Os deslocamentos decorrentes do avanço neoliberal impactaram diretamente, ao longo dos anos 1990-2000, as formas de organização e atuação das forças democrático-populares. Estas, conforme analisado no capítulo anterior com base nas experiências vividas em Heliópolis, promoveram mudanças sociais pela combinação de diferentes táticas que variaram de acordo com as condições a serem enfrentadas, principalmente no que se refere às implicações, no território, dos efeitos da correlação de forças nacional e municipal no período.

Neste capítulo, serão objeto de discussão as formas como a conjuntura de “confluência perversa” entre os projetos neoliberal e democrático-popular se expressa na realidade de Heliópolis, bem como as características da disputa por hegemonia na sociedade entre as forças políticas orientadas por esses distintos projetos. Para isso, o capítulo se inicia pela discussão sobre financiamento público de atividades político-sociais e seu impacto na atuação dos movimentos populares. Ganhará centralidade a política de conveniamento adotada nacional e regionalmente nas áreas de assistência social e educação, para que se possa, a partir deste debate, analisar os modos como as disputas em torno das políticas sociais influenciam as formas de atuação das forças democrático-populares.

Na sequência, o capítulo aborda a atuação empresarial em Heliópolis, as “parcerias” estabelecidas entre movimento e empresariado, e seus significados na disputa entre forças políticas presentes no território. A discussão, aqui, recai sobre as possibilidades, nesse contexto, de construção de força política democrático-popular em um processo de luta por hegemonia ante as forças neoliberais. Por fim, o capítulo analisa a forma como a expressão “Bairro Educador”, no Caso Heliópolis, traz as ambiguidades e conflitos entre projetos políticos distintos presentes no interior da sociedade civil.

## 2.1 – Contradições: autonomia, cidadania e relações com governo

O processo de construção de força política, assim como todo processo histórico, não é isento de contradições e disputas. Nas mais variadas áreas de atuação social, muitas vezes a heterogeneidade constitutiva dos movimentos sociais se faz presente na forma de discordâncias e conflitos, presentes inclusive na construção de seus programas e objetivos políticos.

Um exemplo já exposto no capítulo anterior esteve presente na superação da forma organizativa “Comissão de Moradores” em direção da legalização da UNAS, quando havia por parte das lideranças um medo de perda de combatividade e de “a gente poder ser processado por conta dessa entidade”, enquanto outros defendiam a formalização da associação. Marcinha explica que, hoje em dia, independente de quem está à frente da prefeitura, não há mais confronto, enfrentamento direto, pois “mudou nossa estratégia, a gente vai atrás do poder público, não adianta ir lá e bater, fazer arruaça, porque muitas vezes não resolve. Tem que ir mais no diálogo” (Marcinha, em entrevista em setembro de 2010).

Como parte central da tática adotada, conforme já apontado em relação ao governo Erundina, a UNAS expande os convênios ao longo dos anos 1990 em diferentes áreas da atuação social. Em 1998, época da gestão de Celso Pitta (PPB-SP: 1997-2000), a entidade estabelece um com a Secretaria Municipal de Assistência Social, o “Parceiros da Criança”, que até hoje possibilita a construção de ações na área. Nesse mesmo ano, através de uma articulação com o então deputado federal Aloísio Mercadante (PT-SP), é criado o projeto “Se Liga Galera”, de formação de adolescentes e jovens de Heliópolis. Há ainda o programa Alfabetização Solidária, implantado durante o governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB-SP: 1995-2002), que chega à comunidade através da celebração de um convênio. Destaca-se ainda a municipalização das creches no Brasil, o que permitirá à UNAS captar recursos para atendimento direto da população.

Nesse âmbito, é selada uma parceria que perdura até hoje (2016) com a Action Aid, instituição inglesa que promove cooperação internacional na área da defesa da criança e do adolescente. “A Action Aid nos ajudou a montar a creche. Veio trazer formação política e estabelecer vínculos solidários. É fortalecimento institucional e luta por políticas públicas”, explica Leonardo, durante reunião em 28/3/2014. Nos anos 2000, durante o governo municipal de Marta Suplicy (PT-SP: 2001-2004), e sobretudo em razão das políticas dos governos federais de Lula (PT: 2003-2010) e Dilma Rousseff (PT: 2011-2014), tal política se

aprofunda e coloca a educação e a assistência social como principais áreas de atuação da UNAS.

A lógica de conveniamento e construção de parcerias para provisão de serviços se intensificou nos anos 2000. Em 2001, a região recebe seu primeiro Centro de Educação Infantil (CEI) e, ao longo da década, outros equipamentos serão assumidos pela entidade. Há a criação de pontos de cultura, biblioteca comunitária e Centros para Criança e Adolescente (CCAs). Além disso, a entidade mantém sua atuação na lógica movimentista e voltada à participação social conforme horizonte de luta dos anos 1980: a militância é eleita para ocupar o Conselho Municipal em Defesa da Criança e do Adolescente, conselhos de saúde, e são formados novos movimentos para organizar e mobilizar as forças sociais de Heliópolis na luta por direitos, com destaque para o Movimento de Mulheres de Heliópolis e Região, Movimento LGBT, Fórum de Juventude e o Movimento Sem Teto de Heliópolis e Região.

De acordo com pesquisa de Cobra (2007), em 2005, a UNAS possuía já número significativo de parcerias e convênios se comparado ao final dos anos 1990: eram cinco CEIs (uma delas em convênio com o estado de São Paulo), um Telecentro, uma Lavanderia Comunitária e a continuidade de programas iniciados nos anos 1990, dentre outros. O processo de articulação política e o trabalho pedagógico fizeram com que a associação chegasse, na metade de 2016, ao conjunto de iniciativas apontadas no tópico Cenário da Pesquisa: 11 CCAs; 16 CEIs; um projeto de Medida Socioeducativa (MSEs); Movimento de Alfabetização de Adultos (Mova), com oito núcleos; Movimento Sem Teto da UNAS; Fórum Popular de Saúde da UNAS; uma Rádio Comunitária, a Rádio Heliópolis FM; os já citados movimento de mulheres, movimento LGBT e movimento Sem Teto; e ações anuais como a Caminhada da Paz e a Virada Esportiva, dentre outros. De acordo com informações oficiais da UNAS, em outubro de 2016 estavam em andamento mais de 50 projetos, que atendiam diretamente cerca de 9.300 pessoas por mês.

Este tópico analisará quais significados assume a política de celebração de convênios para os sujeitos que compõem uma força política democrático-popular, bem como suas implicações no projeto político norteador de suas ações. Há, no interior da UNAS, diferentes visões acerca do tema, com ênfases que ora recaem na descrição do conveniamento como forma de “assumir um papel que deveria ser do Estado”, ora o reafirma como caminho na construção de força política no território. Nesse âmbito, os conceitos de autonomia e cidadania ganham centralidade, pois são eles que norteiam as justificativas e os conflitos relacionados com essa forma específica de relação entre sociedade civil e Poder Público. Por

fim, a discussão deste tema se encerra com sua contextualização histórica, pois a intensificação na celebração de convênios entre sociedade civil e Poder Público não é fato isolado em Heliópolis, remonta à conjuntura nacional, aos resultados das disputas entre as forças políticas neoliberais e as democrático-populares, e ao neodesenvolvimentismo dos anos 2000. Pode-se adiantar, conforme será demonstrado, que a intensificação da política de convênios entre Poder Público e movimentos que compõem as forças políticas democrático-populares é um traço do “neodesenvolvimentismo” no período analisado, dando continuidade a uma prática promovida e consolidada pelo avanço do neoliberalismo.

Em Heliópolis, no dizer de Leonardo, desde os anos 1990 a relação com o poder público tem se transformado, pois “a conjuntura mudou. A gente faz agora o movimento mais de lobby”. Isto decorre de “uma cadeia de oportunidades”. As ocupações não são mais realizadas, no dizer de um integrante da direção da entidade, por se tratar de um “desgaste. Tem gente que ainda faz. Na verdade quem tem força são os caras, se os caras quiserem vir pra cima, não tem como”, referindo-se ao Estado. Para Leonardo, dificilmente um movimento tem mais força que o poder público, pois ainda que faça ocupações para deslegitimar uma gestão, muitas vezes “se queima com a própria base” (em entrevista, em julho de 2010).

Ester ressalta que o desejo da comunidade é ser bairro, para “ter os mesmos direitos. Pago uma conta de luz que é R\$ 100, mas a qualidade do serviço não é a mesma da Estrada das Lágrimas”. A pobreza não pode ser fator que diferencie a qualidade de vida entre as pessoas. “É essa realidade que a gente quer mudar quando a gente busca um Ruy Ohtake, um Mercadante”, afirma, referindo-se a dois “parceiros” da associação (Ester, em entrevista em julho de 2010).

No dizer de Gustavo, a UNAS não “pode depender do poder público a vida inteira”, é preciso trabalhar para “caminhar com as próprias pernas. E cada vez mais estamos partindo para isso”. Ele enfatiza que a associação nunca foi “para-choque do governo”, pois “a sociedade civil pode ter um papel determinante na formação do jovem” e da comunidade como um todo, cumprindo com o papel de “cobrar efetivamente o direito às políticas públicas do município, do estado e da União”, que devem assumir a responsabilidade pelas mudanças necessárias. “É quem detém o poder” (Gustavo, em entrevista em julho 2010).

Por isso, há necessidade de se pensar na “sustentabilidade” da associação, para que não se torne “prestador de serviço. A UNAS tem 500 funcionários, mas não tem patrimônio nenhum, isso é uma coisa que a gente está trabalhando para mudar”, o que significa construir “projetos” que deem sustento para a entidade. “Na verdade, o governo quer terceirizar o

serviço, não quer organizar o movimento”, o que aponta para conflitos e contradições decorrentes dessa forma de relação entre movimento e Poder Público. “Na área da moradia, mutirão, quem ganha mesmo é a assessoria, os arquitetos de classe média. Outro jeito que os movimentos vivem é às custas do parlamentar, o cara tem o mandato e aí acaba a discussão política”. Assim, sacrifica-se também a autonomia do movimento. “A não ser que coincida, que o mandato coincida com o movimento, tem exceção, como os Sem Teto, mas a grande maioria é manipulada” (Leonardo, em entrevista em agosto de 2010).

Tadeu considera imprescindível que o povo se organize e administre recursos, o que traz “dignidade, isso é fundamental na política”. Ressalta que “não existe autonomia de um povo sem o econômico”, o que significa “aprender a administrar, ser capaz de ter projeto. E esse econômico institucional de uma entidade, de qualquer organização popular, é fundamental para que cresça uma autonomia”. Para ele, o Estado tem de ser um “grande regulador de políticas”, sem deixar de lado “seu papel de Estado”, mas que seja democratizado a ponto de a sociedade ter condições de participar politicamente pelos conselhos e, ao mesmo tempo, tenha condições de administrar verba, pois é preciso “que o dinheiro volte”. Assim, administrar uma creche conveniada, ao contrário de tornar a associação “para-choque do governo” por assumir papel que seria do Estado – como criticavam “alguns companheiros” quando fora assinado o primeiro convênio – significaria a volta de um “dinheiro que é nosso”, para um povo que saiba administrar recursos e, com isso, possa tornar a educação mais democrática. Esta é, na sua visão, uma política que também democratiza o Estado.

O acesso a diferentes formas de convênios e financiamento das ações sociais em Heliópolis remonta tanto à força política da UNAS quanto à conjuntura política e econômica brasileira, em que são desenvolvidos, nacionalmente, programas sociais sob gestão de organizações da sociedade civil. Desde os anos 1990, “prevalece ou uma ocupação do espaço público pela sociedade política ou uma inserção seletiva de associações no Estado, associações essas que adquirem um *status* semi-público”, de modo que, “crescentemente”, tais grupos atuem “em parcerias com o Estado ou com as agências internacionais de financiamento” (AVRITZER, 1997, p. 168), tal como a Action Aid em Heliópolis.

No período, o termo Organização Não Governamental (ONG) passa a ser utilizado com frequência no Brasil, “para identificar um conjunto de entidades que veio se formando a partir dos anos 70, misturando cristianismo e marxismo, militância e profissionalismo, dentro de um quadro de crescente cooperação internacional não governamental” (LANDIM, 1993b, p. 33). Isso se deu em contexto de Ditadura Militar e de construção de resistências em experiências

comunitárias, assim como no fomento, já nos anos 1980, à construção e à consolidação de movimentos sociais atuantes enquanto forças políticas orientadas pelo projeto democrático-popular, conforme já exposto.

Houve, naquela década, a consolidação de um campo de luta por direitos civis, políticos, econômicos e sociais, pela atuação de diferentes tipos de agrupamentos, caracterizados como “movimentos sociais”, “fóruns”, “redes” e “organizações não governamentais”. Trata-se de um amplo campo de atuação das forças políticas democrático-populares, em que os termos “sociedade civil”, “participação” e “cidadania” se articulam na conformação de um projeto político com referência às formas de expressão dos agentes, aos espaços de articulação e aos objetivos político-sociais que norteavam as ações coletivas na sociedade (SILVA, 2002; DAGNINO *et al*, 2006). Para além das chamadas “organizações de base (grassroots organizations)”, como a Comissão de Moradores de Heliópolis e, posteriormente, a UNAS, forma-se um conjunto amplo de articulações que tomou por referência a luta pela efetivação de direitos e a democratização do Estado e da sociedade brasileiros (SHERER-WARREN, 1993; DAGNINO, 2004; DAGNINO *et al*, 2006; PAIM, 2008).

Nesse âmbito, cabe destaque à referência, nas falas de Ester, Gustavo, Leonardo e Tadeu, à importância da conquista de “autonomia” e à necessidade de “*caminhar com as próprias pernas*”. Esses são elementos centrais no discurso que justifica o acesso a recursos públicos e privados pela entidade, o que remonta à construção da “cidadania” e da “participação” como projeto das forças políticas democrático-populares, processo bastante elucidativo do período vivido nos anos 1970-80 e das inflexões nas décadas subsequentes.

O movimento social em Heliópolis, assim como sua atuação partidária, fora impulsionado pela busca por redefinir a política a partir da extensão dos espaços de atuação e interlocução com o poder público, cuja democratização significa a incorporação de grupos antes marginalizados da organização da vida social no processo político decisório. Isso se combinou, em Heliópolis, na luta por uma “comunidade” autônoma e com o poder de definir seu próprio destino, em uma construção que remete a diferentes conexões entre a cultura e a política na atuação social (DAGNINO, 2005).

A luta por autonomia remonta ao processo histórico de conformação do projeto democrático-popular. Ante a forma de condução do projeto autoritário-desenvolvimentista no período militar, as forças políticas democrático-populares formulam como objetivo a cidadania enquanto “direito a ter direitos”, em um programa que combinava democratização

do Estado e reconhecimento dos movimentos populares e das forças sociais marginalizadas enquanto sujeito político.

Como aponta Dagnino (1994; 2005), o projeto democrático-popular estabelece como horizonte norteador dois rompimentos históricos que recolocam a cidadania em outros termos na disputa política e social: i) busca pela superação da “cidadania regulada” (SANTOS, 1979), expressão que descreve os mecanismos de extensão e efetivação de direitos no Brasil no período do populismo: aqui, cidadania não tem uma dimensão universal, mas é restrita a trabalhadores do setor formal; ii) a busca pela superação da “cidadania concedida” (SALES, 1994), conceito que descreve a mediação do direito pelas relações de poder, a apropriação do público pelo privado e sua concessão enquanto dádiva ou favor (DAGNINO, 1994; 2005).

Diante disso, a luta pela cidadania construída ao longo dos anos 1970-80, que em Heliópolis teve como expressão a organização social frente aos grileiros, a criação da Comissão de Moradores e do Comitê Teodoro e Dirley, a posterior fundação da UNAS e a extensão das mobilizações para além da posse da terra, apresenta-se como um projeto de “nova sociabilidade” (DAGNINO, 1994), fundada a partir da noção de direitos humanos. Por todo o País, a categoria “vítimas da Ditadura” é expandida, contemplando as vítimas da exclusão econômica, social e da violência policial, dentre outras, cabendo ao movimento organizá-las na luta pela efetivação de direitos que enfrentem tais mecanismos e formas de exclusão (WAPPENSTEIN, 2004 *apud* DAGNINO, 2005). Trata-se de um projeto político em que cidadania, participação e direitos humanos são articulados e afirmados enquanto relações sociais igualitárias e necessidade de novas regras de integração social, que impliquem no reconhecimento do outro, na legitimação de direitos e na consolidação de uma dimensão pública da sociabilidade (DAGNINO, 2005).

A isso se soma a possibilidade aberta, aos grupos em luta, de definir novos direitos, advindos de suas práticas concretas. Neste caso, da luta pela posse da terra emergiu em Heliópolis a necessidade de efetivar a saúde, educação, assistência social e a comunicação popular como um direito. Além disso, no projeto democrático popular, a “participação” se constituiu enquanto um eixo central da forma de efetivação de cada um desses direitos. É um conceito que se afirma como direito em si – superando a noção clássica de cidadania e constituindo-se como um dos “novos direitos” afirmados pelos sujeitos em movimento – e como princípio do processo de efetivação dos direitos sociais como um todo (DAGNINO, 2005, pp. 8-13).

Nisso reside outro elemento central na conformação de força política pelas forças sociais de Heliópolis: incorporar enquanto projeto político a relação entre cidadania e participação, entre efetivação de direitos e o próprio direito de participar na definição dos sistemas sociais e políticos que norteiam a vida em sociedade. A participação direta dos movimentos sociais nas decisões de Estado se configura como um dos “mais cruciais aspectos na redefinição de cidadania”, pois nela reside um potencial de transformação radical na estrutura de poder na sociedade (DAGNINO, 2005, p. 8).

Em Heliópolis, como já exposto, estavam presentes nos anos 1980 os vários elementos que estabelecem a relação entre a redefinição de cidadania e a participação: tornar-se cidadão, em contexto de luta pela extensão e criação de direitos, significa participar, tornar-se sujeito político com responsabilidade e possibilidade de definir as formas de organização de vida em sociedade, inclusive pela conquista de espaços institucionais deliberativos. A construção de uma “esfera pública participativa” compõe o programa democrático-popular articulador daquele campo de forças políticas em luta pela redemocratização do qual a UNAS faz parte, e consolida enquanto objetivo político as demandas pela inclusão social e política, e a superação da desigualdade e do autoritarismo social (DAGNINO, 2004; 2005; DAGNINO *et al.*, 2006; FLEURY, 2009a; GENRO, 1999).

No entanto, paradoxalmente, o avanço das forças neoliberais nos anos 1990 promoveu uma disputa pelo significado dos termos “sociedade civil”, “cidadania” e “participação”, o que resultou em ambiguidades conceituais e práticas, de modo que os processos participativos em curso se tornariam campo de disputa entre as forças políticas atuantes na sociedade, especialmente “em nível local”. As forças políticas de Heliópolis orientadas pelo projeto democrático-popular, em luta por autonomia através do financiamento de suas atividades, da participação em conselhos e da criação de canais de diálogo com o poder público (elementos já presentes na relação com o governo municipal de Luiza Erundina, conforme exposto, em ações como os mutirões e o Mova, por exemplo), entram em disputa ideológica, política, social, econômica e cultural ante as forças neoliberais. Estas, pela ação das forças sociais diretamente ligadas ao mercado e das forças políticas atuantes no interior do Estado e na sociedade, buscam redefinir os significados do programa político mobilizador das forças democrático-populares (DAGNINO, 2005; 2006).

Desse embate resulta a reapropriação, pelas classes dominantes, dos conceitos de participação, cidadania e sociedade civil na implementação das reformas neoliberais. Trata-se de um processo definido como a “confluência perversa” entre, de um lado, o projeto

participativo construído a partir da extensão da cidadania e efetivação de direitos; e, de outro, o projeto neoliberal, que propõe, como resposta à exclusão social, programas focalizados e a redução das responsabilidades estatais em favor do mercado (DAGNINO, 2005, p. 17). As redefinições de cidadania e participação resultam em parte da luta entre essas diferentes forças políticas no decorrer dos anos, e de certa forma indicam a extensão das conquistas do campo democrático-popular, pois as forças neoliberais encontraram na reapropriação de tais conceitos uma forma de enfrentá-los e neutralizá-los. (DAGNINO, 2005; DAGNINO *et al*, 2006).

Ressalta-se que a reapropriação do conceito de cidadania se opera pelo distanciamento da noção de direito, em particular dos direitos sociais, estabelecendo-a como um comportamento individual. Nesse sentido, não se trata de um retorno ao conceito liberal, mas de algo novo, de um liberalismo de novo tipo. Aqui, combinam-se as noções de dádiva e de mercado: de um lado há uma proliferação de organizações que trabalham com a motivação moral da solidariedade aos pobres e da caridade; de outro, a conformação de um campo que afirma a suposta efetivação de direitos sociais por relações de mercado (DAGNINO, 2005; DAGNINO *et al*, 2006).

As bases históricas em que se assenta tal reconfiguração remontam a uma nova fase de acumulação capitalista, iniciada nos anos 1970 e que ganha força com a queda do muro de Berlim. A abertura de novos mercados com a apropriação do público pelo privado, a nova estruturação da relação capital-trabalho e a redução das responsabilidades sociais dos Estados Nacionais em favor do mercado compõem um conjunto de medidas que requer condições políticas e ideológicas para sua implementação (DAGNINO, 2004; 2005). É nesse sentido que se dá a produção de discursos que esvaziam a participação, a cidadania, a sociedade civil e os movimentos sociais de seus conteúdos coletivos e estruturantes, passando a relacioná-los ao mercado. “Ser cidadão é estar integrado individualmente ao mercado, como consumidor e produtor” (DAGNINO, 2005). Em contraposição, a defesa de direitos humanos em todos os seus níveis, e sobretudo os trabalhistas, frente às políticas de flexibilização e de “ajuste fiscal”, passa a ser atacada como “anacronismo”, “vagabundagem” e defesa de privilégios (TELLES, 2001).

Outra questão posta pela atuação a partir de conveniamento e construção de parcerias emerge nas palavras de uma diretora da UNAS, em conversa em 24/1/2014, em Heliópolis: “falta liderança político-social. Projeto tem, mas é tudo funcionário, empregado, querem dinheiro, não fazem atividades nos fins de semana para reunir o povo, por exemplo”. A

possibilidade de relação de clientela entre os partícipes está sempre presente, e sob o risco de preponderar nas parcerias que envolvem a iniciativa privada. Diante desse risco, a alternativa, em termos de objetivo político, é sempre lutar para que “a gente inverta a pauta” e lute “para virar política pública”.

Quando fazemos com o coletivo, as coisas mudam. Há seis anos falava que se eu morrer, saio muito feliz, sempre sonhei que grupo de UNAS tivesse olhar para essa nova geração, e isso está acontecendo, clubes de jovens, educador jovem, quem acreditou sempre na mudança da comunidade, ver essa força... Tivemos sempre grupo jovem na UNAS, movimento que jovem traz, fazendo junto, desde quando era comissão de moradores. Chegamos a perder jovens na luta. Alguém sabe quem foi o nome da EMEI do Gonzaguinha? Foi um dos jovens do grupo da comissão de moradores, já discutia políticas públicas naquela época, desenvolvimento da comunidade. Mataram ele em atividade nossa. Era muito difícil a luta, foi assassinado na nossa frente. O que pudemos fazer foi catar no colo, e perdemos jovem que estava na luta, foi jovem batalhador. O que quero falar é que continuem com essa força, se articulem, discutam entre vocês a garantia de direitos, vão em busca, direito de ser escutado, procurem se articular com outras escolas, se organizar (Lia, discurso no encontro da UNAS, em 13/12/2013).

Lia sintetiza os elementos até aqui destacados que conformam a construção de força política e seu significado quando inserida em disputas político-sociais: a mudança social advém de uma atuação coletiva, e na coletividade organizada reside a possibilidade de transformação. A vontade não basta, se faltar força o risco é, inclusive, de eliminação pelo inimigo: “o que pudemos fazer foi catar no colo”, lamenta. Diante disso, a saída é “continuar com essa força”, orientada pelo projeto político de “ser escutado”, com a “garantia de direitos”.

Ressalta-se aqui a dimensão da “disputa política” presente nas ações e objetivos colocados pelas lideranças. Disputa que já se expressou pela força das armas, no caso relatado de uma liderança assassinada em frente a um equipamento da UNAS, e que está colocada de forma permanente no significado da UNAS para a vida das pessoas. De um lado, uma perspectiva que entende a associação como um posto de trabalho, parte integrante do mercado, e se coloca como “funcionário, empregado”, um efeito direto do desenvolvimento institucional fundamentado na política de conveniamento. De outro, a reafirmação de sua dimensão associativa, da necessidade de “reunir o povo”, de “discutir a garantia de direitos”. Ou seja, de um lado, perspectivas que reforçam elementos presentes no projeto neoliberal orientando as forças em ação, de outro, valor que fundamenta o projeto democrático-popular,

em uma disputa inserida no interior da associação e na relação entre associação e forças sociais que conformam o território de Heliópolis.

O crescimento dos convênios e parcerias vivenciado no decorrer dos anos 2000 ampliou significativamente as possibilidades de incidência da UNAS, que chegou ao final de 2013 com quase 600 “funcionários”. Mas essa maior possibilidade também foi acompanhada por uma intensificação da disputa política: as forças orientadas pelos projetos neoliberal e democrático-popular seguem presentes e em luta, em uma dinâmica que perpassa a sociedade como um todo.

Quando observamos as transformações por que passa a UNAS e os novos dilemas enfrentados nos anos 1990 e 2000, a disputa posta entre as forças democrático-populares e neoliberais ganha expressão objetiva na luta por autonomia, reivindicação que sintetiza objetivos políticos das forças democrático-populares em Heliópolis. A linguagem do direito e a reivindicação de uma comunidade livre traduzem em termos políticos o objetivo de “não ser para-choque do governo”, “não ser manipulado por padre ou parlamentar”, mostrar que “a sociedade civil pode ter um papel determinante”, na efetivação do direito e na cobrança do Estado para que assuma suas responsabilidades, pois “é quem detém o poder”.

Cotidianamente, combinam-se formulações que dão ênfase à responsabilidade individual na ação solidária, voluntária, de caráter filantrópico, motivada por um dever moral, com aquelas que buscam “fortalecer” a “sociedade civil” como espaço de efetivação de direitos. Ressalta-se que há, em uma mesma política pública, uma combinação de tais interesses, e isso foi intensificado ao longo dos anos 2000.

Portanto, pode ser afirmado que a política de conveniamento entre governos e sociedade civil para execução de políticas públicas é uma das formas de expressão da conjuntura de “confluência perversa” entre os projetos neoliberal e democrático-popular, e as disputas em relação aos seus significados, à sua orientação e à sua centralidade na conformação dos movimentos populares remontam à heterogeneidade constitutiva da sociedade civil – que não está circunscrita apenas à diversidade das forças sociais que a compõem, mas principalmente aos diferentes projetos políticos que as orientam. Tais disputas estão diretamente relacionadas com os significados que autonomia, cidadania e participação assumem para os movimentos populares, de modo que a categoria “direito” estabelece, para estes, a diferenciação entre o projeto democrático-popular e o neoliberal.

Além disso, após a ascensão de forças políticas na conformação de um novo bloco no poder no país, pela eleição para o Governo Federal de Lula (PT: 2003-2010) e Dilma (PT:

2011-16), houve, conforme exposto, grande expansão dos convênios estabelecidos pela UNAS com poder público, além do fortalecimento de trabalhos organizativos de caráter mais movimentista. Diante disso, a questão que se coloca é: que inflexões aconteceram na política nos anos 2000 que levaram à intensificação do convênio entre associação e poder público? Isso significa que houve avanço das forças neoliberais nos anos 2000? Que lugar ocupam as forças democrático-populares nesse processo? De que forma as políticas adotadas pelos governos Lula/Dilma favoreceram tal expansão?

Para responder a essas questões e avançar na definição da cena política dos anos 2000, sobretudo no que se refere às características das forças políticas e projetos em disputa, é preciso examinar mais de perto a política social de tais governos e como ela respondeu aos interesses dos movimentos populares, das diferentes frações das classes trabalhadoras e da burguesia. O próximo tópico se dedicará a isso.

## 2.2 – Convênios e disputa política nos governos Lula e Dilma

A hegemonia neoliberal consolidou o deslocamento operado ao longo dos anos 1980, no plano ideológico, do significado do Estado na vida social, econômica e política do País. A desconstrução do referencial desenvolvimentista antepôs, permanentemente, a ideia de um mercado “auto-regulado” a um Estado que deveria ser reformado, no sentido da redução de seu “intervencionismo”. Aqui, houve um duplo movimento em favor do avanço das forças neoliberais: operar as bases ideológicas para a desregulamentação do setor financeiro, sobretudo garantindo maior abertura para entrada e saída de capitais do País e, concomitantemente, combater, em favor do mercado, a efetivação de direitos por políticas públicas executadas pelo Estado.

Os direitos das classes trabalhadoras foram, nos anos 1990, sistematicamente atacados, com uma justificação ideológica que apelava para o discurso da “eliminação de privilégios” de trabalhadores, supostamente garantidos por um Estado que obstaculizaria a ação livre do mercado com um protecionismo excessivo. Além disso, “na gestão das políticas sociais, a concepção dos direitos universais como parâmetro e instrumento da construção da igualdade é substituída por esforços emergenciais e focalizados, dirigidos aos setores em situação de risco” (DAGNINO *et al*, 2006, p. 57).

A hegemonia das forças sociais compostas pelas burguesias financeiras e as “classes gerenciais”, particularmente “entre suas camadas superiores”, é um elemento importante de

ser destacado em relação ao avanço das forças políticas neoliberais. Essa categoria analítica, “classe gerencial”, refere-se aqui ao “importante papel da remuneração do trabalho na formação das altas rendas” no neoliberalismo. Além de promover um significativo incremento na renda do capital pela expansão financeira, a política neoliberal resulta em “altos salários das faixas mais altas de renda” do trabalho, sendo este um “importante fator de concentração de renda no topo da pirâmide durante as décadas neoliberais”. Trata-se de uma dinâmica muito diferente daquela vivida pela maior parte dos assalariados, cuja remuneração cai, em contraposição à elevação na renda de gerentes de grandes empresas, principalmente aquelas mais relacionadas com o setor financeiro, e funcionários de alto escalão no Estado e em governos (DUMÉNIL & LEVY, 2014, pp. 83-92).

Essa é uma característica importante de ser destacada, pois as organizações que compõem o chamado Terceiro Setor têm em suas direções justamente sujeitos que compõem tal “classe gerencial”, e a partir dos interesses específicos dessa condição de classe compõem politicamente forças políticas defensoras da transferência da execução de políticas públicas do Estado para a iniciativa privada. Não à toa, na fala anteriormente exposta, Leonardo ressalta que na política de convênios e parcerias entre Poder Público e sociedade civil “quem ganha mesmo é a assessoria, os arquitetos de classe média”, valendo-se do termo “classe média” para se referir às camadas superiores de renda entre os assalariados.

Para além disso, na “Reforma do Estado” implementada pelos governos FHC (PSDB: 1995-2002), um dos principais objetivos colocado pelo plano era estabelecer novos mecanismos de regulação estatal, em especial na política social, e parâmetros para a participação do mercado na oferta de serviços financiados pelo Estado. Trata-se de um conjunto de reformas institucionais que redefiniram a relação entre Estado e sociedade, para “viabilizar no Brasil a coalizão de poder capaz de dar sustentação e permanência ao programa de estabilização do FMI” (FIORI, 1997, p. 14).

A reforma previu a divisão dos órgãos administrativos em setores participantes dos processos de execução de políticas públicas: i) núcleo estratégico, composto pelos poderes da república e agências estatais; ii) atividades exclusivas do Estado, que seriam as de fiscalização e fomento (impostos, emissão de passaportes, etc); iii) produção de bens e serviços para o mercado, que seriam as empresas, destinadas ao programa de privatização; iv) serviços não exclusivos, que instituem a propriedade pública não estatal na oferta de serviços subsidiados pelo Estado (BRANDÃO, 2013).

Este último setor foi aquele que mais trouxe consequências para as relações entre sociedade civil e sociedade política. A nova proposta de organização institucional liberou o mercado de alguns “obstáculos que o impediam de funcionar como organizador da vida em sociedade”, de modo que as forças sociais representadas pelas forças políticas neoliberais encontraram melhores condições estruturais para disputar, na sociedade, os rumos da política social necessária para cumprir com aquilo que estava previsto na Constituição em termos de efetivação de direitos. “O primado do mercado, enquanto eixo organizador da economia, é visto como devendo se estender ao conjunto da sociedade”. Com isso, opera-se um deslocamento no significado de “sociedade civil” pelo avanço neoliberal ante o projeto democrático-popular: o termo passa a se referir a um conjunto específico de organizações, aquelas “com capacidade para assumir com eficiência a execução das políticas públicas”, sendo esta capacidade definida por critérios técnicos, administrativos e financeiros adotados pelo mercado, em contraposição aos movimentos populares em luta pela efetivação de direitos por espaços públicos que garantissem a participação social (DAGNINO *et al*, 2006, pp. 55-6).

Ressalta-se que durante os governos Lula e Dilma (PT: 2003-2016), no que se refere ao objeto exposto até aqui – o conveniamento na área de educação e assistência social – houve também grande expansão de “serviços não exclusivos” do Estado, com sua execução assumida por organizações da sociedade civil. A questão que se coloca, nesse sentido, é se essa expansão permite definir tais governos como neoliberais ou se aqui se trata de uma configuração de outro tipo.

Na produção teórica no campo das políticas públicas, há aqueles que relacionam a política de convênios entre sociedade civil e Estado ao avanço neoliberal, bem como quem atribui tal expansão à atuação das forças democrático-populares. Sobre isso, é bastante elucidativa a política adotada pelos governos petistas de Porto Alegre nos anos 1990 e 2000, em especial no que se refere à dinâmica do Orçamento Participativo (OP), iniciativa considerada modelo do “modo petista de governar” e da concretização do projeto democrático-popular em âmbito local.

Um dos pressupostos norteadores dessa política é a descentralização administrativa, pela criação de um espaço público que estenda ao movimento popular a possibilidade de fiscalizar, induzir e controlar o processo de elaboração e execução de uma política pública (GENRO, 1999). O conveniamento de entidades de base comunitária para oferta de educação infantil foi parte integrante desse processo: em diferentes momentos e localidades da capital rio-grandense, houve a definição da educação infantil como prioridade e, conseqüentemente,

o OP e entidades da sociedade civil indicaram instituições a serem conveniadas com a Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre. “Em 1993, foram conveniadas as primeiras 40 creches. Em 1994, foram 60 creches. De 1995 até 1999, a partir de política definida pelo OP, foram conveniadas dez creches a cada ano”. Em 2003, a cidade chegou a um total de 129 creches (SUSIN, 2005, p. 45), e o número subiu para 176 em 2009 (SUSIN & PERONI, 2011).

Além da definição pela dinâmica local, é preciso destacar que houve efeitos indutores da prática de conveniamento pela conjuntura nacional. O governo FHC, em contexto de “ajuste fiscal”, extinguiu a Legião Brasileira de Assistência (LBA), órgão federal responsável pela assistência social e atenção à criança e adolescente, com orientação de caráter filantrópico, que adotava a política de conveniamento de creches, e sobre a qual recaíam denúncias de corrupção. No período de FHC, com a restrição do financiamento da educação ao ensino fundamental, recaiu sobre os municípios a garantia orçamentária de toda oferta infantil. Isso levou a um progressivo aumento da pressão de movimentos populares sobre as prefeituras para provisão de serviços de educação e assistência social. “As associações defensoras dos direitos dos moradores de bairros de baixa renda de Porto Alegre se organizaram para reivindicar solução ao problema social criado pelo governo federal” (SUSIN & PERONI, 2011, p. 190).

Ressalta-se aqui um primeiro e decisivo elemento a ser considerado na análise da política nacional, bem como na diferenciação entre os governos FHC e Lula e Dilma. O projeto neoliberal tem como elemento central, que lhe é definidor, a hegemonia da esfera financeira, traduzida pelo direcionamento da ação e do orçamento estatais para remuneração dos setores rentistas (CHESNAIS, 1998; DUMÉNIL & LEVY, 2014). Uma das formas desse direcionamento é pela redução do “gasto público”, ou seja, dos investimentos em políticas sociais como saúde, educação e assistência social, combinado com a adoção de uma política fiscal que se vale de tais recursos para remunerar o mercado financeiro. Por isso, um marco da política neoliberal de FHC, enquanto ministro da Fazenda, foi a criação, em 1994, do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que durou até o final de 1999, e permitia “ao governo federal manejar livremente cerca de 20% do orçamento, geralmente retirados de programas sociais, como saúde e educação, e do repasse de verbas para Estados e municípios” e os direcionar para a remuneração dos serviços da dívida pública (BRANDÃO, 2013, p. 114).

Esse cenário teve inflexões com a vitória do PT nas eleições presidenciais de 2002, pela “ascensão política” de uma fração da burguesia brasileira “no interior do bloco no poder

vigente no Estado Brasileiro”. Nos anos 2000, a grande burguesia interna se articulou em torno de um desenvolvimentismo de novo tipo, integrada politicamente em uma “frente” também composta pelo movimento sindical e popular (BOITO JR, 2012, p. 72). Os interesses conflitivos e antagônicos no interior do bloco no poder resultaram em uma política macroeconômica de redirecionamento dos recursos estatais, que beneficiou interesses tanto da grande burguesia interna, quanto das classes populares. No que se refere à política fiscal acima mencionada, pode-se afirmar que após três anos de continuidade restritiva, a partir de 2006 o governo federal adotou uma política “expansionista”, que logrou reduzir a dívida líquida do setor público de 60% do PIB no final de 2002 para 35% em 2012. Atrelado a isso, houve uma expansão do investimento social em diferentes áreas, dentre elas a educação (BARBOSA, 2013, p. 92).

Tal inflexão da política econômica nacional, que contrariou os interesses das forças políticas neoliberais, é um dos fatores que explicam o aumento na oferta educacional e de assistência social por convênios entre poder público e organizações da sociedade civil. Ao longo dos três mandatos petistas a política educacional brasileira sofreu inflexões, por um conjunto de medidas voltadas às diferentes etapas do ensino, que beneficiaram frações burguesas do setor educacional e as classes populares.

No primeiro mandato de Lula (2003-2006), foram instituídos os programas Brasil Alfabetizado e Universidade para Todos (ProUni), o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Este se constituiu como base para a atuação do Ministério da Educação em todos os níveis de ensino, ao estabelecer um novo formato de distribuição de recursos federais na educação, incluindo Ensino Infantil e Ensino Médio na destinação de recursos federais.

O segundo governo Lula (2007-2010) teve como principais marcos, na política educacional, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007, e o Compromisso Todos Pela Educação, política governamental que recebeu o mesmo nome “de uma organização da sociedade civil conduzida em sua maioria por empresários e fundações empresariais”. A garantia de acesso e permanência no ensino e a parceria entre Estado e sociedade civil, sobretudo das organizações que compõem o Terceiro Setor e do empresariado, eram componentes centrais do PDE, que também garantiu o “fim da Desvinculação das Receitas da União (DRU) em relação aos recursos da educação” para o exercício orçamentário de 2010 (ABREU, 2010, p. 135).

Outros marcos da política educacional dos governos Lula foram a criação de um piso salarial para os profissionais do magistério público da educação básica, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e a definição de regras “mais favoráveis aos estudantes para o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies)”. Com esse conjunto de medidas, o “orçamento do Ministério da Educação passou de cerca de R\$ 18 bilhões em 2002 para cerca de R\$ 49 bilhões em 2010” (ABREU, 2010, p. 140).

No que se refere especificamente à educação infantil, a confluência das medidas voltadas à educação básica favoreceu a ampliação de oferta de vagas pelos municípios por conveniamento entre Poder Público e sociedade civil, sobretudo em razão das regras previstas pelo Fundeb. A distribuição de recursos prevê, de acordo com a lei que institui o fundo, repasses para: i) creche pública em tempo integral, na razão de 1,10; ii) creche pública em tempo parcial, 0,80; **iii) creche conveniada em tempo integral, 0,95; e iv) creche conveniada em tempo parcial, 0,80** (BRASIL, 2007, Art. 36, § 2º). “O fator 1,00 equivale ao valor aluno/ano matriculado nas séries iniciais do ensino fundamental urbano (segmento mais expressivo, em quantitativo de alunos da educação básica)”, de modo que 1,10 significa “que o valor por aluno/ano matriculado na creche pública de tempo integral é 10% superior ao valor do aluno matriculado nas séries iniciais do ensino fundamental urbano”, sendo a mesma lógica observada para os demais valores listados (BRASIL, 2009, p. 22).

Assim, o Fundeb incluiu “as creches conveniadas no conjunto de instituições subvencionadas”, permitindo repasse para instituições de caráter comunitário, filantrópico ou confessional. A justificativa que fundamentou a política era de que, àquele momento, já havia “inúmeros convênios mantidos pelas prefeituras com tais instituições” (DOMICIANO, 2009, p. 54). Apesar de o valor do repasse federal por creche conveniada ser menor que o previsto para a pública-estatal, o custo do atendimento pela administração direta é proporcionalmente maior, de modo que se pode afirmar haver uma indução do conveniamento na relação entre Governo Federal e governos municipais (PINTO, 2007; DOMICIANO, 2009; SUBTIL, 2012).

Não à toa, a UNAS estabeleceu seu primeiro convênio para Centro de Educação Infantil (CEI) em 2001, com São Paulo sob gestão de Marta Suplicy (então PT, 2001-2004) e o número se expandiu progressivamente até 2013, ao longo das gestões Serra (PSDB), Kassab (DEM/PSD) e Haddad (PT), quando atingiu 16 CEIs. Trata-se de uma política ofertada,

articulada e efetivada em âmbito municipal, mas que remonta diretamente aos efeitos da conjuntura nacional.

Assim, a cena política nacional nos anos de governos petistas, no que se refere à educação, coloca à análise um paradoxo para definição de sua orientação: de um lado, promoveu significativo aumento da participação privada na efetivação do direito, o que remonta ao projeto neoliberal para a área social; de outro, promoveu significativo aumento orçamentário e da participação do Estado na efetivação do direito, o que contraria um aspecto central do projeto neoliberal: o combate do neoliberalismo ao chamado “gasto público” e correspondente defesa da destinação de recursos orçamentários para os serviços da dívida.

Como já discutido no capítulo anterior e acima, o neoliberalismo é definido pela hegemonia das burguesias financeiras, forças sociais que se constituem enquanto força política na atuação no interior do Estado e da sociedade, com o objetivo de orientar a condução da política em torno de seus interesses, que podem ser sintetizados pela garantia de maiores rendimentos para o setor financeiro. No Brasil, e em outras partes do mundo, isso se traduziu por uma política macroeconômica que comprometeu, progressivamente, a destinação de recursos estatais para os setores financistas. O supracitado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) do Governo FHC, composto por mecanismos de desvinculação de receita da União na área da educação, é parte fundamental desse processo.

Dessa forma, uma política que inverte a tendência anterior de destinação de recursos para os setores financistas, direcionando-os para o financiamento de áreas como educação e assistência social, necessariamente contraria interesses das forças neoliberais. O crescimento orçamentário da Educação, o fim da DRU e a criação do Fundeb, PDE, ProUni, Reuni e Fies, dentre outras políticas, respondem a interesses diferentes daqueles contemplados pelas forças políticas neoliberais hegemônicas nos anos 1990, e o crescimento no número de convênios em Heliópolis remonta diretamente a essa mudança conjuntural nacional. No entanto, dizer isso não significa que a política esteve diretamente orientada pelas forças democrático-populares, e avançar nessa precisão da análise é fundamental para definir a política dos governos Lula e Dilma.

O conjunto de medidas acima elencadas atende também aos interesses do empresariado que atua na educação, com prevalência do capital nacional. No que se refere ao aumento da participação privada na oferta do ensino no País, é necessário precisar melhor seu significado, pois traz consigo um paradoxo: a transferência de recursos do Estado para a sociedade civil obedece a lógicas distintas, que variam conforme a correlação de forças e o programa

educacional em questão. Nesse mesmo âmbito estão a transferência de recursos para um movimento popular que os conquista em um processo de luta por creche, em articulações que perpassam espaços como um conselho de Orçamento Participativo, bem como o repasse de verbas para empresas de oferta de ensino superior, para expansão de universidades particulares que ofereçam vagas para estudantes de baixa renda pelo ProUni.

A maioria das análises, dentre elas as acima citadas (SUSIN, 2005; SUSIN & PERONI, 2011; PINTO, 2007; DOMICIANO, 2009; e SUBTIL, 2012), desconsideram tais paradoxos, e se limitam, na definição do significado desse conjunto de políticas, a adotar um único parâmetro: a execução da política por órgão estatal. Este seria o elemento definidor do projeto político a que remonta determinado programa governamental: se a política não for executada pelo Estado, é neoliberal. O limite deste tipo de análise está em desconsiderar muitos dos elementos presentes tanto no neoliberalismo, quanto nos demais projetos políticos em disputa na sociedade. Desse modo, para superá-los, é necessário definir quais forças políticas estão em cena, em torno de quais projetos políticos atuam, e de quais modos as disputas entre elas configuram determinada conjuntura.

No que se refere especificamente a Heliópolis e à UNAS, trata-se de uma força política organizada historicamente em torno do projeto democrático-popular, composta socialmente pelas classes populares, e que encontra no convênio um duplo significado: atendimento da demanda das forças sociais que compõem o território, com a consequente efetivação de seu objetivo político, e fortalecimento político pela ampliação de sua influência no território. O convênio é parte do processo de construção de força política pelas forças sociais que compõem Heliópolis, e esta força política, por sua vez, integra o campo de forças que deu base de sustentação aos governos Lula e Dilma. Desse modo, no caso específico de Heliópolis, a condução da política educacional nacional correspondeu ao processo de construção de força política em torno do projeto democrático-popular.

No entanto, a composição das forças democrático-populares também é heterogênea em seu interior, e no que se refere à efetivação de direitos carrega antagonismos entre as classes populares e as classes médias. Ambas são forças sociais que compuseram historicamente as forças políticas democrático-populares, mas que possuem interesses distintos e, algumas vezes, contraditórios entre si. Nos anos 1980, conforme já descrito, participaram do processo de conformação das forças políticas orientadas pelo projeto democrático-popular tanto os movimentos populares urbanos quanto o movimento sindical, que teve na Central Única dos Trabalhadores (CUT) sua principal ferramenta de articulação e luta. Fez parte do processo de

consolidação da CUT enquanto instrumento sindical, e do PT enquanto instrumento partidário, o sindicalismo do setor público, que seguiu fortalecido nos anos 1990-2000.

Trata-se de um sindicalismo que se move por interesses, concepções e valores diferentes dos do trabalhador assalariado manual, que compõe a “classe operária” e as classes populares. Essas diferenças são suficientes “para falarmos em diferença de classe entre o ‘trabalhador de escritório’ (classe média) e o trabalhador assalariado manual (classe operária)”, embora sejam diferenças de tipo distinto daquelas que opõem as classes fundamentais do modo de produção capitalista, trabalhadores e burguesia (BOITO JR, 2004, p. 212-3). Uma das questões que opõe interesses entre esse sindicalismo de classe média e os movimentos populares urbanos na conformação do projeto democrático-popular se refere ao lugar do Estado e, especificamente, do funcionalismo público no processo de efetivação de direitos que ambos defendem.

De um lado, o sindicalismo do setor público reivindica a efetivação do direito pela ampliação de serviços sob gestão estatal, por meio da construção de carreiras públicas e realização de concursos públicos. De outro, movimentos populares como a UNAS reivindicam, como forma de efetivação do direito e da participação, o repasse de recursos públicos para entidades que representem interesses democrático-populares. Esse antagonismo varia de intensidade de acordo com a área de atuação: na habitação, com a produção de moradia por autogestão, uma prática adotada desde o governo municipal paulista de Luiza Erundina (PT-SP), o conflito é menor, pois o trabalho envolvido é manual, não entra em contradição com a ideologia que move as classes médias na defesa da administração direta estatal; em contraposição, na educação, trabalho que ideologicamente se fundamenta no mérito, o embate se explicita, e opõe na cena aqueles que defendem sua estruturação pela seleção estatal meritocrática – oferta estatal de serviços, com seleção do funcionalismo pelo concurso público -, e os que reivindicam o reconhecimento político da participação popular na elaboração e efetivação do direito – oferta de serviços públicos pelo convênio entre Estado e sociedade civil, na autogestão da moradia ou, no caso, na oferta educacional por creches conveniadas e Mova.

No que se refere à política educacional aqui analisada, tais interesses distintos se unificam na luta pela destinação de recursos estatais para a educação, em contraposição aos interesses gerais das forças neoliberais que defendem sua destinação para reprodução do capital financeiro. Porém, divergem na forma da efetivação do direito, se pela ação direta estatal, por espaço público participativo ou por organização da sociedade civil. A política dos

governos Lula e Dilma buscou acomodar esses distintos interesses, com a adoção de medidas que favorecem tanto a ampliação do setor público na efetivação de direitos sociais, quanto a participação de entidades de base comunitária como a UNAS.

Para além disso, as forças políticas que deram base de sustentação aos governos Lula e Dilma são ainda mais amplas e heterogêneas, de modo que essa mesma política educacional beneficiou empresas, entidades empresariais, associações de caráter filantrópico e/ou religiosas, dentre outras. Não à toa, o “Compromisso Todos pela Educação”, central no segundo mandato de Lula, adotou nome que faz referência direta a uma articulação que tem entre seus integrantes a Fundação Bradesco, o Banco Santander e o Instituto Natura, dentre outras empresas e fundações empresariais – o Movimento Todos pela Educação.

Políticas como o ProUni e o Fies distanciam os governos Lula e Dilma das forças políticas representadas pelo sindicalismo do setor público, por efetivar a expansão do ensino superior pela oferta de vagas na rede privada. No entanto, ao mesmo tempo promovem uma aproximação entre as forças políticas representantes das classes populares e as das burguesias que atuam no setor educacional.

As forças sociais burguesas que integram o setor da Educação compõem a denominada “burguesia interna”, ainda que este setor se subdivida entre subsetores com interesses divergentes e contraditórios, principalmente por antagonismos relacionados à possibilidade de associação com o capital estrangeiro pela abertura econômica. As políticas de expansão da oferta de ensino superior privado pelo ProUni e Fies, atrelados ao maior direcionamento orçamentário para a Educação, respondem aos interesses de tais forças sociais burguesas, que hegemonizam a condução da política educacional na sua atuação enquanto força política. Ao mesmo tempo, tais programas governamentais colocam em polos opostos forças políticas articuladas em torno do projeto democrático-popular: de um lado, aquelas que representam as classes populares, beneficiadas pela ampliação das vagas no ensino superior, apoiam as políticas, e nesse apoio têm uma aproximação relativa com os interesses de frações burguesas; de outro lado, as forças políticas representantes das classes médias mais diretamente ligadas ao setor público repudiam a expansão de vagas no ensino privado, e reivindicam a reorientação da política na educação superior.

No entanto, dizer que, no que se refere à expansão de vagas no ensino superior e de convênios no ensino infantil, haja uma aproximação de interesses entre classes populares e burguesia do setor educacional, não configura uma forma de “hegemonia às avessas”, tal como caracterizam o período autores como Braga (2010), Oliveira (2010) e Paulani (2010).

Nesta acepção, teria havido um “transformismo”, pela absorção de grupos sociais populares pelas classes dominantes, em um processo de desmobilização, esvaziamento de conteúdo crítico, cooptação de movimentos e uma “direção moral” dos dominados, uma forma *sui generis* de dominação burguesa, em que “não são mais os dominados que consentem”, mas os dominantes, “em ser politicamente conduzidos pelos dominados”, desde que essa direção moral “não questione a forma da exploração capitalista” (OLIVEIRA, 2010, pp. 26-7).

No caso exposto da política educacional, ainda que haja uma aproximação em torno de um interesse específico, ela se dá em um processo de permanente disputa entre as forças políticas. Isso se explicita no plano ideológico pelos fatores de legitimação da reivindicação de acesso a recursos públicos para oferta de ensino mobilizados no discurso pelas forças em disputa. Tais fatores apontam para direções opostas, e são mediados por projetos políticos distintos de sociedade, em luta por hegemonia. Entre as forças democrático-populares, a legitimação do acesso a recursos e participação na efetivação da política reside na inserção política no território, representatividade em relação às forças sociais que compõem o território e à luta histórica por autonomia, participação e cidadania. A categoria a que recorrem como fonte de legitimação da reivindicação é a do direito, e será reafirmada na disputa pela condução da política governamental. Já as forças políticas representantes das burguesias do setor travam a disputa ideológica pela afirmação da lógica de mercado como fonte de legitimação, e em torno disso organizou permanentemente a disputa ante as forças democrático-populares ao longo dos governos petistas. No próximo tópico, que expõe as relações entre empresariado e UNAS em Heliópolis, será possível avançar nesta análise.

Por fim, é importante ainda mencionar a categoria “lulismo” para analisar a cena, pois tais disputas presentes em Heliópolis são parte constitutiva do deslocamento eleitoral do chamado “subproletariado”, majoritário na composição das forças sociais do território. Na conceituação de Singer (2012), o lulismo se expressa por uma “estatização dos conflitos” políticos, em um processo que “desmobiliza as classes”, pela implementação política advinda desde cima, e conduzida por uma *personalidade*, o Lula. Para Singer (2012), o PT e o conjunto de instrumentos políticos de “esquerda” não teriam sido capazes de “dar direção ao subproletariado, fração de classe particularmente difícil de organizar”, e que “tende a ser politicamente constituído desde cima” (SINGER, 2012, p. 79). O *lulismo* seria, então, a expressão de uma identificação direta entre subproletariado e Lula, em uma forma desmobilizadora da atuação política, dado que tais forças sociais estariam impedidas de “se

auto-organizar”, depositando “no Estado, não na sociedade organizada, a esperança de sair da pobreza”.

A experiência de Heliópolis traz algumas aproximações e alguns distanciamentos em relação a essa conceituação. A aproximação está na importância que o convênio possui como forma de construção de força política: a concessão de recursos pelo Estado, *desde cima*, é elemento central na conformação de relações entre a força política democrático-popular e forças sociais que compõem o território de Heliópolis, destacadamente o subproletariado. Além disso, o desafio permanente colocado para a UNAS no processo organizativo está em ter o reconhecimento, por tais forças sociais, de que a conquista do convênio resulta efetivamente de uma luta, e não de uma dádiva advinda desde cima. Porém, justamente nisso está o distanciamento do Caso em relação ao conceito de lulismo: as situações descritas expõem uma permanente disputa entre as forças políticas em ação pela orientação das forças sociais, em um processo de auto-organização do subproletariado. As forças democrático-populares reivindicam um projeto próprio de sociedade e Estado, e atuam permanentemente ante as forças políticas que lhes são antagônicas no território. No caso específico da atuação na educação e assistência social em Heliópolis, isso se explicita pela relação estabelecida entre acesso a recursos estatais e fortalecimento político da UNAS, além da *mediação* exercida pelo movimento, enquanto força política atuante no território, entre as demandas das forças sociais ali presentes (que compõem o “subproletariado”) e a política conduzida pelos governos petistas. Ainda que haja uma identificação eleitoral com Lula, essa identificação é resultado também das disputas políticas presentes no território, e realizada por forças políticas nele atuantes.

Ressalta-se, no entanto, que as forças democrático-populares não são hegemônicas nesse processo. Pelo contrário, elas travam uma disputa por hegemonia em condições *desiguais* e *dependentes* em relação às forças hegemônicas, que são aquelas representantes dos interesses das diferentes frações da burguesia. A *desigualdade* está posta no acesso aos espaços de poder no Estado e nos aparelhos privados de hegemonia, ambos majoritariamente controlados pelas forças burguesas, tanto as neoliberais, quanto as desenvolvimentistas. A *dependência* está colocada no fato de que, para melhorar sua posição nos espaços de poder, para avançar no controle dos aparelhos privados de hegemonia e para ampliar suas conquistas, as forças democrático-populares dependem dos resultados das disputas políticas entre as diferentes forças burguesas, e de um permanente processo de negociação/pressão ante o governo que representa um conjunto heterogêneo de forças e em constante disputa.

Assim, é preciso, com base na dinâmica das relações de força em Heliópolis, analisar as disputas políticas entre forças orientadas por projetos distintos de sociedade e Estado, suas inflexões e sobredeterminações. Para tanto, seguirá o diálogo com as diferentes interpretações correntes sobre a política brasileira nos anos 2000, com o objetivo de definir as forças sociais e políticas atuantes, os projetos que as orientam e a hegemonia no período de governos Lula/Dilma. Para dar outro passo nessas definições, o próximo tópico analisará mais de perto as relações entre empresariado e movimento popular na atuação comunitária.

### 2.3 - Relações de forças e a atuação social empresarial

Conforme já apontado, no dizer dos sujeitos que atuam na UNAS, a autonomia econômica passa pela diversificação de fontes de recursos e pela garantia de “sustentabilidade” da organização, para que ela possa caminhar com suas próprias pernas, sem depender de um ator específico na concretização de seus objetivos. Nesse sentido, a associação buscou ampliar relações com o empresariado, o que traz consequências para sua atuação política. Ao longo dos anos 2000, assim como já descrito em relação ao conveniamento, houve uma intensificação do financiamento empresarial de atividades desenvolvidas pela UNAS. Este tópico abordará tais parcerias, com o objetivo de analisar seus significados no contexto de disputa política entre forças distintas em âmbito local e nacional.

Também aqui as ações remontam à atuação de forças neoliberais no período, porém em meio a uma conjuntura distinta daquela vivida nos anos 1990. Conforme será descrito e analisado, há uma disputa permanente entre forças políticas neoliberais e democrático-populares pelas forças sociais que compõem o território, e novamente aqui as forças democrático-populares estão em situação desigual e dependente. Ao longo dos anos 2000, as forças neoliberais passam a defender o “Investimento Social Privado” como forma de inclusão social, e se valem da concepção de “direito” para legitimar a atuação do mercado, a quem caberia efetivá-lo. Uma das formas de legitimação da atuação social empresarial é justamente pela construção de parcerias com organizações de base popular, tais como a UNAS.

Além disso, como será visto ao longo deste tópico, as políticas que diferenciam o neodesenvolvimentismo deste período ante o neoliberalismo dos anos 1990, pelo redirecionamento de recursos estatais para investimento em política social, favoreceram o avanço do mercado nesta área, em um processo constitutivo do que correntemente é

denominado como “inclusão pelo consumo”. Em meio a este contexto, é preciso examinar como se orientaram as forças democrático-populares, interessadas, por um lado, em garantir melhoria nas condições de vida da população e, por outro, em luta para que tais melhorias decorram de um avanço na efetivação de direitos.

As possibilidades de parceria entre empresariado e UNAS vêm de variadas origens, e em geral o movimento é de fora da comunidade para dentro, ou seja, há uma constante busca, pelo empresariado de diversos setores – financeiro, industrial e de serviços –, de “parcerias” em Heliópolis com apoio da UNAS. “Teve uma pessoa que procurou a gente para trazer pessoas para fazer turismo aqui. Isso não tem nada a ver com a gente, não vai entrar nisso”, conta Ester. Já em outro caso, como da Odebrecht que, em 2010, realizava obras na região e “precisava de um espaço nosso para selecionar as pessoas, aí tudo bem, tem a parceria pensando no desenvolvimento local, para gerar emprego pra comunidade” (Ester, em entrevista em julho de 2010).

Durante a realização da pesquisa de campo em 2010, foi interrompida uma parceria com a ex-jogadora de vôlei Ana Moser, iniciada em 2003. “É uma parceria que não é parceria, porque ela utiliza um espaço nosso, já trouxe dinheiro não sei da onde, com nossa história, mas não contribui com nossa missão”, por não ter qualquer “articulação com a entidade. Ela tem um projeto que atende a comunidade, mas não trabalha a questão da autonomia, da solidariedade, então não tem afinidade com a gente”. Para Ester, as empresas veem as comunidades como uma “oportunidade”, “vê o pobre como uma possibilidade de gastar todo dinheiro. Ganho R\$ 500 e fico endividado em R\$ 600, isso é uma coisa do capitalismo que é muito cruel, aparece cada coisa mirabolante para nós”.

Nesse sentido, cabe destacar desde já alguns elementos centrais para a tomada de decisão, pela entidade, de se estabelecer uma parceria: novamente a autonomia entra em cena, aqui entendida como as possibilidades de incidência e controle, pela UNAS, da ação realizada. Essa participação ativa é elemento definidor pois, do contrário, a atividade se deslocará do eixo organizativo da entidade, e a construção de força política se torna mais difícil, pois a referência da ação para o restante do corpo social de Heliópolis deixa de ser a própria UNAS, em favor de outra instituição, no caso, uma ONG controlada por uma ex-jogadora de vôlei. Além disso, as forças sociais contempladas pelo escopo da ação não podem ser prejudicadas e identificar consequências ruins em suas vidas pela atuação da UNAS, e isso é uma possibilidade maior em ações orientadas por interesses externos ao público atingido.

Um dos casos mais debatidos na entidade foi a parceria com uma instituição financeira estatal, que patrocina atividades realizadas pela UNAS. O critério adotado foi não permitir ações que de alguma forma pudessem endividar pessoas da comunidade. “Só capitalista não pode ser, tem que trazer um retorno pra comunidade, um retorno social”, diz Ester.

Para enfrentar essas questões, o encontro anual da UNAS estabelece diretrizes gerais, cabendo a cada diretor, no dia-a-dia, avaliar com base nelas a pertinência das propostas de parceria. “Uma vez por mês a gente discute quais são os projetos, quais são as ações, avalia as condições para cada local. E a diretoria executiva se reúne uma vez por semana para executar o que foi tirado na reunião mensal”, explica Ester.

A temática é também objeto de debate em encontros semanais, que se iniciaram em novembro de 2013, envolvendo diretores, trabalhadores da entidade e um professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV), (doravante Edgard), disposto a, voluntariamente, contribuir com a discussão da sustentabilidade financeira da UNAS. “Penso em como unir isso com geração de renda. A lógica que trabalho é distinta da daqui, acho que as empresas têm muito a ganhar em Heliópolis, e também a comunidade. Como unir esses dois mundos é o desafio” (Edgard, em conversa informal após reunião realizada na UNAS em 27 de janeiro de 2014).

A união desses dois mundos não está dada, pois se orientam por lógicas distintas. Por isso, a contraposição entre lucro e direito permeará todas as discussões referentes a tais temas. De um lado, a associação identifica na sustentabilidade financeira a autonomia para construir ações sob seu controle e orientadas para melhoria da qualidade de vida da população de Heliópolis, algo que, sob seu olhar, está diretamente relacionado à conquista de direitos assegurados pelo Estado. Por outro lado, esse passo em direção ao mercado significa a construção de uma força política que tem por projeto a inclusão social pelo consumo. Nessa relação, entre construção de força política e luta em torno de projetos políticos distintos, reside a complexidade da decisão pela parceria e da disputa cotidiana que se dá no território.

Nas referidas reuniões, está em debate como tornar “sustentáveis” os projetos executados pela associação, o que significa torná-los autogestionados, com autonomia financeira, superando-se a dependência de doações de terceiros. São exemplos a tentativa de criação de uma cooperativa de costura, a busca por tornar autossustentáveis as ações desenvolvidas na biblioteca comunitária e a procura por financiamento de ações culturais via Lei Rouanet, através de parceiros como a Magazine Luiza. “Rouanet pequenas nós conseguimos. Já ajudaram na quermesse de Heliópolis. A Magazine Luiza tem relação muito

boa com a gente, estabelecida já. São duas por ano, para a UNAS inteira”, afirma Jonathan, um dos responsáveis pelo tema na associação.

Pensei em um projeto para organizar prefeituras de pequeno porte e outras ONGs através de formação. Temos tecnologia social e técnica que poucos conhecem. Temos 36 projetos ativos, 550 trabalhadores, buscando o máximo de qualidade. Há prefeituras que não captam por não conhecerem as formas de captação, e nós temos logística, projetos que são exemplos. Temos a educação movida pela base, experiências de investimento baixo e grande potencial, podemos fazer formação para prefeituras e outras ONGs (Jonathan, durante reunião em 25/11/2013).

Assim, uma saída estudada para o impasse é a venda de serviços pela associação, valendo-se do “capital social” acumulado pelas experiências de atuação na comunidade, que lhe conferem confiança, um “recurso moral” para o desenvolvimento de atividades de outro tipo (PUTNAM, 1993, *apud* DAGNINO *et al*, 2006). Para essa proposta da UNAS exposta por Jonathan durante reunião, Edgard acrescentou outro público: as empresas. “Tecnologia social é forte para empresa. Pode transformar em ferramenta relacionada a como ter processo de engajamento. A Natura tem 1.200.000 vendedoras. Consegue vender projeto para engajamento dessas pessoas?” questionou. Na semana seguinte, outro dirigente da UNAS se somou às conversas e elencou como público administrações municipais como Pederneiras, Jaú e Boraceia. “Prefeituras cotizam e contratam empresa de consultoria que fica só captando e repassando para prefeituras (...). Têm muito mais dificuldade de captar que a gente”. Assim, a proposta dele é trabalhar com captação de recursos e acesso a editais, de forma associada à formação técnica, voltadas às administrações municipais. “Mas um trabalho desses exige equipe. Tem que ter conhecimento técnico e articulação política” (Gustavo, diretor da UNAS, em reunião em 16/12/2013).

Na primeira reunião de 2014, em 20 de janeiro, a proposta é temporariamente abandonada, em razão da falta de estrutura de Recursos Humanos (RH) para realizar um trabalho desse tipo. “Consultoria é legal, mas não temos pessoal para fazer isso. Teria que fazer com prefeitura, trazer proposta mesmo assim, aumentar setor. Precisamos aumentar RH para dar conta da UNAS”. Em relação à possibilidade de consultoria técnica da UNAS para empresas, alentada na reunião de dezembro de 2013, o próprio Edgard, que fez a proposta, agora é cético:

Vejo muito o lado das empresas, Coca-Cola, Telefônica, Vivo, vão achar que daqui não virá formação técnica. Tem que quebrar muito preconceito antes. Existe muro difícil. Mas fazer formação do que é viver em Heliópolis, vão dar atenção. Isso é mais fácil, o Instituto Votorantim está agora em 41 projetos de empoderamento de comunidades no Brasil. Uma das questões é como avaliar impacto nessas comunidades. Vocês têm tecnologia para avaliar? Capacidade organizativa para isso? (Edgard, em reunião em 20/01/2014).

Desta pergunta surgiu a articulação para uma nova reunião, agora com o Instituto Votorantim, para que a UNAS apresentasse suas formas de avaliação de projetos, com o intuito de estabelecer uma parceria. “Se faz projeto piloto, começa a quebrar paradigmas. Vou marcar atividade, projeto de avaliação de impacto”, explica o professor. “Minha função aqui é fazer vocês ganharem dinheiro” (Edgard, em reunião em 20/01/2014). O encontro no Instituto Votorantim aconteceu em 6/2/2014, tendo por objetivo apresentar a UNAS como possível avaliadora de projetos. Uma das representantes do Instituto os apresentou assim:

O “programa Redes” é uma parceria com o BNDES articulada em 2010, pelo fundo social do Banco, que dá vazão aos recursos por meio de parceria com institutos e fundações empresariais. Em 2011, selecionamos 25 municípios para atuar, a maioria onde tem planta da Votorantim, para contribuir com desenvolvimento local, com foco em inclusão produtiva. É participação comunitária e inclusão produtiva. O programa captou R\$ 60 milhões junto ao BNDES (representante do Instituto Votorantim, em reunião com diretores da UNAS, em 6/2/2014).

O aporte financeiro do BNDES impressiona se comparado às dificuldades enfrentadas pelas organizações da sociedade civil do campo democrático-popular na captação de recursos para viabilizar suas iniciativas. A descrição do programa, por relacioná-lo a desenvolvimento local e inclusão produtiva, indica uma nova inflexão para o chamado Terceiro Setor, que o professor da FGV busca impulsionar pela construção de parcerias com a UNAS. Aqui, a ação social não se reduz apenas à filantropia ou se caracteriza pela ênfase no indivíduo e sua “capacitação”, mas vai além, relacionando-a com a criação de novos mercados. Cabe destacar que, em junho de 2010, o BNDES publicou em sua revista uma análise dos investimentos do banco em “Responsabilidade social de empresas”. Nela, afirma-se que o objetivo do BNDES, com essa linha de fomento, é elevar o grau de responsabilidade empresarial e fortalecer políticas públicas (LEAL & NEVES, 2010).

A linha de crédito prevê financiamento de “investimentos sociais” associados a um projeto econômico (subcrédito social), com propósito de “maximizar as externalidades sociais

positivas – incluindo a correção e a mitigação de eventuais impactos negativos – relacionadas aos empreendimentos financiados” (LEAL & NEVES, 2010, p. 83). Além do subcrédito social previsto no financiamento da atividade empresarial, é possível estabelecer um “contrato específico para o investimento social, considerando que as empresas também realizam ações sociais independentes” (LEAL & NEVES, 2010, p. 83). Ou seja, para realizar algum empreendimento econômico, o Grupo Votorantim acessa recursos do BNDES, e para mitigar seu impacto na população do entorno, o Instituto Votorantim celebra um contrato com o mesmo banco, para ações sociais “no âmbito da comunidade”.

Na sequência da reunião, e em contraposição à abordagem empresarial, a UNAS foi descrita por Jonathan como uma organização que “tem 42 projetos ativos e em execução, grande parte é programa, e trabalhamos para que eles se efetivem como política pública”, elemento que confere unidade à diversidade de ações da UNAS, porém ausente do discurso da representante do Instituto Votorantim. Para Jonathan, a “Avaliação de impacto” produzida pela UNAS “é participativa, não gerencialista. É construtivista, empoderadora da população, uma avaliação que se legitima a partir da participação e do empoderamento”. A organização realiza projetos “há 24 anos”, e foi descrita em Encontro da UNAS no final de 2013 pelo prefeito Fernando Haddad como “a organização de base com maior impacto em suas ações na cidade, e talvez no país”. Além disso, “temos 532 trabalhadores, que aumentarão para 600 em 2014. Temos parcerias estratégicas na avaliação, como com a Action Aid Brasil; Fundo Itaú de Excelência Social; Petrobrás; Fundação Abrinq; Fundação Carlos Chagas; e Instituto Fontes”. Jonathan destaca, ainda, que a UNAS teve crescimento de 40% no orçamento de 2013, trabalha constantemente na formulação de políticas públicas e acredita que todo sujeito é protagonista no desenvolvimento dos projetos.

Fazemos avaliação com uma metodologia, com linha do tempo, que relacione projeto e contexto, deixamos que todos falem. O contexto é análise de conjuntura, de forma simples, que contexto estava, como era, analisamos processos de mudança, o que melhorou na consciência das pessoas, se participava, **se as práticas se transformaram em política pública** – por exemplo, teve todo um movimento para fazer a creche virar direito – agora é Centro de Educação Infantil, teve impacto nas políticas públicas. Dentro da dinâmica da linha do tempo: nos quatro eixos, qual foi a participação na tomada de decisão, se teve gestão democrática (Leonardo, em reunião em 6/2/2014).

Para os representantes do Instituto Votorantim, o maior desafio é combinar a avaliação quantitativa e seus indicadores com “o olhar qualitativo”. Já para Leonardo e Jonathan, a

questão central é definir “qual a interface com a política pública. Porque isso é papel do Estado, não de uma empresa. Tem um projeto da Action Aid que organiza mulheres para cobrar creches. Antigamente construíam creches, agora ajudam a cobrar”, explica Leonardo. “Para nós, o projeto é provocador de política pública”. Por isso, é uma dimensão central na análise do impacto do programa implementado a articulação entre mudança social e a política geral. “Tivemos já projeto que era puramente marketing, não pactuaram nada (...). E o poder público também se confunde, o assistente social olha o pobre como um problema, vê a gente como um prestador de serviço” (Leonardo, em reunião em 6/2/2014).

A reunião se encerra sem qualquer encaminhamento concreto relativo à possibilidade de parceria. Novamente, na volta para Heliópolis, Jonathan e Leonardo reclamam do tipo de relação que empresas e fundações empresariais estabelecem com entidades como a UNAS. “Pobre só dá dinheiro pra rico, não ganha nada, só paga, e é isso que fazemos, nós pagamos para eles, não o contrário”, diz Leonardo. No seu entender, “fomos usados, só queria saber como a gente faz para que o Instituto possa por si só melhorar a avaliação”.

Essa temática também surgiu em reuniões entre a comunidade e o arquiteto Ruy Ohtake, em 12/2/2014 e 24/2/2014, quando foi debatido um projeto de construção de uma biblioteca no Polo Educacional, um centro de gestão compartilhada entre Prefeitura e UNAS. A questão se referia à proposta de ceder um espaço para a abertura de uma livraria. Ruy Ohtake sugere que a UNAS procure “o mais entendido disso”, que “do ponto de vista do capital é o dono da Livraria Cultura”. A maioria se anima com a ideia, e Gustavo, em conversa após a reunião, resume a proposta:

**É melhor uma relação tripartite, com o poder público e empresariado, porque dá mais força,** a não ser que o empresário só vise o lucro. É isso que vamos ver. Se tiver visão social, é melhor para a gente. O Leonardo não concorda. Para ele, tem de ser tudo nosso. Já tivemos parceria ruim, como com o Instituto Holcim, que só queria lucrar. O próprio Ruy, que nos apresentou, depois disse “sai fora” (Gustavo, em conversa informal em 12/2/2014).

Ao mencionar Leonardo, refere-se a diferentes posições no interior do movimento sobre a pertinência em estabelecer parceria com empresas para gestão de um espaço na comunidade. Algumas lideranças defendem que o ideal a ser buscado é de total controle pela UNAS da elaboração e execução das iniciativas. Outras, entendem que uma “relação tripartite”, compartilhada entre UNAS, empresa e governo é a ideal, pois isso “dá mais força”.

A polêmica tem como caso emblemático, recorrentemente lembrado em alusão aos riscos políticos postos em uma parceria com o empresariado, uma iniciativa com o Instituto Holcim. “Foi um furo n’água. Trouxe grupo de Belo Horizonte, padre da Opus Dei para dar opinião” (Ruy Ohtake, durante reunião em Heliópolis em 24/02/2014). Roberto complementou lembrando que o representante do Instituto Holcim, ao buscar a parceria com a UNAS, “botou espada em nosso pescoço, queria fazer acordo na hora”, para abrir universidade particular na região (Roberto, funcionário público, diretor de escola municipal em Heliópolis, em reunião em 24/02/2014).

Ele achava que dinheiro compra tudo, recebemos oferta, ficaram assustados. A gente quer discutir desenvolvimento humano, questão social (...). Queremos que a sociedade assuma seu compromisso para todos os brasileiros. E nossa relação foi se distanciando. Numa das últimas vezes, quis discutir nossas ideologias, com base numa matéria da Folha criticando o Lula. Falei: ‘aqui não, meu limite chega aqui’. Foi momento muito bom para entender eles. A gente pegou conhecimento também, e fomos explorando eles também. (Lia, em reunião em 24/2/2014).

Os tensionamentos foram muitos, sobretudo em relação às formas de divulgação e recrutamento de alunos para a universidade. E, nas palavras de Lia, esse tensionamento chegou em um limite, quando o “parceiro” questionou “nossas ideologias”. Trata-se, no referido caso, de tentativa de ação comum entre forças que se orientam por projetos políticos distintos. A proximidade se dá por um interesse comum de concretizar uma iniciativa que atenda a interesses das forças sociais que compõem o território: acesso ao ensino superior. No entanto, as diferenças se explicitam na medida em que as diferentes forças políticas se orientam por projetos antagônicos na disputa política que travam por hegemonizar as forças sociais do território. Apresentar uma matéria “criticando o Lula” é, no referido caso, a materialização desse antagonismo.

Para o professor da FGV, “existe um muro social muito grande na sociedade”, que separam associações como a UNAS e mercado. “Uma das coisas que tento é como quebrar o muro, ter relação maior. Isso não vamos conseguir quebrar rapidamente, só alguns espaços. Estimular atividades com troca de experiências”. São formas de “quebrar o muro as experiências conjuntas de ganha-ganha” entre empresariado e ONGs (Edgard, durante reunião na UNAS em 20/01/2014). Um exemplo dado por ele na relação entre empresariado e Heliópolis é a clínica particular de saúde “Dr. Consulta”, localizada na Estrada das Lágrimas, em frente à principal unidade de saúde do território, e que garante exames a baixo custo. Ela

seria uma iniciativa boa para todos, pois, “no SUS os exames demoram” (Edgard, em conversa informal em 21/01/2014).

Interessante observar que este exemplo, tomado por ele como referência na “quebra do muro”, é meramente empresarial: trata-se de uma clínica particular que tem como público alvo famílias de baixa renda. A dimensão social, aqui, não está dada pela participação social na gestão da iniciativa, mas pela oferta de um serviço complementar ao direito efetivado: diante de um SUS com fila para exames, abre-se uma alternativa, a preços módicos.

A referência teórica que embasa o objetivo do professor está sintetizada no artigo “Cocreating Business’s - New Social Compact”, de Brugmann e Prahalad (2007). Nele, expõe-se o desenvolvimento de “novos modelos de negócios que vão transformar organizações e a vida das pessoas pobres”, em um contexto em que “a liberalização de mercados está forçando executivos e ativistas sociais a trabalharem juntos” (BRUGMANN & PRAHALAD, 2007 – tradução livre).

De acordo com o artigo, ocorreram três “consequências inesperadas” das reformas econômicas preconizadas pelo neoliberalismo em todo o mundo: i) ONGs emergiram como “fiscalizadoras” do setor corporativo, “ocupando o vácuo governamental” no acompanhamento de impactos sociais, ambientais e econômicos que atividades empresariais desreguladas acarretam; ii) as empresas investiram pesadamente no desenvolvimento de “expertise” em cooperação com ONGs, através da criação de iniciativas de responsabilidade social empresarial e “cause-based marketing programs”; iii) os mercados estão surgindo como arenas em que companhias e ONGs interagem (BRUGMANN & PRAHALAD, 2007, pp. 82-5, tradução livre).

Liberalization has provided corporations with access to new consumers, but reaching low-income customers is difficult nonetheless. Executives have to invent new business models if they are to succeed in those markets, and they often find that NGOs possess the knowledge, local infrastructure, and relationships necessary to make them work. There are NGOs that have created large distribution networks that can furnish food, medicine, and credit, especially in remote areas. They have developed a deep understanding of local cultures and consumption habits. And they have established credibility and earned people’s trust by repeatedly assisting disadvantaged communities in the face of poverty, natural disasters, and conflicts. Companies are beginning to work with such organizations to break into new markets (BRUGMANN & PRAHALAD, 2007, p. 85).

A questão colocada para o empresariado das economias centrais em contexto de ampla liberalização comercial era: uma vez aberto o mercado nacional, como explorar todo potencial de lucro de uma economia dependente e com altas taxas de pobreza? Para além da desterritorialização do setor produtivo em busca de exploração de mão-de-obra mais barata, componente central do projeto neoliberal, seria possível criar modelos de negócio inovadores que ajudem a crescer “novos mercados na base da pirâmide”, o que passa pela convergência de interesses e capacidades entre ONGs e corporações (BRUGMANN & PRAHALAD, 2007, p. 82 – tradução livre).

Os autores afirmam que, nas últimas décadas, houve três estágios de convergência entre “Corporate Sector and the Civil Society”, antecidos por um período de “pré-convergência”. Neste, “companies and NGOs adopt different attitudes toward liberalization and globalization. They quarrel over the nature and speed of deregulation. They fight over companies’ conduct, especially in developing countries”. Ou seja, na terminologia aqui adotada, trata-se inicialmente do embate direto entre dois projetos distintos de sociedade: o neoliberal e, no caso brasileiro, o democrático-popular. Superado o impasse, em razão da consolidação da hegemonia do interesse neoliberal (formulação ausente do artigo em questão), iniciam-se os estágios de convergência: i) o “be-responsible stage”, caracterizado pela criação da noção de Responsabilidade Social das empresas e a construção de iniciativas compartilhadas entre empresa e ONG; ii) o “get-into-business stage”, em que empresas e ONGs desenvolvem iniciativas comuns para “alcançar a base da pirâmide social”, o que responde a uma dificuldade das transnacionais em atingir um mercado consumidor de cerca de 5 bilhões de pessoas. Basicamente, de um lado o trabalho social das organizações deu base para a atuação empresarial; de outro, a captação de recursos permitiu a estruturação de ações sociais. Os principais exemplos são de microcrédito e venda de seguros; iii) o “Cocreate-businesses stage”, em que companhias e organizações criam negócios compartilhados. São elencadas basicamente três “oportunidades” de co-criação: entrega de produtos a baixo preço, negócios híbridos entre ONGs e empresas e, mais importante para a discussão que se segue: “to revive the corporation’s social legitimacy while expanding the NGO’s impact” (BRUGMANN & PRAHALAD, 2007, pp. 82-90).

No caso das propostas do professor para a UNAS, trata-se de superar em Heliópolis o estágio 2 de convergência em direção ao 3, pela criação de relações de mercado entre as partes e com a comunidade. A justificativa está na provisão dos “benefícios da globalização” às pessoas que seguem na base da pirâmide econômica. O exemplo dado pela realidade de

Heliópolis, nas palavras dele, é o Dr. Consulta, justamente um negócio que contradiz a luta histórica pelo Sistema Único de Saúde (SUS), que integra o projeto democrático-popular, reivindicado pela UNAS enquanto força política.

O SUS é resultado sistêmico de um amplo processo de Reforma Sanitária, elaborada enquanto projeto político pelas forças democrático-populares nos anos 1970-80, e que hoje convive com uma disputa, em seu interior, do significado da saúde enquanto direito. Apesar da ampliação da oferta de serviços de saúde para amplos setores da população, mantém-se a desigual distribuição financeira em favorecimento de “grupos corporativos, impedindo que os ideais da reforma se concretizem e garantam a centralidade do usuário cidadão” (FLEURY, 2009b, p. 749). São expressões disso as múltiplas articulações entre o público e o privado na organização do sistema, tais como os subsídios à produção tecnológica privada, a gestão da atenção básica pelas Organizações Sociais da Saúde (OSS); e estímulo ao consumo de tecnologia e insumos, setores produtivos que permaneceram sob gestão privada mesmo no período de maior avanço da Reforma Sanitária.

Essas inflexões seguem as formulações preconizadas pelo Banco Mundial (BM), que propõe combinar verticalização da política com focalização: mantém-se a centralidade do poder decisório na relação entre Estado e iniciativa privada, com a construção de “propostas de focalização” que prevejam “pacotes básicos para os pobres”. Somam-se a isso os ajustes estruturais para garantia de competitividade no setor, que estimulam a segmentação entre serviços básicos e convencionais, além da criação de seguros (MISOCZKY, 2003; e SANTOS & GERSCHMAN, 2004; MATTOS, 2001).

Ou seja, a principal forma de estimular o mercado na área é adotar uma política que combine atendimento inicial pelo sistema gratuito (não necessariamente público, pois sua gestão pode se dar por uma empresa privada, como no modelo das OSS) com compra de insumos, tecnologia e seguros de saúde. Esse é, justamente, o significado da combinação entre Dr. Consulta – empresa que oferta, a baixo preço, exames que podem demorar no sistema gratuito – e atendimento na Unidade Básica de Saúde. Trata-se de uma nova forma de organização do sistema, um projeto político antagônico ao democrático-popular, pois perverte “esforços genuínos para a democratização da saúde”, transformando-os em “fundamentos e argumentos para o apartheid sanitário” (PAIM, 1996, p. 18).

No plano ideológico, em uma terminologia althusseriana do binômio alusão-ilusão, a oferta do serviço pelo Dr. Consulta alude a uma necessidade social: acesso a exames, insumos e tecnologia. Porém, ilude em relação ao seu significado na disputa política presente interior

do SUS e na sociedade: obrigatoriedade de pagamento dos serviços pela população, negligência dos determinantes sociais e econômicos da saúde e estímulo à competição entre serviços. Além disso, trata-se da distribuição de tecnologia em saúde orientada por doenças e intervenções específicas que não necessariamente estão relacionadas às necessidades sociais em saúde, mas influenciadas por interesses privados, tais como da indústria farmacêutica e de associações empresariais (MACIOCCO & STEFANINI, 2007).

O conceito “prevenção quaternária”, proposto em 2003 pela Organização Mundial de Colégios Nacionais, Academias e Associações Acadêmicas de Médicos gerais/Médicos de Família (WONCA), expõe outra dimensão do significado da oferta mercadológica de exames e seu antagonismo ao projeto democrático-popular. Trata-se da prevenção à intervenção médica desnecessária, que pode se dar em contexto hospitalar ou na atenção básica de saúde. No Brasil, são descritas três situações mais comuns da chamada “iatrogenia”: os excessos de “rastreamento, de solicitação de exames complementares e de medicalização de fatores de risco”, o que impacta negativamente a saúde da população (NORMAN & TESSER, 2009).

A propaganda da medicalização como saúde tem produzido situações de estímulo ao consumo de exames, drogas e rastreamento de doenças, o que pode ocasionar intervenção médica desnecessária e prejudicial à saúde. Essa é, exatamente, a oferta do Dr. Consulta frente às supostas “carências” do SUS à população de Heliópolis. Aqui, caberia uma pesquisa específica sobre o tema, porém é possível afirmar que, em parte, o consultório particular se constrói a partir daquilo que o sistema público nega pela concepção da saúde enquanto um direito. Se a UBS Sacomã nega o exame prejudicial à saúde do usuário, este pode atravessar a rua (a clínica se localiza em frente à unidade) e comprá-lo como mercadoria ofertada a baixo preço.

Por isso, a necessidade de se refletir sobre tais relações entre empresariado e organizações a partir dos conceitos de forças sociais, forças políticas e de projeto político: em caso de parceria, qual projeto é hegemônico? Qual força se constrói? Na relação com o Dr. Consulta, a UNAS propagandeou o novo serviço presente na comunidade pela rádio comunitária e pelos seus equipamentos, e assim contribuiu com a construção de força em torno de um projeto antagônico ao seu. As forças sociais que compõem o território de Heliópolis foram articuladas pela força política representada pela UNAS em torno da propagação e legitimação da oferta de um serviço privado que está inserido no interior de um projeto político antagônico àquele que a própria UNAS reivindica historicamente enquanto seu.

Assim, cabe aqui novamente o questionamento: esse é um caso de “hegemonia às avessas”? A resposta novamente é negativa, pois não se trata de uma direção moral das classes populares na concretização da dominação em favor dos interesses burgueses. Pelo contrário, trata-se de uma hegemonia, expressa sobretudo no plano ideológico, do projeto neoliberal, em suas dimensões materiais e simbólicas, que se impõe como resposta também a forças que buscam se orientar pelo projeto democrático-popular. No referido caso, isso se explicita na ilusão de identificar saúde como um produto ofertado pelo mercado.

Essa ilusão está presente no interior das forças democrático-populares, que não reconhecem a “perversidade” do deslocamento operado. Valendo-se aqui da acepção de Dagnino (2006; 2004), uma das expressões, na saúde, de confluência entre projetos políticos antagônicos, é o atendimento à demanda por serviços, tecnologias e equipamentos de saúde, a que tanto o projeto democrático-popular quanto o neoliberal aludem. No entanto, a perversidade se completa quando o atendimento a essa demanda se dá na perspectiva do consumo, não do direito, pois o direito necessariamente colocará um *limite* na oferta de insumos, baseado no que é saudável para a população. Mas a hegemonia ideológica do projeto neoliberal na saúde impõe a inexistência de limites para o consumo em saúde, levando a uma concepção de que mais exames, mais tecnologia e mais intervenção sobre o corpo, *necessariamente*, seria mais saúde. A isso, apenas o consumo pode responder, pois os recursos estatais são finitos e limitados. Por fim, e não menos importante, os serviços privados em saúde tais como o Dr. Consulta avançam sobre necessidades realmente existentes, pelas insuficiências do sistema público em atender às demandas da população, decorrentes do subfinanciamento, falta de equipamentos e serviços que garantam a universalização do SUS.

A propagação de valores antagônicos ao projeto democrático-popular é um dos riscos presentes em todas as possibilidades de parceria aqui relatadas. Em reunião no dia 25/11/2013, enquanto debatiam a viabilidade de tornar serviços da biblioteca comunitária um produto a ser vendido no mercado, o professor da FGV propôs: “E se recebêssemos patrocínio para colocar uma marca no nome da biblioteca? Exemplo: Biblioteca UNAS Abril? A empresa paga para nomear, cerca de R\$ 120 mil por ano. Vocês têm problema com isso”?

A pergunta suscitou um debate que estaria presente em todas as reuniões: quais parâmetros devem balizar o financiamento empresarial das ações da UNAS. Ante a proposta de vínculo da marca de uma empresa ao nome da biblioteca, por exemplo, a resposta do responsável por captação de recursos da UNAS foi: “particularmente não gosto, é

responsabilidade social em troca de marketing muito pesado”, e remeteu a decisão para a direção da associação, que também negou essa possibilidade.

Outro elemento presente nas discussões que envolveram UNAS, professor, Instituto Votorantim e demais iniciativas de diálogo entre empresariado e associação foi o da relação entre iniciativa social e direito. Tal dimensão está ausente da abordagem acima exposta em Bruggmann e Prahalad (2007), assim como das empresas acompanhadas e do discurso do professor, que afirma trabalhar com lógica “distinta da daqui”, pois quando pensa em mercado, a UNAS pensa em Estado. “Meu viés é sempre empresa, e o de vocês é poder público”.

A perspectiva do direito, porém, compõe as formulações do BNDES acerca das diferenças entre a atuação social “tradicional” das empresas e o novo “paradigma” da responsabilidade social. O caminho entre a ação de Responsabilidade Social e o direito é mediado pelo que os autores chamam de “tecnologia social”, que “compreende produtos, técnicas ou metodologias reaplicáveis, desenvolvidas na interação com a comunidade e que representam efetivas soluções de transformação social” (LEAL & NEVES, 2010).

A construção da noção de direito estaria na formulação de tecnologias que possam vir a ser efetivadas enquanto política pública, em ambiente externo ao escopo do projeto. É produto que, se adquirido pelo Estado e ofertado a um público mais amplo, torna-se direito. A essa noção se combina outro conceito, formulado pelo Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE): o “Investimento Social Privado”. Trata-se de um dos componentes da Responsabilidade social empresarial, definido pelo “repasse voluntário de recursos privados, de forma planejada, monitorada e sistemática, para projetos sociais de interesse público” (GIFE, 2001, p. 11). Em entrevista publicada na página da organização, uma socióloga afirma que esse setor movimentou, em 2011, em torno de R\$ 6,8 bilhões, representando, de acordo com pesquisa BISC (Benchmarking do Investimento Social Corporativo), 1,18% do lucro bruto das empresas<sup>14</sup>.

Por isso, Leal e Neves (2010) afirmam que segue como desafio distante a consolidação, como um direito, das ações sociais financiadas pelas empresas que acessam recursos do BNDES. Apesar do que é preconizado pelo fundo social do banco, “a iniciativa privada enfrenta dificuldades em gerir atividades com lógicas distintas da lógica dos negócios” (LEAL & NEVES, 2010, p. 105).

---

14 Ver em <http://www.gife.org.br/artigo-entrevista-o-investimento-social-privado-atingiu-um-alto-patamar-14864.asp> (último acesso em 11/12/2014).

O fato é exposto por Beghin (2005), que em seu estudo descreve a atuação social das empresas como “não produtora de cidadania”, em razão da discricionariedade no atendimento e seletividade do público. O caminho para enfrentar tal dilema seria a construção de “espaços públicos” ou “coalizões locais” que promovam o controle social da atuação empresarial. No mesmo sentido vai a formulação de Leal e Neves (2010): como diretriz, os autores propõem ao BNDES “evidenciar a articulação com a política pública, por meio, por exemplo, de anuência do poder público ou de conselho de participação social devidamente regulamentado” (LEAL & NEVES, 2010, p. 117).

Essas tímidas propostas frente ao descumprimento, pelos programas financiados pelo BNDES e desenvolvidos pelas fundações empresariais, da diretriz de que se tornem política pública, remonta às lógicas distintas que orientam a perspectiva do direito e a do mercado. A redução de participação à anuência traz à tona limites postos à tentativa de combinação entre diferentes projetos de sociedade. Trata-se de um “deslocamento de sentido” da participação social, uma das consequências mais imediatas da “confluência perversa” entre o projeto neoliberal e o democrático-popular (DAGNINO, 2004).

Nos anos 1970-80, com o processo de ascenso das lutas dos movimentos sociais pela redemocratização, a categoria “participação” ganhou centralidade como objetivo político do campo democrático-popular. Como resultado de um intenso processo de luta, houve a conquista de espaços institucionais como conselhos e conferências, destinados à inclusão da população geral na formulação de políticas públicas. No entanto, com o avanço das forças neoliberais na década subsequente, a noção de participação foi ressignificada. Houve, como já mencionado, uma “confluência perversa” entre os projetos neoliberal e democrático-popular, na medida em que ambos remontam à participação da sociedade civil, mas a utilização de um referencial comum obscurece os conflitos presentes. O projeto neoliberal, assim como evidenciado nas concepções acima descritas, de “co-creating business”, de “responsabilidade social das empresas” e de “Investimento Social Privado”, possui uma concepção restrita de participação, excluindo-se dela o efetivo compartilhamento do poder de decisão (DAGNINO *et al*, 2006; DAGNINO, 2004).

As relações entre Estado, mercado e ONGs ganham destaque nesse contexto, sendo as últimas “confundidas” com a “sociedade civil” e reduzidas à noção de Terceiro Setor. A parte da sociedade assim denominada é tomada pelo todo, de modo que a noção de “sociedade civil” passa a se restringir àquelas organizações que adotam “comportamento aceitável” pelo governo e pelo mercado (DAGNINO, 2005; SILVA, 2001). Nesse cenário, organizações e

movimentos sociais historicamente construídos em torno dos objetivos preconizados pelo projeto democrático-popular passam a ser envolvidos e disputados por ações com lógicas antagônicas às suas, em meio a uma aparente homogeneidade de discursos e práticas.

A hegemonia neoliberal no interior do Estado e nas relações de mercado leva para o interior dos movimentos os dilemas da inclusão pelo consumo. Apesar da proliferação de organizações orientadas diretamente pela lógica neoliberal nos anos 1990, o campo de forças democrático-populares que historicamente se opôs à orientação da ação social pelas fontes de financiamento não estão imunes à influência de uma disputa que está posta na sociedade, e por diferentes formas busca enfrentar tais dilemas.

A novidade da situação exposta pelos artigos e relações empresariais aqui relatadas está na referência, pelo mercado, à cidadania e ao direito como noções que superam a solidariedade moral individual. Naquilo que Leal e Neves (2010) chamam de “atuação tradicional empresarial”, o discurso neoliberal omite qualquer referência à universalidade do direito, de modo que a ressignificação da cidadania e da solidariedade bloqueou suas dimensões políticas e referências ao interesse público (DAGNINO, 2005, p. 20). Já na proposta de “Investimento Social Privado”, o direito volta à cena, para legitimar a atuação do mercado e ser garantido por ele. Aqui, a efetivação do direito se apresenta como possibilidade de abertura de novos mercados, e aqueles que atuam onde o mercado e o direito estão ausentes – organizações e movimentos sociais – cumprem um papel para as forças neoliberais: o de dar base de sustentação social para um processo que gera conflitos e disputas.

Isso está presente nas situações vividas em Heliópolis, em uma dinâmica que, novamente aqui, foi diretamente influenciada pela conjuntura nacional nos governos Lula e Dilma. A atuação empresarial em Heliópolis e as relações entre UNAS e empresariado remetem diretamente a aspectos presentes na política nacional e suas sobredeterminações sobre a estrutura. Os dados acima apontados e o Censo Gife<sup>15</sup> indicam aumento significativo do chamado “Investimento Social Privado”. O Censo aponta que, de 2001 a 2011, houve um crescimento médio de 29% de investimento de seus associados em programas sociais no

---

15 “O Censo GIFE é uma pesquisa quantitativa, auto-declaratória e voluntária, respondida pelos associados GIFE por meio de questionário online. Os dados coletados são apresentados de forma agregada e resumida em plataforma online – Key Facts Censo GIFE 2014, construída em parceria com o Foundation Center (EUA) – e na publicação impressa, que contém a leitura do GIFE sobre os dados. Na 7ª edição, o Censo também alimentará uma ferramenta de benchmarking, que permitirá a comparação individual de cada respondente com seus pares. A sétima edição do Censo conta com o apoio do Santander, Instituto Unibanco, Fundação Telefônica Vivo e Instituto C&A. Foi realizada em parceria com Instituto Paulo Montenegro e com a Netquest” (disponível em <http://gife.org.br/censo-gife/> - último acesso em 10/6/2016).

período. Isso indica avanço, durante os anos 2000, do chamado “Terceiro Setor”, que caracterizou a atuação social na política neoliberal. E tal avanço foi sustentado, em parte, pelo crescimento no aporte de recursos do BNDES, como indicam os diálogos da UNAS com o Instituto Votorantim e os dados de investimento do banco. A relação entre abertura de mercados e “parcerias” sociais buscadas pelas empresas também é observável no contexto de Heliópolis, conforme já apontado, estabelecendo uma relação direta entre ampliação do consumo e “Investimento Social Privado”.

Nesse sentido, a definição da política nos anos 2000 com base nas relações entre empresas e associações como a UNAS se complexifica: políticas macroeconômicas que diferenciam o neodesenvolvimentismo do neoliberalismo – crescimento econômico sustentado pela ampliação do consumo interno e participação estatal na indução do crescimento pelos investimentos de bancos públicos, como o BNDES na economia, por exemplo – produzem, na dinâmica da atuação social de base comunitária, um efeito próprio da política neoliberal: avanço do mercado sobre o direito. O caso do Dr. Consulta é o mais emblemático disso. Pode-se definir, portanto, que os governos Lula e Dilma fortaleceram a atuação social conduzida pelas forças sociais burguesas, e essa é uma dimensão neoliberal da hegemonia no período.

No entanto, tal atuação está contextualizada em uma permanente disputa política na sociedade, entre forças políticas que se orientam por projetos distintos: o democrático popular e o neoliberal. As resistências presentes no interior da UNAS apontam para isso. Esta segunda assertiva permite adicionar outro elemento central à definição da conjuntura: na atuação social no período, houve uma permanente confluência de interesses entre forças sociais antagônicas: produzir impacto social em dado território que traz melhorias para as condições de vida da população. Mas, as atuações de tais forças apontam para sentidos opostos: as forças burguesas, para o mercado, e as democrático-populares, para o direito. Este conflito é obscurecido pelo referencial comum a que remetem os discursos das forças em disputa, e isso permite definir tal dinâmica como de “confluência perversa”, nos termos propostos por Dagnino (2004; 2006).

Diante disso, há ainda uma disputa posta no interior das forças democrático-populares, decorrente de uma heterogeneidade de posições. Trata-se de uma disputa que se refere a duas táticas distintas de atuação: algumas lideranças defendem uma política “tripartite”, que combine em uma mesma atuação a associação, o Estado e o mercado; outras defendem que a associação não estabeleça relações com o mercado, pois estas perverteriam o projeto que as

orientam. Pode-se, aqui, afirmar que: as primeiras se alinham com a tática de conformação de uma aliança entre as classes populares urbanas e frações burguesas, em um formato próprio do que Boito Jr (2012) denomina “frente neodesenvolvimentista”; e as demais reivindicam um projeto democrático-popular autônomo, cuja concretização passa pela relação entre classe popular e governos hegemônicos por forças políticas que lhe representem.

Para compreender melhor tais embates, conflitos e possibilidades de ação, é preciso analisar como se dá a construção de força política democrático-popular em meio a esse contexto. Este desafio será enfrentado no próximo tópico deste capítulo.

#### 2.4 – Parcerias e a possibilidade de construção de força política democrático-popular

Diante do antagonismo e dos dilemas enfrentados na relação entre UNAS e empresariado, é preciso se perguntar por que a relação é estabelecida, e desejada, pelo movimento. É capitulação frente ao projeto antagônico? Mantém-se a orientação das forças políticas de Heliópolis pelo projeto democrático-popular ou se trata de uma inflexão neoliberal?

A hipótese de capitulação é reducionista e não encontra base de sustentação no discurso e nas práticas dos sujeitos envolvidos. Conforme exposto, são pressupostos para a parceria “a questão da autonomia, da solidariedade” e que “as práticas se transformem em políticas públicas” garantidas pelo Estado enquanto um direito. Efetivamente, tais parâmetros orientaram em diferentes momentos a negação de parcerias, ainda que pudessem trazer benefícios econômicos para a entidade. No entanto, assim como o observado no enfrentamento entre projetos de sociedade antagônicos, os dilemas postos no interior do movimento, a heterogeneidade que lhe é constitutiva e das relações que estabelece se expressam pelos mesmos termos: resignificação de cidadania, participação e sociedade civil.

Assim, segue presente a questão de por que, nas palavras de algumas das pessoas envolvidas, “é melhor uma relação tripartite, com o poder público e empresariado”? De acordo com Gustavo: “porque dá mais força”. E um exemplo do significado do acúmulo de forças pela relação tripartite, bem como dos dilemas que um acúmulo nesses termos traz, está na concretização de programas da UNAS.

Em uma das reuniões acompanhadas, Balza contou que, no processo de construção da parceria que daria origem ao “Projeto Alconscientes, com a Ambev, foi uma crise”, relacionada à associação do nome de uma empresa a uma atividade da associação. “E a Claro

uma vez deu R\$ 10 mil, apanhei muito por causa de uma bandeira que colocaram. Nunca mais fiz” (Balza, durante reunião na UNAS em 25/11/2013). “As empresas acham que podem fazer o que querem”, opinou outra pessoa presente.

O “Projeto Alconscientes” é uma parceria entre Ambev e UNAS, no âmbito do programa da empresa intitulado “Jovens de Responsa”. Trata-se de uma iniciativa de formação para adolescentes de 14 a 17 anos que tem por objetivo “a prevenção do uso indevido do álcool dentro de Heliópolis”. Para isso, são promovidas oficinas no contra-turno escolar, sobre temas como leitura-escrita e direitos humanos, além de atividades de rua e realização mensal de uma Balada Black sem álcool. O financiamento vem da Ambev, através do Fundad.

O projeto é coordenado pela UNAS e tem acompanhamento da Ambev, por uma pessoa que já foi trabalhadora da associação e hoje está na empresa e na ONG Catraca Livre. Recorrentemente, jovens que se destacam no Alconscientes são contratados pela Ambev ou por ONGs que promovem atividades para os participantes. “A ONG Criar, do Luciano Huck, quer jovens mais velhos. É a sequência do Alconscientes, porque os meninos ficam perdidos, aí depois do projeto não tem alternativa, lá podem dar a sequência”, afirmou o representante da Ambev em reunião de avaliação realizada em fevereiro de 2014.

Há uma disputa posta em relação à “sequência” da participação da juventude. De um lado, o mercado e organizações ligadas ao chamado “Terceiro Setor” utilizam programas como esse para contratar jovens formados nas atividades, e se afirmam como caminho de vida para as pessoas envolvidas. De outro, a própria UNAS oferece espaços alternativos sob seu controle político para a mesma juventude, colocando o engajamento militante na comunidade como a trajetória a ser seguida. O principal desses espaços é o Fórum de Juventude da UNAS, que articula lutas reivindicativas relacionadas aos direitos sociais da juventude em Heliópolis. Nele, reúnem-se mensalmente cerca de 20 jovens para debater problemas do território e construir atividades formativas, culturais e sociais. Nos dias que antecedem a reunião do Fórum, é abordada nas oficinas do “Projeto Alconscientes” a importância do espaço e da participação dos jovens.

Muitos deles, efetivamente, engajam-se nas atividades do Fórum, que variam desde visita a museus até atuação político-social em questões gerais da comunidade. Um exemplo disso surgiu na reunião de 4/11/2013, quando o Fórum recebeu a visita de estudantes de administração de uma ETEC localizada no Polo Educacional de Heliópolis. Os alunos procuraram no Fórum apoio organizativo para resistir ao fechamento de cursos na escola.

“Precisamos da ajuda de vocês. A diretora não dialoga com os estudantes, e quer fechar o curso de administração, dizendo que não tem demanda, sendo que nem dialoga com a comunidade. Vimos aqui saber se podem nos ajudar”, explicou um deles, ressaltando que existe a ameaça de a própria ETEC fechar.

A decisão de procurar o Fórum se deu porque “ficamos sabendo que a UNAS tinha reivindicado a ETEC”. Diante do pedido, Balza, que coordena o Fórum, ressaltou que é preciso “construir junto a luta. Não é vir aqui, pedir ajuda e ir embora”. A procura foi considerada um “ponto positivo”, pois coloca o Fórum como referência de organização e luta. Essa é uma dimensão central no processo de construção de força política pela UNAS: a associação é responsável por um espaço de encontro de pessoas que, desde variadas motivações, nele se encontram para debater questões sociais, políticas e culturais do território em que estão inseridas, e engendrar ações transformadoras da realidade.

No referido caso da ETEC, integrantes do Fórum procuraram abrir diálogo com a diretora da escola, com apoio da associação. Decidiu-se organizar uma plenária entre estudantes da ETEC, jovens da comunidade e a diretora, para tratar dos problemas apontados. A questão foi abordada no Seminário de Educação da UNAS, em 22/11/2013. Cinco dias depois, uma das lideranças do Fórum, Liliane, contou em conversa informal que “a ETEC está intransigente, não quer dialogar com alunos e população. Então vamos fazer plenária na quadra da UNAS e nossa direção vai procurar a superintendência de educação ou a coordenadoria”.

Diante da ameaça, a diretora da ETEC aceitou a realização da plenária na escola, em 6/12/2013, com sua participação. Nesta ocasião, “a diretora falou que vai mesmo fechar, que a ordem é de cima, não tem demanda, tem evasão. Então vamos fazer abaixo-assinado. Tinha mais gente do Alconscientes e do Fórum de Juventude do que estudantes”, conta um jovem do projeto que participou da plenária. Também Liliane explica como foi:

Encaminhamos para 15 de janeiro uma reunião para fazer questionário sobre as causas da evasão, abaixo-assinado, tentativa de outros cursos. A assembleia foi boa, reuniu cerca de 40 pessoas, a diretora não tratou a gente muito bem, falou que o curso vai fechar por ordem superior, que ela também é vítima, e é por evasão, mas jovens contrapuseram, falaram que vão falar com Centro Paula Souza, ela não gostou. Também falamos que vários problemas poderiam ser resolvidos se ela fizesse as coisas com a participação dos alunos e da comunidade, do grêmio. Quando o Tadeu chegou, a diretora mudou o tom, ele foi irônico, agradeceu o apoio para o seminário [a UNAS teve problemas para utilizar o auditório da ETEC no Seminário da Educação, organizado pela entidade], disse que aquele espaço

não era dela, e deveria ser da comunidade. Vamos continuar o movimento para melhorar, ampliar cursos, impedir de fechar (Liliane, em conversa em 11/12/2013).

Assim, cabe destaque a outras dimensões do processo de construção de força política. O Fórum se assenta em experiências de luta já consolidadas naquele território, e possui referências históricas de mobilização político-social. Aqui, a figura do Tadeu, que faz a diretora mudar de tom, simboliza uma força já acumulada, pois se trata do apoio político-organizativo de uma liderança que há mais de 30 anos luta, e vence, na região. Porém, a questão não é personalista: Tadeu é figura pública da UNAS, que possui interlocução e incidência política no território e na cidade como um todo.

Outro parâmetro importante é a referência conceitual e política que baliza a discussão: os jovens reivindicam “participação”, pois reconhecem nas possibilidades de incidência da UNAS na execução das políticas o caminho para melhoria da qualidade do ensino da ETEC. Para além disso, e ainda mais importante, está a dimensão organizativa desse processo específico de construção de força: são promovidos encontros, reuniões e uma plenária, ou seja, iniciativas que envolvem, durante o processo de luta, um conjunto cada vez mais significativo de pessoas. Mas a principal capacidade de mobilização se assenta, por sua vez, nas forças sociais que compõem o território de incidência da UNAS.

Dessa forma se justifica a execução do “Projeto Alconscientes”: ainda que garantido por uma parceria estabelecida pela UNAS com uma força que, no plano geral, está posicionada em favor de um projeto político diferente, as oficinas se transformam em algo mais que ensino de leitura e escrita. Os jovens participantes do programa são sujeitos que integram as forças sociais de Heliópolis, e pela mediação do projeto político da UNAS se somaram à força política já constituída na mobilização em torno de um projeto político democrático-popular. A parceria com a Ambev, ainda que viabilizada por uma força política neoliberal, teve como efeito gerar um espaço de interlocução entre as forças sociais de Heliópolis e a força política democrático-popular do território. Nesse espaço, a UNAS enquanto força política busca incidir e disputar tais forças sociais em torno do projeto político que defende.

No caso da luta por uma ETEC com maior participação e voltada aos interesses da comunidade, o diálogo e as articulações se seguiram nos primeiros meses de 2014. Nas conversas, “vimos que são vários os problemas dela com os alunos, tem preconceito dos professores na ETEC, por isso muitos alunos saem, a escola não tem articulação com a comunidade, isso fez com que muitos desistissem dos cursos”, explica Liliane. “Os

professores chamam os alunos de ‘favelado’, dizem que não têm capacidade de aprender. Veio pai procurar a gente para reclamar, mas fazer a diretora sair não é tão fácil, nossa articulação com o PSDB não é boa”, complementa (Liliane, durante reunião do Fórum de Juventude da UNAS, em 16/04/2014).

Em 16 de abril de 2014, foi acordada entre juventude de Heliópolis e diretoria da ETEC a realização de uma pesquisa que aponte a demanda por cursos na comunidade. A proposta foi construída diretamente com a escola, sem a necessidade de pressão sobre o Centro Paula Souza ou entrega de abaixo-assinado. Estabelecido o diálogo, Liliane conta que duas mães já procuraram a UNAS para reclamar de problemas na ETEC. “Falei para a diretora que não vamos fazer o papel que é da ETEC, vocês têm que atender os pais”. Nesse período também foi promovida uma visita dos professores da escola à Rádio Heliópolis, para ampliar a integração entre ETEC e comunidade. Na ocasião, um deles pediu às lideranças de Heliópolis que enfrentem “o autoritarismo da diretora, pois para os professores é muito difícil a relação” (Liliane, em conversa informal antes da reunião do Fórum de Juventude da UNAS, em 16/04/2014).

A procura pela entidade, vinda de pais e mães de estudantes da ETEC, a partir de questões que extrapolam a luta específica em que o Fórum se envolveu, aponta para a relação entre construção de um espaço como esse e o acúmulo de forças do movimento no território. Aqui, entra em foco um elemento da tática da UNAS: cada iniciativa converge, a partir de seu impacto na vida social de Heliópolis, no reconhecimento da entidade como representativa dos interesses gerais das forças sociais do território. Tal reconhecimento e as conquistas objetivas da atuação da entidade implicam em ampliação da base social de apoio à sua atuação político-social.

Outras atividades realizadas pelo Fórum ao longo de 2013 foram o Foliópolis; revitalização do CEI Mina; e Programa de Rádio “Fala Jovem”, que semanalmente abordou temas como reforma política, Mais Médicos e redução da maioria penal. O Fórum também construiu o Dia Mundial do Skate e uma ação “em Prol da Ilha” - evento para arrecadação de alimentos para os atingidos pelo incêndio na Ilha (nome de uma área de Heliópolis). A proposta do Fórum, consolidado em 2013, é levantar as “demandas de jovens, e a partir delas discutir ações”. É considerado um “espaço permanente para que o jovem descubra necessidades” e, a partir disso, possa “potencializar novas lideranças, propiciar espaço de discussão, formação política”, explica Liliane, em apresentação no Encontro da UNAS de 13/12/2013. Um dos objetivos é lutar por um Centro de Juventude na comunidade.

Para isso, o Fórum organiza atividades que possam atrair a juventude de Heliópolis, com um calendário que envolve competições esportivas, formação política e festas. “Também queremos ampliar as políticas públicas. Na sexta vou para reunião com o Gabriel Medina (PT-SP, secretário municipal de políticas para a juventude durante a gestão de Fernando Haddad, PT-SP, 2013-16), que vai discutir política pública para juventude. Vou levar experiência da UNAS”, explica Balza em reunião do Fórum de Juventude, em 19/03/2014, levantando a proposta de que o Fórum “participe de todo o processo de elaboração, discussão, criação de política”.

O projeto Jovens Alconscientes tem que virar política pública. Estamos garantidos, mas não sabemos até quando. O Governo Federal já fez piloto em 26 escolas para ver se o projeto é replicável, e acharam que é, foi um sucesso. Vão replicar para 5 mil escolas, mas não nos chamaram, colocaram os professores. E não deu certo, tem que chamar quem está fazendo para interagir com as escolas. São as ONGs que trabalham com isso. Todos os veículos de comunicação já fizeram matéria sobre o nosso projeto. A gente inverte a pauta, estamos em evidência, dá para pautar e lutar para virar política pública (Balza, durante reunião em 25/11/2013).

Ressalta-se a relação entre atividade promovida por meio de parceria na comunidade - o Projeto Alconscientes, financiado pela Ambev -, espaço organizativo sob controle político da UNAS – o Fórum de Juventude -, e objetivo de conquista de política pública a ser efetivada pelo Estado. Nesse sentido, a parceria é *forma* de construção de força política, e estabelece uma mediação entre as forças sociais de Heliópolis e a força política. Por meio dela, será estabelecida uma relação entre forças sociais e força política, e no espaço desta relação há uma disputa política pela orientação da ação das forças sociais. A Ambev e ONGs parceiras, oferecem a saída pelo mercado. A UNAS oferece o Fórum de Juventude, instrumento político de organização da juventude de Heliópolis em torno de seu projeto político, expresso pelo objetivo de conquistar “políticas públicas” para os Jovens. Aqui, é possível afirmá-lo como democrático-popular, pois relaciona participação e política pública efetivada como direito, porém em disputa ante forças neoliberais, no interior da sociedade civil.

A proposta para o decorrer de 2014 é fortalecer o grupo, atraindo lideranças jovens de Heliópolis e região, promover formação e realizar ações com vistas à construção de políticas para a juventude, ampliando “parcerias que contemplem necessidades financeiras” para garantir autonomia ao jovem (texto definido no planejamento estratégico da UNAS, em 29/03/2014).

Tais elementos compõem um amplo processo de construção de força política. Diante do perigo de as “pessoas se dispersarem”, ou seja, de promover atividades que não resultem em conformação de base social de atuação, é preciso articular formação política, com processo organizativo e luta por direitos. Esse três pilares combinados, conforme já apontado anteriormente na reflexão sobre a formação histórica da UNAS, constituem a forma de construção de força política em torno de determinado projeto político. É a partir dessa combinação que se pode “potencializar novas lideranças”, “organizar calendário”, “fazer atividades” etc. A parceria com a iniciativa privada, aqui, significou abertura de canal de diálogo com novas pessoas, atraídas pela oficina. No entanto, uma vez participantes de um processo sob seu controle político, elas podem dar um passo além na construção da UNAS – e não da parceria – como força atuante no território.

Esse caminho não é simples, por isso o processo de formação, organização e luta em torno de um projeto político é contínuo e, nessa conjuntura, é considerado prioritário pela UNAS nas ações que desenvolve. Ester explica – em reunião realizada com um Instituto contratado pela associação para auxiliar no planejamento estratégico e, principalmente, na sua apropriação pelo todo da militância – que às vezes trabalhadores/as contratados/as pela UNAS entendem a militância “como carga, não querem mudar de vida, o mundo. É visto como peso, um fim-de-semana perdido, não transformação do mundo” (Ester, em 7/5/2014). De acordo com Balza, muitas pessoas chegam à associação em busca de emprego, mas “depois assumem nossa missão. Outras estão há muito tempo e não assumem”.

Uma das causas reside na disputa política que está presente na sociedade como um todo e adentra para o interior da associação por diferentes formas. “Trazemos formador que vem com negócio de empresa na cabeça deles. Nas creches a gente vê, escuta tanta coisa com as pessoas. Posturas delas são inadequadas para o que pensamos como método”, explica Fátima, em reunião de diretoria da UNAS em 29/11/2013. São inadequadas, pois, prevalece uma visão de mundo “consumista, e passam isso para as crianças. Temos de ter paciência, é questão de informar e educar (...). A gente acaba ficando a serviço do rico, ensinando a ser consumista. Temos de ter estratégia”, o que passa por confiar na própria militância da UNAS para realizar os trabalhos formativos. “Trazemos gente de fora para falar coisa que nós ajudamos a escrever, a formular enquanto política”, complementa (Fátima, em 29/11/2013).

Na memória da militância que remonta à luta da Comissão de Moradores contra os grileiros e à participação, no plano local, da construção de um projeto democrático-popular, a “causa da transformação social preencha imaginários de modo substantivo, e isso interferia

de modo direto no delineamento das trajetórias individuais” (FELTRAN, 2006, p. 388). As ações sociais em que se inseriram estavam articuladas com uma disputa política mais ampla, e tal dinâmica, que correlaciona força social, força política e projeto político, foi-lhes constituinte enquanto sujeitos políticos. Ressalta-se também a dimensão simbólica dos projetos políticos e sua relação com o campo da cultura. Nas práticas cotidianas, os sujeitos reproduzem e enfrentam “combinações peculiares de culturas políticas que expressam a coexistência e a tensão entre novos e velhos princípios culturais”, de modo que as contradições vividas remontam muitas vezes a práticas clientelistas e autoritárias de um período histórico anterior, mas que se manifestam como continuidade em “intricados e complexos processos culturais que constituem a construção democrática” (DAGNINO *et al*, 2006, p. 28). Somam-se a isso os deslocamentos de sentido das noções que norteiam os projetos neoliberal e democrático-popular, em contexto de “confluência perversa”, e repõem, na dinâmica social, dilemas que confrontam as diferentes percepções acerca dos significados sociais e políticos da inserção naquele território. Aqui, as “práticas autoritárias podem ser concebidas como continuidade de uma certa tradição, mas também como algo 'novo', sobretudo quando estão vinculadas a processos contemporâneos como o individualismo extremo promovido pelo projeto neoliberal” (DAGNINO *et al*, 2006, p. 30). Ou seja, é confluência para o interior da associação que convive, entre os seus sujeitos instituintes, com as contradições advindas da disputa política posta na sociedade ao longo das décadas, e justamente por isso nos processos formativos da UNAS o principal conteúdo trabalhado é a história de resistência na comunidade, com ênfase no enfrentamento ao autoritarismo vivido nos anos 1970-80.

Assim como Ester, Fátima e Balza, as lideranças de forma geral se assustam com a quantidade de trabalhadores/as da UNAS que, no dia-a-dia, assumem o discurso “conservador”. Para Lia, uma resposta coletiva a situações como essas “depende muito do fortalecimento político da direção, os grupos se fortalecem. A fragilidade que temos é real. Temos que desenvolver consciência política, de visão de mundo”. Ela ressalta que a direção da UNAS e o conjunto da associação “têm que melhorar sua cabeça para pensar e mudar comportamento, precisa se avaliar melhor”, no que considera uma questão “cultural”. Prevalece na comunidade a “formação de que o pobre tem que continuar no seu quadrado, temos que desconstruir algo que está tão fortalecido na identidade de um povo”, de modo que a tarefa que se coloca é a de “reconstruir muita coisa na nossa cabeça para contribuir com esse processo”. Como exemplo, cita que “está muito na cabeça das pessoas que o chefe é o dono

da razão, mas o dono da razão é o coletivo, é isso que tem de estar na cabeça das pessoas”. Em geral, a postura do militante é recuar na “primeira porta que se fecha”.

Tem que estar muito claro por que existe a UNAS, que a Comissão de Moradores tinha uma intenção muito forte, que era sair da escravidão que a sociedade colocava à classe trabalhadora e partir para conhecimento dos direitos, com olhar para o direito de morar e não ser tratados como escravos. Não é à toa que nasce com grupo de mulheres. Luta se iniciou pelo direito de morar e se alimentar. Estas eram coisas básicas. A partir daí, através da reflexão, nascem vários interesses, de informação desconhecida, dos direitos e responsabilidades do cidadão brasileiro. A gente tomava água contaminada, todos tinham direito à água potável, e a gente tomava água contaminada (...). A gente descobre que o ler e o escrever era importante, e vai entender a luta por direitos – tinha água contaminada, mortalidade infantil alta – a gente consegue até fazer o teste da água para saber o nível da contaminação. A luta pela luz também, precisava se unir para lutar porque necessidade tinha de ser coletiva. É fundamental isso para entender o hoje. **Água, três refeições por dia, escola... tudo isso foi uma descoberta**, e a gente vem se fortalecendo na questão dos direitos. Para continuar fortalecimento tem de ter muito claro essa missão, a proposta tem de estar muito bem alinhada. Tenho dificuldade de entender esse mundo, muita coisa vem da necessidade do ser humano. Muita gente vem pra UNAS pelo emprego, porque precisa. Tudo bem, é uma abertura. Quando me coloquei em uma situação de risco de vida, não era vocação, era necessidade (Lia, durante reunião de planejamento estratégico em 7 de maio de 2014).

Novamente aqui sobressai a relação entre cultura e política, situada na disputa por hegemonia entre forças antagônicas na sociedade. As matrizes culturais, as representações simbólicas e relações materiais conformadoras daquele território remontam, em uma mesma cena política, aos diferentes projetos caracterizados como norteadores das forças em ação. Desse modo, tornam-se objeto de disputa as diferentes formas de se conceber as relações sociais e políticas pelas visões de mundo, crenças e valores dos projetos políticos. É nessa disputa que sobressai quem é o “dono da razão”, se o individual ou o coletivo. O ato político de “descobrir” o desconhecido, tirar a cobertura daquilo que está submerso nas relações sociais hegemônicas, é processo de constituição do sujeito político que não se isola em um passado fundante, mas está permanentemente presente na construção de força política em torno de um projeto de transformação social. O enfrentamento ao “autoritarismo social” fundado em “critérios de classe, raça e gênero”, que categoriza as pessoas a partir de seus lugares sociais (DAGNINO, 1994, p. 105) abrange desde “descobertas” das formas de satisfação das necessidades básicas das pessoas até a afirmação dos direitos como projeto político a ser alcançado.

A luta por cada uma das necessidades elencadas por Lia perfaz um todo que estrutura as relações sociais daquele território. Se hoje a luta não é mais por água e luz, mas por ampliar conquistas relacionadas a educação, saúde, assistência social e trabalho, dentre outros, isso não significa que de forma *imediata* as noções de direito, participação e cidadania estabelecerão o vínculo entre a necessidade e a conquista. Nesse terreno se situa a disputa entre projetos políticos antagônicos, pois o projeto autoritário-desenvolvimentista reafirmava cada conquista como dádiva, e o neoliberal as individualiza, por concepções “despolitizadoras” da cidadania, sociedade civil e participação. “Essa visão, que reage contra a ampliação da política empreendida pelos esforços democratizantes do projeto democrático participativo, se traduz no seu inverso: a redução dos terrenos, sujeitos, temas e processos considerados como constituidores da política” (DAGNINO *et al*, 2006, p. 58).

Em contraposição, há a permanente busca por entrelaçamento entre “descoberta” do mundo e projeto político da UNAS, um entrelaçamento do conjunto de crenças e percepções de mundo que, na luta social e política, orienta as ações das forças políticas. A necessidade de se “fortalecer na missão da UNAS” se apoia em uma noção de direitos que estabelece “uma forma de sociabilidade regida pelo reconhecimento do outro como sujeito de interesses válidos, valores pertinentes e demandas legítimas”. São os direitos que balizam “práticas e interações sociais por referência ao que é reconhecido como medida de justiça” (TELLES, 1994, p. 92), e a disputa política se dará em torno, justamente, dessa medida.

Ressalta-se, por fim, a possibilidade de se depreender das palavras de Lia acima expostas a dinâmica entre força social, força política e projeto político e sua consonância com os objetivos e hipóteses desta pesquisa. Ao longo das décadas de 1970 e 2010, expressou-se no território uma constante disputa entre forças políticas que se orientam por projetos distintos, o autoritário-desenvolvimentista, o neoliberal e o democrático-popular. As classes populares que conformam Heliópolis são forças sociais permanentemente disputadas por essas diferentes forças políticas. As reivindicações de água, luz, moradia digna, educação, saneamento básico são necessidades sociais que lá se apresentam de forma difusa, e para sua satisfação são apresentados projetos políticos pelas forças políticas em disputa. Os projetos políticos articulam os interesses das forças sociais que compõem o território, de modo que por meio dele é estabelecida a mediação entre elas e as forças políticas atuantes.

No dizer de Lia, os termos que estabelecem a diferenciação entre o projeto democrático-popular e seus antagonistas são “o coletivo” e o “direito”. Por isso, no processo organizativo pela UNAS construído em Heliópolis, que busca articular as forças sociais do território

enquanto força política democrático-popular, é “fundamental” que os sujeitos entendam que a “necessidade” não é individual, é “coletiva”, e isso se desdobra na “questão dos direitos”.

Tais palavras são colocadas como contraponto ao avanço das forças neoliberais e sua consolidação como força hegemônica que busca, por um projeto de inclusão social individualista, mediada pelo mercado, responder e orientar as necessidades, valores e concepções de mundo das forças sociais que conformam aquele território. É nesse contexto em que se inserem os dilemas enfrentados pela UNAS nas relações que estabelece com Poder Público e com o empresariado, e experiências como as descritas do Fórum de Juventude permitem afirmar que tal hegemonia neoliberal não se traduz por uma suposta capitulação das forças democrático-populares. Estas seguem em luta, porém em condição desigual e dependente, do que decorrem as contradições e dificuldades reconhecidas pelos sujeitos em movimento.

Parte dessas contradições e dificuldades está no que Singer (2012) afirma como traço característico do subproletariado, que tende a ser “politicamente constituído desde cima”, em razão de sua condição atomizada no modo de “inserção no sistema produtivo” (SINGER, 2012, p. 79). Das dificuldades de se auto-organizar decorre uma característica subjacente: “o subproletariado deposita no Estado, não na sociedade organizada, a esperança de sair da pobreza sem passar por turbulências que poriam o risco o processo de integração” (SINGER, 2012, p. 201). Por isso, apesar da atuação de mais de quatro décadas em Heliópolis, segue como desafio permanente posto à UNAS estabelecer a relação entre os processos de organização e luta e as conquistas de melhoria nas condições de vida em Heliópolis. Também por isso existem embates no interior da associação que contrapõem atuações de caráter assistencial às de caráter movimentista.

Como destacado acima, dentre as formas de dominação, de coordenação dos interesses dos grupos subordinados pela força hegemônica, que prevaleceram no desenvolvimentismo e seguem constitutivas do neoliberalismo, estão as práticas clientelistas e autoritárias. Na acepção gramsciana, são elementos constitutivos da situação de hegemonia de uma força política a capacidade que esta tem de prevalecer, impor e fazer irradiar suas ideologias, “determinando, além da unicidade dos fins econômicos e políticos, também a unidade intelectual e moral” (GRAMSCI, 1984, p. 50). Pode-se dizer que o traço constitutivo do subproletariado, de afirmação do individualismo e de não depositar nos processos de organização e luta a expectativa de superação da condição desigual em que se encontra – e diante do qual as forças políticas democrático-populares permanentemente contrapõem um

projeto participativo e de afirmação do coletivo –, é forma de dominação das forças políticas hegemônicas no Brasil. Tais características do subproletariado são parte fundamental da construção, na sociedade, de uma unidade intelectual e moral que nega a organização das classes trabalhadoras como forma de transformação da realidade. E dado o caráter permanente dessa forma de dominação, presente no desenvolvimentismo e no neoliberalismo, pode-se ainda afirmar que, para além de forma de dominação de forças políticas específicas – as neoliberais e as desenvolvimentistas – trata-se de forma de dominação estruturante da sociedade brasileira. Trata-se de uma forma de dominação de classe.

Para seguir nessa análise, o próximo tópico, último deste capítulo, abordará como a luta por tornar Heliópolis um “Bairro Educador” sintetiza tais características da disputa política presente no território.

### 2.5 – “Bairro Educador” e a disputa entre projetos políticos distintos

Em Heliópolis, o desenrolar do processo de construção de força política desembocou na conformação de um objetivo político de transformar a comunidade em “Bairro Educador”. Trata-se do resultado, em termos programáticos, da articulação da entidade com outro funcionário público que progressivamente se integrou com a associação e hoje faz parte da direção da UNAS, Roberto. De acordo com ele, antigamente as lideranças tinham a visão de que era “o poder público que tem que ser acionado e resolver o problema. E não é assim”, pois “todos são responsáveis” pelo meio em que vivem. Conforme já indicado, trata-se de uma mudança de qualidade na noção de participação enquanto objetivo político-social, desde uma concepção que combatia a exclusão estrita e reivindicava direitos civis, passando pela afirmação do “direito a ter direitos”, até desembocar na luta pelo direito de participar de todo processo de efetivação dos direitos sociais, desde sua formulação enquanto resposta política para determinada necessidade social até a gestão de sua expressão enquanto política pública.

Ao iniciar seu trabalho em uma Escola de Ensino Fundamental (EMEF), em 1995, Heliópolis era considerada, em decorrência da atuação da UNAS, uma das comunidades mais organizadas de São Paulo, “mas ainda dentro daquela esquerda radical. E um povo que não tinha autonomia diante dos políticos, que vivia de gabinetes”. Naquela época, “o pessoal não tinha preocupação com a educação, eles tinham preocupação em construir o prédio, faltava escola para as pessoas estudarem, e eles queriam o prédio, o que acontecia dentro da escola não era problema deles” (Roberto, em entrevista realizada em agosto de 2010).

Para ampliar o debate na comunidade e aprofundar temas como qualidade do ensino e participação comunitária, em 1996 foi dado início a um curso sobre educação e cidadania, para o qual Roberto e coordenadoras pedagógicas convocaram lideranças e familiares dos estudantes. “Eram 4 reuniões em que a gente mostrava a escola pública por dentro, com todos os seus problemas, sua feiura, sua beleza, sua importância. Nosso objetivo era dizer: você também é responsável pelo que ocorre dentro da escola” (Roberto, em entrevista realizada em agosto de 2010).

A proposta era, além de chamar a comunidade para participar da vida escolar, fazer também com que a escola fosse para a comunidade, participando das atividades organizadas pela associação. “Em 1999, já tínhamos uma relação muito diferenciada de escola e comunidade”, era mais integrado. “Hoje, o novo que tem aqui é essa relação, é você não saber até aonde vai a ação da escola e até aonde vai a ação da comunidade. Esta é uma escola que se externou. Sou hoje diretor da UNAS. Imagina isso em 1995? Era impossível” (Roberto, em entrevista realizada em agosto de 2010).

O fortalecimento das articulações com funcionários de órgãos e equipamentos públicos da região levou à construção de uma proposta para transformar Heliópolis em um Bairro Educador, síntese do conceito de que a educação não pode estar circunscrita ao ambiente escolar, mas é parte constitutiva das relações sociais que fazem de Heliópolis um território. Tais relações devem ser concebidas como educativas, em busca da melhoria das condições de vida da população.

Roberto conta que, em 2004/2005, cursou uma pós-graduação *Lato Sensu* em pedagogia comunitária, e fez um Trabalho de Conclusão de Curso sobre a implementação de uma metodologia de ensino com base nos princípios da Escola da Ponte. “Foi muito rico, discuti o projeto com todas as lideranças da comunidade, com jovens, participei de vários seminários apresentando essa proposta e, no final de 2005, aqui nesta sala, 61 pessoas votaram esse projeto”. Roberto explica que autonomia, responsabilidade e solidariedade se tornaram princípios do projeto da escola, construído pela relação escola/comunidade. “Hoje são os princípios que norteiam a transformação de Heliópolis em um Bairro Educador” (Roberto, em entrevista realizada em agosto de 2010).

Para tirar as ideias do papel e implementar a metodologia da Escola da Ponte seria necessário construir salas de aula amplas, o que só era possível pela derrubada das paredes das já construídas. Para isso, foi preciso articulação com a comunidade. “Se fôssemos pedir

para o secretário para quebrar a parede, até hoje não tinha quebrado. Nos organizamos e falamos: vamos quebrar a parede, depois falamos pra ele”.

Três anos depois dessa mudança infraestrutural, realizou-se um Seminário de Educação para debater os princípios do projeto político pedagógico do Bairro Educador, construídos “ao longo do tempo pelas escolas e lideranças da comunidade envolvidas com a questão educacional”. Eram dois conceitos norteadores: “tudo passa pela educação, não pela escola, que é apenas uma das instituições que tem essa tarefa de educar. É toda a sociedade que tem essa responsabilidade de educar”; e o conceito de que “a escola deve ser um centro de lideranças atuando articuladamente na comunidade onde está inserida, juntamente com as outras lideranças propositivas da comunidade, e que busca a efetivação dos direitos das pessoas”. Isso significa que todas as lideranças da UNAS, os CEIs e os CCAs devem ser orientados por tais princípios e conceitos.

Uma das conquistas que sintetizam as mudanças político-pedagógicas nas escolas e maior integração entre equipamentos públicos e comunidade foi a construção do Centro de Convivência Educativa e Cultural, conhecido como Polo, em 2009, a partir da parceria entre poder público e população. “Esse povo é organizado, esse povo tem força. Um exemplo é este centro de convivência”. Roberto explica que a proposta surgiu após uma visita de um jornalista que desejava apresentar a escola para um colega inglês. Na ocasião, comentou sobre “um lugar abandonado, um setor da subprefeitura” ao redor da escola utilizado pelo tráfico à noite. “Em todos os projetos desta praça, ninguém nunca tinha pensado no fundamental, que seria ter brinquedos variados, equipamentos para exercício físico” (Roberto, em entrevista realizada em agosto de 2010).

O jornalista sugeriu agendar uma conversa com o prefeito Gilberto Kassab (DEM/PSD: 2006-2012), afirmando que passaria a ele o desejo de incorporar a praça como espaço educativo. “Um dia o Kassab veio aqui na Rua da Mina, estava falando com as lideranças, e pediu para explicarmos a proposta. Em seguida veio o Secretário de Educação, já com a incumbência de ver o que seria possível”. Após meses de negociações, que envolveram Prefeitura e governo do estado, decidiu-se pela construção do Polo, que seria composto também por uma Escola de Ensino Técnico, demanda antiga da comunidade.

É essa articulação, por isso conseguimos. Agora, o que eles querem? Voto. Aliás, o secretário teve um problema, porque os políticos diziam que Heliópolis é um bando de petista, vai investir dinheiro lá? E ele bancou com o Kassab e o Serra. Ainda hoje (2010) ele está com problema. Então, a relação com o poder público é essa, aquilo que é direito do povo a gente tem

que se fortalecer e cobrar. E é se colocar na postura de construir junto, não como inimigo. E na hora de votar cada um tem seu candidato e sai lutando pelo seu candidato. É dessa articulação que falo, essa relação com o poder público que está aí e pagamos os impostos. Esse imposto tem que retornar pra comunidade para seu crescimento. Hoje vejo que a UNAS tem uma grande força por causa dessa capacidade de articulação (Roberto, entrevista realizada em agosto de 2010).

Desse modo, a conquista do equipamento do público e do direito a participar de sua gestão remonta diretamente à “articulação”, à cadeia coletiva de ações participantes que conforma aquela força política atuante no território. Como já afirmado, a construção de força política se dá de forma processual, na disputa pelo controle dos “aparelhos privados de hegemonia” que serão permanentemente mobilizados na conformação de alianças entre as diversas forças sociais atuantes. Ressalta-se que a heterogeneidade constitutiva dos movimentos sociais é expressa pelas distintas formas e espaços de atuação, visões de mundo, valores, crenças e interesses que movem as forças sociais. Como já afirmado, na conformação do projeto político norteador que conferiu unidade à UNAS enquanto força política, o democrático-popular, tanto em sua especificidade local como no geral, convergem trajetórias distintas, tais como a de organização sócio-comunitária de Lia e Tadeu, por exemplo, ou a de Roberto, funcionário público da rede de ensino. As diferentes ideologias, por sua vez, ganham materialidade nos diversos caminhos percorridos na relação daquela força política representada pela UNAS com governantes e sujeitos que ocupam espaço nas trincheiras legislativo-parlamentar e técnico-administrativa da sociedade política.

O transitar da disputa política entre a sociedade civil e a sociedade política é também elemento constitutivo desse processo, e influirá decisivamente no avanço da construção de força mobilizada por determinado projeto político. Aqui, foram construídas convergências em torno de um objetivo político no interior do movimento - em um processo que passou pela “votação de 60 pessoas” para aprovar a proposta de transformar a metodologia de ensino da escola, assim como pela incorporação do diretor de escola na direção da entidade -, e na relação que o movimento estabelece com o poder público. Esta relação foi mediada pela visão de mundo construída historicamente de que é possível incidir na execução da política, ainda que o governante não represente “o voto” daquela força política construída em Heliópolis. A incidência é diretamente relacionada com a construção de força pelo movimento. Ao contrário do que disse Roberto ao trazer para si a conquista no interior da UNAS da disposição de diálogo com o poder público, em contraponto a uma suposta “esquerda radical presente no movimento”, foram vivenciadas e construídas historicamente relações que variaram do

diálogo ao conflito ante o Poder Público, pela Comissão de Moradores e pela UNAS. Isso se deu nos governos municipais de Reynaldo de Barros (PDS-SP: 1979-82), Mário Covas (então PMDB-SP: 1983-86), Jânio Quadros (PTB-SP: 1986-89), Luiza Erundina (PT-SP: 1989-92), Paulo Maluf (PPB-SP: 1993-96), Celso Pitta (PPB-SP: 1997-2000), Marta Suplicy (PT-SP: 2001-04), José Serra (PSDB-SP: 2005-06); Gilberto Kassab (DEM/PSD-SP: 2006-2012) e Fernando Haddad (PT-SP: 2013-16)

Além de Roberto, outros sujeitos que compõem forças sociais heterogêneas se somaram na luta pelo Centro. Ester explica que a UNAS já havia conquistado a concessão da área do Polo no governo Marta Suplicy (PT-SP: 2001-04). O terreno foi dividido com o Instituto Bacarelli, uma associação civil sem fins lucrativos com sede no local, que atende cerca de 1200 crianças e jovens da comunidade em programas socioculturais de formação musical e artística de excelência, com aulas em orquestras, corais e grupos de câmara. “O nosso terreno era o do fundinho. Você vê que já tem diferença. O deles é aquele espaço todo grandão na frente da Estrada das Lágrimas e o nosso lá embaixo no fundo. Era um galpão grandão” (Tadeu, em entrevista realizada em julho de 2010). O então presidente da UNAS solicitou a concessão do galpão para a entidade e a Prefeitura atendeu ao pedido “no mesmo dia”. Tratava-se de um período (Governo Marta Suplicy, PT), em contraponto com a gestão Serra/Kassab, em que o bloco no poder municipal possuía relações políticas mais diretas com a base mobilizada pelas forças políticas de Heliópolis. No entanto, era um território em disputa, e sua dimensão material está na diferença entre as conquistas das associações, UNAS e Instituto Bacarelli.

Naquela mesma época, o arquiteto urbanista Ruy Ohtake deu um depoimento à Revista Veja colocando Heliópolis como um exemplo de “lugar feio” de São Paulo. “A companheira do Mercadante, que já tinha um trabalho aqui, viu a reportagem e nos mostrou, dizendo ‘conheço ele, convide para vir aqui conhecer’”, conta Ester. O arquiteto aceitou o convite e a visita resultou em um projeto de renovação das fachadas das casas de Heliópolis e de construção de uma biblioteca comunitária.

O Tadeu levou o Ruy nesse galpão e falou: a Marta (PT-SP) deu esse galpão para nós, desenha aí um negócio pra ele ficar bonito. Depois do contato com o Alexandre Schneider (DEM/PSD-SP, secretário de Educação no governo Kassab 2009-2012), começou a história do Polo. O secretário veio para fazer duas creches no local. O Ruy já sabia do nosso galpão e sugeriu fazer um centro cultural nesse espaço. E o Prefeito veio e falou que dava para fazer mais uma creche, que poderia articular para ter uma ETEC. Estou contando isso para dizer que a gente tinha sempre o seguinte: vamos primeiro

conversar, se não conversar, vamos pressionar. Sempre a gente foi assim. Se fala que não tem conversa, a gente junta o povo e vamos brigar, vai ter que sair, nunca vai sair 100%, sabemos que não sai (Ester, em entrevista realizada em julho de 2010).

Assim, a articulação em torno da transformação de Heliópolis em um “Bairro Educador” perpassa pela diversidade de agentes em movimento e de táticas das forças em disputa. Nos referidos casos, foram mobilizados lideranças, funcionários públicos e políticos de carreira, dentre outros agentes, na efetivação da participação enquanto prática constitutiva daquela força política. A participação aqui pode ser entendida como diálogo, que prevaleceu no caso em questão, ou conflito, possibilidade sempre aberta pelas forças em disputa. Inicialmente, é preciso enfatizar que a “participação” é elemento definidor do projeto político que orienta a ação, ainda que não houvesse clareza, naquele momento, de quais serviços e equipamentos seriam reivindicados para oferta à população naquele espaço. Isso, novamente aqui, aproxima o programa defendido da concepção histórica do projeto democrático-popular, pois a “participação” é o eixo em torno do qual as forças se articulam.

A tática adotada pelo movimento também remonta a uma “coincidência conjuntural” de interesses entre sociedade civil e sociedade política (DAGNINO, 2002). A criação do centro educacional se dá em contexto de disputa entre forças políticas distintas no território, entre aquelas que convergiam no PT enquanto instrumento partidário e as que dão base de sustentação para o DEM (e posteriormente PSD) do então prefeito Gilberto Kassab, como exposto anteriormente. No entanto, a força política construída pela ampla articulação em torno de uma proposta de política pública, que envolveu distintas forças sociais na luta por um objetivo comum, resultou na conquista de um espaço que tem a participação como princípio fundante. Esta dimensão participativa correlaciona a conquista objetiva do espaço público ao projeto político maior da força política em ação: o Bairro Educador sintetiza, no plano ideológico, um objetivo político de extensão da participação política na sociedade civil e entre as classes populares. A materialização se dá enquanto conquista de equipamento público no Polo, em um processo resultante da ação de forças políticas orientadas pelo projeto democrático-popular.

Na gestão de Fernando Haddad (PT – 2013-2016), o centro de convivência tornou-se Centro Educacional Unificado (CEU Heliópolis) e seguiu administrado por funcionários públicos e representantes da comunidade, que compõem uma gestão participativa. Seus objetivos foram construídos no processo de luta pela existência do espaço, e são definidos como: “articular escolas, lideranças comunitárias, famílias, equipamentos socioculturais,

associações, ONGs, empresas, para transformar Heliópolis em um Bairro Educador; promover a socialização dos bens culturais socialmente construídos, como instrumentos de inclusão; revelar a produção cultural de Heliópolis, respeitando e garantindo a diversidade, abrindo espaço de diálogo entre as gerações; organizar o debate e criar condições de novas ideias e proposituras sobre as questões educacionais, políticas, econômicas, sociais e éticas que afligem a comunidade, a cidade, o país e o mundo; promover o diálogo entre a sociedade civil organizada e o poder público”<sup>16</sup>.

No encontro da UNAS de 13/12/2013, que reuniu todos os trabalhadores da entidade, destacou-se que o conceito de Bairro Educador perpassa desde a família até o Estado, incluindo uma diversidade de instituições, como escolas, igrejas e clubes. “Escola não é só uma coisa, é construção histórica. É CEI, CCA, todo espaço educador que agrega centro de lideranças e tem responsabilidade de organizar o povo que está em seu entorno”, afirmou umas das gestoras do Centro. “Não queremos que venha pronto, que alguém do governo fale: é assim. Queremos propor e ter responsabilidade, estar implicados nisso. A junção escola e UNAS propõe critério, jeito de fazer política que a gente acredita”, completa.

Em março de 2014, os equipamentos educativos que integravam o Centro eram: dois CEIs; uma Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI); uma EMEF e uma ETEC. Estavam em construção uma biblioteca e uma “Torre da Cidadania” (finalizados em 2014). Todo projeto arquitetônico foi desenvolvido por Ruy Ohtake. “São outras coisas que fortalecem, temos parceiros fundamentais: Gilberto Dimenstein, Ruy Ohtake, que na terceira fase do projeto fez tudo gratuitamente, entrou como contrapartida da comunidade na construção” (Roberto, durante reunião em 12/2/2014).

O arquiteto esteve diretamente envolvido com a construção dos novos equipamentos. A preocupação, exposta em reunião realizada em 12/2/2014, remete à possibilidade de os espaços não serem geridos com participação da comunidade. “Se não tivermos proposta, alguém terá. Pode ser como na ETEC, que lutamos por ela, mas não influímos em nada”, afirma Ester. Nesta e em outras duas reuniões realizadas entre fevereiro e março de 2014, define-se que a Torre terá espaços para teatro, oficinas profissionalizantes, cursos de dança e expressão corporal, telecentro, dentre outras atividades. “Para mim, o mais emergencial é o teatro, é difícil não ter. A prefeitura tem o Pró-arte, e a gente não consegue trazer porque não tem espaço. E precisamos pensar em que parcerias queremos, Pronatec, Senac, de formação para o trabalho”, afirma uma das gestoras. Para ela, “seria legal ter espaço de estímulo ao

---

16 Informações disponíveis na página do Centro, <http://memoriasdeheliopolis.org.br/centro-de-convivencia/> - último acesso em 28/5/2014.

empreendedorismo, para abrir empresa, através de parcerias”. Em contraposição, preocupa-se com a possibilidade de a Prefeitura determinar “uma gestão formatada” para o espaço.

Já Gustavo, que é responsável pelas articulações políticas da UNAS, contrapõe que esse tipo de parceria é “passageiro, tem que pensar em parceria estratégica, senão não vai manter”. Também para Leonardo, se o gestor for o Sistema S, a relação será ruim, apenas de disponibilizar espaço para realização de atividade. “Teremos espaço, mas não gerimos nada. Podemos fazer parceria com SMADS ou Secretaria do trabalho se quisermos ter a gestão, senão a gente vai fortalecer outra instituição”. Quanto à possibilidade de burocratização da gestão do centro pela Prefeitura, a luta é para que “não se enquadre no modelo”. Para Roberto, a Prefeitura terá de “pensar em especificidade”, concebendo o Centro como resultado de luta. “A comunidade tem que estabelecer junto, esse é o novo de Heliópolis, não podemos cair nisso, para não acontecer como na ETEC” (Roberto, em reunião em 12/02/2014).

Na negociação interna ao movimento referente às concepções que devem nortear a construção de uma demanda por uma política pública, destaca-se novamente como se manifesta a heterogeneidade das forças sociais que compõem aquela força política. Os agentes em movimento advêm de lugares distintos da sociedade e a partir de trajetórias diversas se encontram enquanto integrantes de um mesmo movimento em negociação para construir uma iniciativa comum. Naquela mesa que delineou as características da reivindicação a ser apresentada para o poder público, estavam presentes lideranças comunitárias de Heliópolis, funcionários públicos e um arquiteto que, enquanto integrantes de forças sociais distintas, participam da construção de uma mesma força política. Destaca-se ainda que no interior de cada uma das forças sociais presentes, e entre as próprias lideranças comunitárias de Heliópolis que possuem trajetória comum no processo de sua constituição enquanto sujeitos políticos, apresentam-se diferentes visões acerca do rumo que deve tomar a negociação. Do confronto de opiniões sobre que parceria buscar para o CEU e que tipo de atividades nele desenvolver, resultará a participação social como eixo que coesiona os interesses, sendo esse o componente central do “Bairro Educador”.

Assim, é possível afirmar o “Bairro Educador” como expressão local, ainda que de maneira fragmentada, do programa representado pelo projeto democrático-popular que orienta forças políticas em disputa no Brasil, tendo como princípio a democratização do poder pela participação da sociedade na formulação e execução das ações públicas que organizam socialmente o território. O centro “não pode ser como a ETEC”, ou seja, uma conquista da comunidade que, apesar de construída naquele mesmo local, tem gestão centralizada, sem

admitir qualquer influência do público atendido ou das lideranças locais na política que adota. Da mesma maneira, a comunidade deve superar as condições postas pelo burocratismo do Estado, de modo que “a Prefeitura terá que pensar em especificidade”, para contemplar uma gestão compartilhada com a associação. Além disso, tal saída não poderá se dar pela transferência da gestão para uma empresa, pois, neste caso, tampouco estaria orientada por um mesmo projeto político. Novamente aqui, ante o projeto neoliberal, o critério da participação é eixo definidor da posição política daquela força: a gestão pelo “Sistema S” significa abrir mão da participação na definição do programa pedagógico.

Outro aspecto importante de se enfatizar é o qualitativo na reivindicação de participação, pois se trata de ocupar uma instância que efetiva o direito no território. Fala-se aqui de participar tanto do poder decisório como do controle da execução da decisão sobre um espaço público, que possui gestão compartilhada entre funcionários de órgão estatal e representantes do movimento social. Esse foi, em Heliópolis, o ponto de chegada de uma disputa política travada tanto no terreno da sociedade civil quanto da sociedade política, e na relação permanente entre ambas colocou-se a solução institucional que confere à participação o eixo central da política pública. Trata-se da materialização de um “espaço público” resultante da ação de uma força política orientada pelo projeto participativo e que aponta “para além da mera existência de uma sociedade organizada”. É a “possibilidade de implementação efetiva da participação” em um espaço público ao mesmo tempo estatal e societal, que convive cotidianamente com a disputa política, o conflito, a discussão e a articulação (DAGNINO *et al*, 2006, pp. 51-2).

A conquista perpassou diferentes estratégias e concepções de luta, também elementos característicos da heterogeneidade do movimento social. Em entrevista realizada em agosto de 2010, Roberto ressaltou que, desde sua chegada à Heliópolis, a relação da associação com a escola levou a uma abertura política muito grande por parte das lideranças. “A UNAS sabe que todos são responsáveis e a principal tarefa dela é fazer articulações para conseguir fazer com que os direitos das pessoas sejam efetivados”. Tal concepção faz com que, no dizer de Roberto, a UNAS tenha “um poder muito grande na cidade, e exatamente por causa dessas amarras, articulações, e por causa da ação mesmo”. Por isso, tem “força de cobrar o poder público aquilo que ela tem para cobrar”, o que significa colocar-se à disposição de construir a política pública em articulação com forças ocupantes de cargos na esfera técnico-administrativa das arenas estatais. A inflexão daqueles sujeitos está mais relacionada ao plano da tática que à concepção do lugar que assume o poder público na disputa política. Ainda que

se apoiem na atuação de funcionários públicos e no diálogo com a representação política, as lideranças estabelecem a gestão participativa como objetivo político a ser alcançado, e não uma condição dada. Para atingir tal objetivo, pode-se adotar táticas distintas, que variam de acordo com a correlação de forças na sociedade e no Estado.

Há, nesse sentido, uma grande variabilidade nas características das relações entre movimento social e poder público, condicionada pela forma geral de organização da sociedade e do Estado, assim como pela correlação de forças. As forças em disputa travam conflitos em espaços próprios da sociedade civil e da sociedade política, mas também na relação entre ambas, nos chamados “espaços públicos”, que se configuram como terreno de disputa de poder (DAGNINO *et al*, 2006).

Desde o início do Polo, vemos que as coisas não são tão simples. Secretaria da Educação e Prefeitura não têm modelo de gestão disto aqui. Isso aqui é espaço democrático, e a garantia dessa política cabe a nós, independente da gestão que está aí. Temos de ter consciência desse modelo que criamos. Quebramos o muro quando se senta com o Ruy e discute proposta com comunidade. Esses parceiros, se for de direita a gente traz pra realidade, e aqueles que ignoraram a gente foram embora, mas é o processo, que a gente vai construindo autonomia. Tem legalização, todas essas burocracias, mas isso aqui é mudança (Lia, em reunião em 24/2/2014).

“Quebramos o muro” é expressão do resultado da ação organizada daquela força política em luta pela democratização do espaço público na comunidade. Conforme já enfatizado, um dos aspectos da heterogeneidade da sociedade civil “se refere aos diversos modelos associativos que adquirem as organizações que a compõem” (DAGNINO *et al*, 2006, p. 31). Neste caso, a atuação da força política orientada pelo projeto democrático-popular resultou na conformação de um novo espaço público, o Polo, que se constituirá como um terreno de disputa de poder que combina atuação de movimento social com sujeitos de arenas estatais. A “mudança” está na superação de mecanismos burocráticos em uma conformação que resulta em nova heterogeneidade, agora como parte integrante da arena estatal no município de São Paulo. Trata-se, aqui, de uma expressão institucional da conquista de uma força política orientada pelo projeto político democrático-popular. A participação implica em nova forma de gestão pública, que tem como elemento fundamental a participação social na estrutura de governança.

Mas, trata-se de “um processo”, com idas e vindas resultantes da permanente disputa política que opõe as forças em ação. Uma das dificuldades advém do próprio processo de

construção de força política, e das disputas presentes no território como um todo, de âmbito social, político e cultural. Na reunião de diretoria da UNAS realizada em 29/11/2013, a temática da participação comunitária na educação esteve presente pela necessidade de se atuar para superar “um conservadorismo enorme que existe. O problema é que Heliópolis está se tornando muito parecido com o Ipiranga. O povo que se reunia nas igrejas e trabalha nas fábricas está repetindo discurso conservador”, dizem as lideranças.

Não houve avanço nenhum na educação só com o fato de ficar falando de ‘bairro educador’. Tivemos retrocesso. No Campos Salles, a criança sai e chega na oitava série sem saber ler e interpretar. A ETEC só tem curso a serviço do patrão. Temos que analisar a conjuntura. O tráfico nunca esteve tão forte, com dinheiro, uma estrutura dez vezes maior que a UNAS. Senão, a gente se leva pela emoção. A escola está na mão da classe média, está nas mãos dos opressores, por isso o professor não vem mesmo. A mesma pessoa na escola particular é a melhor professora, e aqui falta toda segunda-feira. É expoente do modelo, temos de tomar cuidado. Para a burguesia, a infância vai até dez anos. Aqui, a creche é pensada para o patrão (Leonardo, em reunião em 29/11/2013).

Tais considerações contextualizam a luta em torno de distintos projetos políticos no terreno da disputa de valores e visões de mundo, e no plano da sociedade civil. No caso, a ênfase recai sobre a relação entre cultura e classe social, entre os valores preconizados pela luta dos trabalhadores e trabalhadoras em torno de um projeto participativo, historicamente conformadores do campo de forças que a UNAS compõe, e as variadas concepções de mundo que orientam as ações dos agentes em movimento e caracterizam a heterogeneidade da sociedade civil. Nesse sentido, os projetos políticos “não se reduzem a estratégias de atuação política no sentido estrito, mas expressam, veiculam e produzem significados que integram matrizes culturais mais amplas” (DAGNINO, *et al*, 2006, p. 39).

Em um mesmo contexto, as disputas políticas e sociais podem remontar às várias versões dos projetos desenvolvimentista, neoliberal e democrático-popular. O “conservadorismo” é palavra genérica que, no referido caso, remonta tanto ao “tráfico” que “nunca esteve tão forte” e disputa o território orientado por concepções de mundo e práticas político-sociais característicos das formas autoritárias de concretização de um projeto (neste caso, em articulação com forças neoliberais, sendo seu modo de expressão em determinado contexto), bem como às empresas e às visões de mundo do Ipiranga que sobrepõem a moral individual ao coletivo. Em relação ao primeiro, há forças em disputa orientadas pela conformação, no território, de um ordenamento social hierárquico imposto pelas armas,

reproduzindo um mesmo autoritarismo a que o projeto inicial da Comissão de Moradores, e posteriormente a UNAS, opunha a construção de uma “comunidade” participativa.

Por isso, a noção de projeto político é igualmente central. Ao longo de sua história, Heliópolis se apresenta como terreno de disputa entre as forças políticas mobilizadas por esses distintos projetos. Inicialmente, como forma de enfrentamento ante o projeto autoritário-desenvolvimentista, hegemônico no período de Ditadura Militar e caracterizado por uma forma vertical, particularista, clientelista de implementação, assim como pela repressão à organização popular (DAGNINO *et al*, 2006, pp. 45-8), a autodesignação como “comunidade” pela comissão de moradores e, em seguida, pela UNAS, fazia referência à “consciência nascida da experiência e a homogeneidade de interesse”, em terminologia impulsionada pela atuação das Comunidades Eclesiais de Base (CARDOSO, 1987). Isso remontará menos a uma condição real de existência de vida “comunitária” que a um objetivo político-social da entidade, pois se tratava de um território caracterizado pela disputa político-social de moradores entre si e ante agentes externos, mas que objetivava a unidade na ação articulada em torno de um programa político de ampliação da participação social e da cidadania. No dizer de Castells, a ênfase no caráter comunitário e, posteriormente, de bairro, é busca pela superação da situação de “cidadãos-hóspedes (‘guest citizens’) das metrópoles latino-americanas” a que o termo “favelados” se referia anteriormente (CASTELLS, 1983).

Passadas três décadas, a luta é recolocada pelo objetivo de ser bairro, integrado à cidade pelo direito, e internamente pela educação, ou seja, por práticas sociais político-pedagógicas orientadas por um projeto de sociedade que tem como principal eixo norteador a participação. As ações da força política orientada pelo projeto democrático-popular se “ancoram em configurações culturais existentes”, ao mesmo tempo em que “também elaboram e introduzem novos elementos, tensionando e transformando o repertório cultural da sociedade” (DAGNINO, *et al*, 2006, p. 40). O conteúdo que fundamentalmente orienta a ação dos sujeitos do movimento social em questão é a participação, presente nas diversas formas que o termo “Bairro Educador” assume na dinâmica político-social de Heliópolis. Os conflitos decorrentes da hegemonia do projeto neoliberal na sociedade como um todo e naquele território especificamente são igualmente expostos pelos agentes em movimento.

Somos organização de caráter popular, que consegue fazer coisas gigantescas, mas na formação chega muito modelo mais para atrapalhar, vinculado a empresas privadas, que tem elementos importantes, de monitoramento e planejamento, mas modelos não podem abafar uma coisa de maior importância, que é política e de movimento. Devemos parar e olhar

com atenção, reflexão sobre que modelo de formação levar para a ponta (Eduardo, diretor da UNAS, em reunião em 29/11/2013).

As lideranças destacam que havia formação política no período de resistência à Ditadura Militar, mas hoje “acaba não aproveitando o que produz. É só trazer o que a gente vive pra teoria, fazer prática virar teoria. A gente acaba não fazendo isso. Daqui a pouco tem gente falando mal do Paulo Freire nos projetos”, entende Fátima, uma diretora da UNAS. Assim, o projeto neoliberal influi de duas formas decisivas: por um lado, na hegemonia que exerce sobre a orientação geral da política pública, expressa na área da educação pela precarização da rede de ensino; por outro, na centralização administrativa que confere o caráter verticalizado da política e impede a participação popular na gestão educacional como um todo. Associado a isso estão os “modelos de mercado”, as orientações pedagógicas presentes nas parcerias entre a associação e empresas e que influem nos conceitos que definirão a ação dos agentes em movimento.

A utilização de referenciais comuns com significados redefinidos adquire contorno preciso no sentido de perverter o projeto político que orienta a prática daqueles sujeitos: as propostas pedagógicas que chegam pelas parcerias são modelos que “abafam” uma política que é “de movimento”. Trata-se do enfrentamento, no plano local, ao “primado do mercado” que se estende “ao conjunto da sociedade” e legitima pela lógica do mercado e do consumo a organização da vida social, política e cultural (DAGNINO *et al*, 2006, p. 55).

Como resposta, a associação busca construir um programa de formação política que leve à formulação teórica as questões vivenciadas pela militância no dia-a-dia. No dizer de Fátima, em conversa informal realizada em 8/12/2013:

A gente tapa buraco e conceitua. Fomos brigar uma vez no Fórum de Justiça, que decidi afastar mãe e filhos do agressor. Em geral, são os agredidos que têm de sair de casa, têm cabimento? E isso é uma questão de força, de correlação de forças, a mulher, a criança e o adolescente têm menos força na sociedade. Então agora em todos os espaços debatemos a questão de afastar o agressor, não os agredidos. Fomos pra cima mesmo, e o pessoal sabe de nossa força, que somos movimento, então sabem que mesmo se for só eu tem um monte de gente por trás de mim. A Marilena Chauí dizia que não tem que tapar buraco, tem que conceituar. Nós fazemos os dois, porque tem a vida das pessoas, e por isso ficam chamando a gente de assistencialista. Mas não, a gente tapa buraco e conceitua (Fátima, em conversa informal em 8/12/2013).

As ideias de que é preciso “tapar buraco” e ao mesmo tempo “conceituar”, dentro de um processo de acúmulo de forças, de buscar apoio para a formulação de um processo formativo e de elaboração teórica acerca do Bairro Educador, e de que o “fortalecimento da comunidade” tem relação direta com a formação ideológica, com os princípios norteadores das práticas sociais e com a disputa de hegemonia na sociedade, dão centralidade novamente às relações entre cultura e política na disputa entre projetos travada pelas forças políticas. A luta por um Bairro Educador, ainda que inacabada em sua conceituação e elaboração programática – e necessariamente inacabada, pois tem caráter processual – repõe de modo constante a necessidade de formulação teórica relacionada com uma estratégia de transformação social. Nas palavras de Lia, só assim é possível “desconstruir algo que é tradicionalmente implantado” ou, nas palavras de Fátima, é desse modo que se “tapa buraco e conceitua”.

Na acepção gramsciana, trata-se de um processo de luta por hegemonia a partir da ação das forças políticas no interior da sociedade e que perpassa o conjunto das relações sociais. Tal como destacado no final do tópico anterior, novamente aqui estão postos os desafios de organização de forças sociais constituídas pelo subproletariado, que depositam em processos advindos “desde cima” suas expectativas de melhoria de condições de vida, em uma conjuntura de hegemonia neoliberal. A necessidade permanente de “tapar buraco” e “conceituar”, dentro de um processo organizativo e de luta, está inserida nesse contexto, em que, na sociedade, os interesses gerais do subproletariado e dos demais grupos subordinados pela força hegemônica estão submetidos a formas de dominação – que possui dimensões econômicas, políticas e ideológicas – clientelistas, autoritárias e individualistas.

Na medida em que o exercício do poder está assim fundamentado, e para tanto mobiliza instrumentos da sociedade civil e da sociedade política, do aparelho estatal e dos aparelhos privados de hegemonia, as forças políticas democrático-populares buscarão contrapor-se à hegemonia neoliberal pela construção de concepções de mundo que orientem suas práticas e incidam de modo transformador na forma de organizar a vida pelas forças sociais. É essa ação e sua elaboração teórica, em relação dialética, que possibilitarão a transformação social. A construção de força política, e a decorrente alteração da correlação de forças, advêm de um processo cumulativo capaz de combinar essas duas dimensões da prática humana sobre o mundo.

Conforme exposto ao longo deste capítulo, tal processo está contextualizado em um momento histórico nacional que opõe forças políticas heterogêneas, em intensa disputa na

sociedade e no Estado. As experiências de relação entre UNAS, empresas e poder público na atuação social, em sua especificidade da educação e assistência social, permitem a reafirmação de que as forças democrático-populares estão em posição *desigual e dependente* em relação àquelas que representam os interesses das forças sociais burguesas. Essa posição decorre diretamente das possibilidades *desiguais* de acesso a recursos públicos e privados que viabilizem iniciativas transformadoras das relações sociais, e consequente *dependência*, ante forças antagônicas, para executar, em “parceria”, ações valendo-se de tais recursos.

No entanto, mesmo nessa condição, há margem de atuação para as forças democrático-populares, favorecida pela conjuntura política nacional. O deslocamento de forças no bloco no poder, com a ascensão de uma “frente” hegemônica por forças sociais burguesas, porém também sustentada politicamente por forças democrático-populares, promoveu uma reorientação significativa na distribuição de recursos do Estado. Tal reorientação canalizou um aporte maior de recursos em áreas da política social, tais como educação, e favoreceu a atuação social empresarial. Aqui, tanto os órgãos administrativos do Estado, quanto o empresariado, executaram parte significativa dos recursos pela construção de parcerias com organizações e movimentos populares, o que abriu a estes uma possibilidade de fortalecimento de sua atuação político-social.

Assim, com base na experiência de Heliópolis, pode-se dizer que, no plano geral, as políticas dos governos Lula e Dilma ampliaram as possibilidades de auto-organização do chamado “subproletariado” por forças políticas democrático-populares na luta por hegemonia. Isso se dá por espaços e instrumentos próprios, e por um projeto político próprio, que realiza a mediação entre forças políticas e forças sociais no território. Entretanto, é preciso novamente ressaltar que isso aconteceu, nos anos 2000, em condição desigual e dependente, o que repõe, no plano local, as disputas políticas vivenciadas no plano geral. As burguesias que atuam com a oferta de serviços sociais e as classes populares se beneficiaram da inflexão política representada pelos governos Lula e Dilma, pelo direcionamento orçamentário em seu favor. No entanto, essas mesmas forças sociais se distanciam em relação ao significado da execução de tal orçamento, se em favor do mercado ou na perspectiva do direito. A palavra “parceria” obscurece esse conflito entre forças que se orientam por projetos políticos distintos, em uma dinâmica que é, ao mesmo tempo, de aproximação e de afastamento.

Ainda que as diferentes frações burguesas travem disputas entre si na condução política macroeconômica, e nesse plano seja possível diferenciar as mais atreladas aos interesses financeiros – que compõem as forças que reivindicam o neoliberalismo ortodoxo – daquelas

ligadas ao setor produtivo – que compõem as forças políticas de sustentação do neodesenvolvimentismo –, na atuação social não há diferença significativa entre elas. O chamado “neodesenvolvimentismo” não rompe com os preceitos neoliberais preconizados para a organização da vida em sociedade, de modo que o “Investimento social privado”, em tempos de neodesenvolvimentismo, seguiu se orientando pela lógica de mercado, não do direito.

A política neodesenvolvimentista se contrapõe a preceitos neoliberais na condução macroeconômica, e isso resultou entre 2003 e 2014 em maior direcionamento de recursos para políticas sociais de educação e assistência social, dentre outras (as de moradia e saúde serão analisadas nos próximos capítulos, mas obedecem a essa mesma lógica). No entanto, e contraditoriamente, a forma de execução das políticas sociais reafirma preceitos neoliberais, o que coloca em campo antagônico as forças democrático-populares.

Isso traz um paradoxo para as forças democrático-populares, presente na cena nacional e em Heliópolis em particular: o avanço neodesenvolvimentista ampliou tanto as possibilidades de organização e luta das forças democrático-populares, quanto a “confluência perversa” entre seu projeto político e o neoliberal. Na medida em que as forças sociais burguesas atuantes em Heliópolis, mesmo que favorecidas no plano nacional pelo neodesenvolvimentismo, se orientam pela lógica do projeto neoliberal no que se refere à ação social, é em torno dele que travará, enquanto força política, a disputa pelas demais forças sociais que compõem o território. Em contraposição, as forças políticas democrático-populares têm na aproximação com as forças sociais burguesas uma possibilidade de organizar ações que incidam no território, pelo financiamento de atividades sociais, e caminham nesse sentido. Será no interior dessas ações que as duas forças envolvidas, a democrático-popular, e a neoliberal, entrarão em disputa pela orientação política das pessoas que lá vivem.

Desta dinâmica, é possível levantar uma hipótese acerca da crise do neodesenvolvimentismo no segundo governo Dilma (2015-16): com o realinhamento das forças sociais burguesas em torno do projeto neoliberal no plano macroeconômico (SINGER, 2015), havia uma base política em disputa na sociedade, sobretudo a do chamado “subproletariado”. Essa disputa perpassou o interior das organizações e movimentos populares urbanos, e o controle de sua orientação, se pelo projeto democrático-popular, ou pelo neoliberal, foi elemento central na definição da correlação de forças. Trata-se de uma dinâmica em que a hegemonia será definida não pela identificação direta entre eleitorado e

um suposto “líder carismático”, mas por qual projeto político prevalecerá na mediação entre as forças sociais que estruturam a sociedade e as forças políticas que as disputam.

Dessa dinâmica também participam órgãos administrativos do Estado, parlamentares, Poder Executivo, instrumentos partidários, espaços públicos voltados à participação, em suma, um conjunto de outros sujeitos e espaços que integra a dinâmica de luta por hegemonia. Para avançar nessa análise, o próximo capítulo enfocará as relações institucionais desenvolvidas pelas forças políticas e sociais.

### Capítulo 3 – Hegemonia, projeto político e luta institucional

A dinâmica de disputa e de conformação de forças políticas em torno de distintos projetos, bem como sua relação com a disputa de hegemonia presente na cena política brasileira nos governos Lula e Dilma, foi discutida, no capítulo anterior, a partir de uma forma específica de relação entre sociedade civil e sociedade política – o conveniamento – e das relações locais entre distintas forças sociais, tais como as classes populares que lá vivem e servidores públicos que trabalham na região, bem como das relações entre movimento social e empresas na construção de iniciativas comuns de atuação social.

Para aprofundar a análise do período, este capítulo abordará as relações políticas estabelecidas em outros espaços e formas, tais como a atuação de movimentos sociais em conselhos de políticas públicas; as relações estabelecidas em articulações entre movimentos sociais que atuam em âmbito local e nacional; os conflitos e disputas no interior do Partido dos Trabalhadores e seus diretórios zonais; e as relações entre movimento social e poderes legislativos e executivos locais e nacional.

No que se refere aos conselhos, enfoque dos primeiros tópicos deste capítulo, será analisado como se expressou em Heliópolis uma inflexão no “modo petista de governar”, pela redução da “participação social” ao que Fleury e Kabad (2013) chamam de “participação como convencimento”. Prevalece, tanto nos governos federais de Lula e Dilma (PT: 2003-16), quanto no municipal de Haddad (PT: 2013-16), uma concepção formalista e instrumental dos conselhos setoriais de políticas públicas, e a isso forças políticas como a UNAS respondem pela articulação em espaços exteriores aos conselhos, privilegiando os mecanismos e relações próprios da democracia representativa.

Justamente por isso o capítulo segue com a análise das relações estabelecidas pela UNAS com o PT, seus parlamentares e representantes no Poder Executivo. A primeira dessas experiências analisadas é de caráter movimentista, de organização e luta pela legalização da Rádio Heliópolis, em uma articulação que se fundamentou na construção de força política na sociedade civil e, desde esse terreno, se direcionou à institucionalidade estatal na reivindicação da comunicação como um direito.

O capítulo se encerra com tópicos dedicados à discussão de representação parlamentar e das inflexões nas relações entre PT e forças políticas que o compõem. Para isso, foram examinadas relações que a UNAS e seus dirigentes estabelecem com o partido e suas representações nos Poderes Executivo e Legislativo. Parte dessas reflexões residiram no

comportamento eleitoral em Heliópolis, com abordagem que correlacionou candidaturas apoiadas pela UNAS e resultados em seções eleitorais de Heliópolis. O enfoque do capítulo novamente está na dinâmica que combina força social, força política e projeto político, e o modo como se relacionaram, na cena política brasileira dos anos 2000, as lutas na trincheira sócio-comunitária com as que se dão nas trincheiras legislativo-parlamentar e técnico-administrativa.

### 3.1 – Espaço público e hegemonia: o lugar dos conselhos

Durante os governos Lula e Dilma (PT: 2003-16), houve uma expansão dos espaços institucionais de participação, com a criação de conselhos e conferências voltados à formulação de políticas públicas em diferentes áreas sociais. Além deles, são considerados mecanismos institucionais de participação as ouvidorias, mesas de negociação, audiências públicas e consultas públicas. Muitas das experiências se apoiaram em iniciativas municipais desenvolvidas pelos governos petistas ao longo dos anos 1990, em resposta a uma das dimensões centrais do projeto democrático-popular, a participação. Dentre as principais ações executadas pelos governos Lula-Dilma nesse âmbito, estão a criação de conselhos e conferências, a participação nos debates acerca dos Planos Plurianuais e criação de uma secretaria voltada à promoção da participação, a Secretaria Nacional de Articulação Social na estrutura da Secretaria-Geral da Presidência (FARIA, 2010).

O IPEA (2012) aponta para o período uma diversificação e aumento da quantidade de órgãos da administração pública federal com “interfaces socioestatais”, e respectivo crescimento da influência dos espaços participativos na estrutura institucional (IPEA 2012). Nesse âmbito, os principais mecanismos seguiram sendo os conselhos nacionais, uma “instituição híbrida” (AVRITZER & PEREIRA, 2005) que visa a inclusão de diferentes setores no processo de elaboração de uma política pública. “No período que compreende os dois mandatos do presidente Lula, há um aumento significativo no número de conselhos”, totalizando 31 em 2010. Destes, “13 eram consultivos (42%) e 18 eram deliberativos (58%)”, formatos que se diferenciam “quanto ao poder de decisão sobre as temáticas nas quais estão referenciados”. Os primeiros possuem decisão vinculante sobre as políticas, já os consultivos “caracterizam-se como espaços de discussão, mas sem o poder de constituir decisões finais”. Além disso, entre 2003 e 2010, foram realizadas 74 conferências nacionais.

No governo Dilma, a principal medida na área foi o Decreto 8243/2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social

– SNPS (BRASIL, 2014). O decreto representou um avanço na institucionalização de mecanismos já previstos de participação, colocando os conselhos, conferências, comissões de políticas públicas, ouvidorias e mesas de negociação, dentre outros mecanismos, como parte de um sistema nacional voltado à formulação, execução e acompanhamento de políticas públicas. Meses depois, no entanto, a oposição parlamentar, com apoio de partidos da base governista, derrubou o decreto pela aprovação do Decreto Legislativo (PDC) 1491/14.

No período, os conselhos de saúde seguiram como a principal experiência em termos legislativos, sociais e políticos, o que remonta às lutas presentes em todo o processo de redemocratização, perpassando também os anos 1990. Os estudos da participação na saúde abrangem uma longa trajetória de construção de espaços e mecanismos institucionais de participação social. O processo de construção do Sistema Único de Saúde (SUS) colocou a participação social como princípio norteador da organização das ações em saúde e da efetivação das políticas públicas na área. Nele, a participação social é proposta como “conjunto de intervenções que as diferentes forças sociais realizam para influenciar a formulação, a execução e a avaliação das políticas públicas para o setor saúde” (MACHADO, 1987, p. 299).

Para que tal princípio seja garantido na efetivação do direito à saúde, foram consolidados dois espaços privilegiados de participação: as conferências e os conselhos de Saúde, previstos legal e constitucionalmente (Constituição Federal, de 1988, Título VIII – DA ORDEM SOCIAL, Capítulo II - Seção II Da Saúde – Artigos 196; 197; 198 - Parágrafo único – EC 29; 200; e Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que trata das condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços; e Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, sobre a participação na gestão do SUS e as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área).

Os conselhos de Saúde são órgãos colegiados deliberativos, previstos para cada esfera de governo e integrantes da estrutura estatal. Devem atuar na formulação, proposição e controle das políticas de Saúde. As regras para sua composição são estabelecidas pela Lei nº 8.142/90, devendo incluir representação do governo, prestadores de serviços e trabalhadores de saúde (50%), e usuários (50%). Atualmente, todos os municípios e estados do Brasil possuem conselhos de saúde (COSTA, 2009, p. 10). Em São Paulo, a Lei Municipal Nº 13.716, de 07 de janeiro de 2004, criou os Conselhos Locais de Saúde (CLS) nas 31 subprefeituras da cidade, no âmbito das Supervisões Técnicas de Saúde (STS). A legislação federal também prevê a criação dos conselhos gestores de unidades de saúde, tendo por

finalidade promover a participação social na elaboração e execução de políticas de Saúde, no âmbito de atuação de cada unidade. A composição é tripartite: 50% de representantes de usuários, 25% de representantes dos trabalhadores e 25% da gestão.

Cabe um destaque aqui para o caráter descentralizado de tal estrutura participativa. As conferências nacionais e os conselhos se estruturam desde o município até a União, sendo fundamental na análise de sua efetividade debruçar-se sobre a dinâmica municipal. Os conselhos nacionais são, em geral, compostos a partir da participação da sociedade civil nos processos conferencistas, que se estruturam desde a dinâmica local. Nesse sentido, o caminhar analítico aqui novamente se fundamentará, em princípio, na dinâmica de participação em conselhos em Heliópolis e região, como forma de discutir a relação entre a dinâmica institucional do conselho e a efetiva incorporação das forças com base popular no processo de formulação e execução das políticas.

A área da saúde, como aponta a literatura, é também em Heliópolis aquela que possui estrutura institucional mais “participativa”, no que se refere à previsão de conselhos deliberativos. Desde quando inaugurada, a UBS Sacomã já previa a existência de um conselho gestor. No governo de Marta Suplicy (PT-SP: 2001-2004), uma nova unidade de saúde foi construída na região, a UBS Jardim Seckler, também com seu respectivo conselho. Nas gestões seguintes, de José Serra (PSDB-SP: 2005-2006) e Gilberto Kassab (DEM/PSD: 2006-2012), foram construídos outros equipamentos, dentre os quais uma Assistência Médica Ambulatorial (AMA), em 2005, de forma acoplada à UBS Sacomã.

Nesse mesmo ano foi construída uma nova UBS na região, chamada Almirante Delamare. A unidade possui Estratégia Saúde da Família (ESF) e atendia em 2014 cerca de 20 mil pessoas da região, de acordo com dados da Supervisão Técnica de Saúde do Ipiranga (STS). Completam a rede de assistência o Hospital Heliópolis e um CAPS AD – Centro de Atendimento Psicossocial para Dependentes de Álcool e Drogas, na Vila Arapuá. Existe ainda um AME - Ambulatório Médico de Especialidades.

As formas de influência que a UNAS possui na gestão do sistema de saúde são participação em conselhos gestores de tais equipamentos, organização de plenárias ampliadas e ação direta sobre a gestão dos equipamentos de saúde ou órgãos da administração pública. Em sua atuação, Pedro se dedica à “articulação do movimento de saúde”, para enfrentar os problemas identificados em relação, sobretudo, a acesso aos serviços de saúde. Acredita que algumas questões podem ser melhoradas na própria UBS, em uma “luta que é de todos”. Lamenta que os movimentos tenham “andado para trás”, pois não “atuam em rede”, de forma

a articular as diferentes lutas que envolvem a melhoria da qualidade de vida, como moradia, saúde e educação. Para isso, seria importante uma articulação dos conselhos de diferentes áreas, no entanto, “as prefeituras não querem conselho. Como é lei, eles cumprem, mas quanto mais conselheiro despolitizado e com menos esclarecimento para eles é melhor” (Pedro, em entrevista em junho de 2010).

Nesse sentido, o conselho, “na sua maioria, está muito mais para legitimar o que o governo faz do que pra lutar pelo direito, porque as pessoas não têm o conhecimento da luta”. Por isso, parte dos conselheiros de UBS é “pegada a laço”, sem sequer conhecer a função do espaço. “Como precisam ter conselheiro para fazer o relatório, pegam qualquer um que se interessar” (Pedro, em entrevista em junho de 2010).

Frente a isso, as lideranças da UNAS buscam relacionar atuação pelos conselhos com ações construídas por fora do espaço institucional. Um exemplo se deu em relação à implementação da AMA em Heliópolis, em 2005. A criação das AMAs pela Secretaria Municipal de Saúde teve por finalidade realizar “atendimento não agendado de pacientes portadores de patologias de baixa e média complexidade nas áreas de clínica médica, pediatria e cirurgia geral ou ginecologia”. Seu objetivo “é ampliar o acesso de pacientes que necessitam de atendimento imediato, racionalizar, organizar e estabelecer o fluxo de pacientes para as UBS, Ambulatórios de Especialidades e Hospitais”. A gestão é realizada por uma Organização Social de Saúde (OSS), cabendo à Secretaria garantir os insumos. Nos processos de contratação de recursos humanos, são dispensados os procedimentos licitatórios.

Para Lia, houve piora na atenção básica da região com a chegada da AMA, na medida em que o equipamento é destruturante. “Ali é unidade básica, tem todo um agendamento para trabalhar uma prevenção de saúde, aí vem o pronto atendimento. Tudo no mesmo prédio? É uma contradição muito grande, pois quem desenvolve um trabalho preventivo acaba abandonando”. Inicialmente, estava previsto atendimento apenas diurno, o que foi modificado pela mobilização social, assim como a previsão de ambulância na porta. “Como vai vir o pronto atendimento se não tem nenhuma ambulância para socorrer? E falamos não, isso também não pode funcionar, e começamos a reivindicar: enquanto não colocar ambulância aqui isso não vai abrir. Então trouxeram” (Lia, em entrevista em julho de 2010).

Tais exigências foram formuladas pela entidade que, em parceria com a população atendida pela unidade, realizou uma mobilização pela mudança no horário de atendimento e garantia de uma ambulância, por espaços que extrapolaram a atuação nos conselhos, envolvendo conversas diretas com a STS, a coordenadoria de saúde da região e interlocutores

no legislativo. A reivindicação atendida, no entanto, foi pontual, relacionada a horário de funcionamento e presença de uma ambulância. Não houve espaço nem possibilidade de discussão estrutural, do significado de um serviço de atendimento imediato, sem registro em prontuário, e de forma isolada, sem relação com as UBS, do qual a militância da UNAS discordava. Isso se deu durante as gestões Serra (PSDB) e Kassab (DEM/PSD), que não representavam os interesses democrático-populares. Porém, na administração seguinte, de Fernando Haddad (PT-SP: 2013-16), que reivindicava a representação de tais interesses, a lógica de limitar a participação a discussões menores, e desde que sob pressão por mecanismos externos aos conselhos, se manteve.

Em uma reunião realizada na CMP em 18 de fevereiro de 2014, com militantes da União dos Movimentos Populares de Saúde de São Paulo (UMPS), cuja pauta era a participação dos movimentos de saúde no Plebiscito Popular por uma Constituinte Exclusiva e Soberana do Sistema Político Brasileiro, Pedro se mostrou desestimulado com a participação em conselhos, apesar de persistir com a atuação nesses espaços. “Hoje fui na Supervisão de Saúde do Ipiranga e o regulamento das eleições do conselho gestor local é muito ruim. Vamos ver se elege um pessoal nosso”.

A STS do Ipiranga é composta pelos Distritos do Ipiranga, Cursino e Sacomã, onde se localiza Heliópolis. De acordo com mapa apresentado pela supervisora responsável pela pasta, em 10/12/2013, no “I Encontro da Rede de Cuidados do Ipiranga e o Enfrentamento à Violência”, o Distrito do Sacomã possui 254.109 habitantes, com uma rede de atenção composta por 9 UBSs; 1 CAPS AD; 1 AMA; 1 AME; 1 Pronto Socorro Municipal; e 1 Hospital estadual. “Não encontramos área para construir a UBS Seckler II e a Sacomã II. São 60 mil pessoas atendidas pela UBS Sacomã, e a UBS Delamare tem infraestrutura deficiente”, afirmou, referindo-se à rede de atenção de Heliópolis. Para ela, enfrentar esses desafios é “papel da gestão com os gerentes. É nosso, não da supervisão exclusivamente. Temos de construir uma rede de atenção articulada no território, e isso depende dos gestores”.

Também são elencados como desafios: articulação com serviços sob gestão estadual; fortalecimento da participação dos usuários e trabalhadores; recomposição dos quadros de pessoal nas unidades – “está cada vez mais difícil, com pessoas se aposentando”; melhoria da infraestrutura e ambulâncias – que não são suficientes; construção e mudanças dos prédios de UBSs e CAPS; implementar prática de promoção à saúde e prevenção de doenças; melhorar cobertura de tuberculose e vacina; investimento nas redes técnicas: Cegonha, Viver sem Limites, Urgência e Emergência; e ter salas de apoio social.

Quanto ao desafio de promover a participação de usuários, a UNAS deu uma resposta elegendo suas cinco postulantes para o conselho da STS em março de 2014. Uma das candidaturas, no entanto, foi impugnada em razão da pessoa eleita ocupar cargo comissionado em uma subprefeitura. A margem de votos variou entre 500 e 700 por candidato. No decorrer do processo eleitoral, a UNAS questionou o regimento. “A mulher (funcionária da STS) quis me pregar a lei, deveria ser um regimento facilitador, não um que barra. É cheio de frescura, para atropelar”. O regimento das eleições fora decidido em reunião extraordinária do Conselho Gestor da STS, em 22/1/2014. Na ocasião, não havia nenhuma representação da UNAS, mas usuários presentes questionaram a composição do segmento nas eleições, sendo voto vencido.

No regimento aprovado, as 12 cadeiras previstas para usuários deveriam ser divididas por área de atuação: seis representantes de movimentos populares de saúde da região; um representante de pastorais sociais; um representante de pessoas com deficiência; um representante de movimentos sociais na área de defesa de direitos; e três representantes de conselhos gestores de unidades de saúde da região. “Antes era aberto geral. Você acha que vai ter um monte de gente se inscrevendo? Agora, estão rebolando para fazer a inscrição, as pessoas não têm interesse em participar”, questionou Pedro ao saber do teor do texto.

Na reunião de 22/1/2014, uma usuária conselheira apontou que “representantes dos movimentos populares de saúde não necessitam de carta oficial de indicação”, de modo que a STS estaria “amarrando as eleições. Não vou pedir para padre e pastor mandar cartinha. Está amarrado, qualquer cidadão deve poder se candidatar”. Outra acrescentou que não havia sequer tempo hábil para que conselhos populares de saúde e movimentos deliberassem suas representações. No entanto, uma gestora argumentou: “é necessário sim, pois é representação de movimento, pastoral, e não vai dificultar nada”. Abriu-se a votação e a maioria deliberou por manter a forma proposta pela STS.

Diante do contexto de burocratização do processo eleitoral, muitas das disputas na área da saúde seguem à margem das deliberações do conselho. No mês seguinte (18/2/2014), em reunião sobre saúde realizada na CMP, Pedro contou que “o secretário da Saúde foi outro dia na UBS Sacomã (primeira semana de fevereiro de 2014)”, prometendo construir uma UPA. “Disse pra ele: chega de discurso’. Se a supervisão de cada região fizesse um bom trabalho, mas não faz”, por isso a necessidade de a população “fazer alguma ação”. Ele ressalta não ser contra construir UPA, “mas descobriu um santo para cobrir outro, não adianta. Ontem o Simão Pedro (PT-SP, secretário municipal de Serviços, gestão Haddad: 2013-16) foi lá,

mostramos terreno para ele desapropriar, para fazer a UPA. Estão botando mil coisas num mesmo espaço, é até desumano, vamos atrás de terreno para trabalhador ter dignidade”, diz Pedro. No seu entender, o atual secretário municipal de Saúde “é mosca morta, anda para trás, falei pra ele lá no Sacomã, de concreto vocês não fizeram nada. Temos de fazer um grande ato dizendo que há descontentamento grande. Terceirização é uma vergonha”. E complementa:

No Hospital Heliópolis, no ano passado (2013) fizemos dois atos. Iam fechar a porta aberta, fomos pra cima, senão fica só fazendo discursos nos conselhos. O conselho pega as pequenas reclamações só. O gestor do Hospital Heliópolis tentou fechar uma porta que estava aberta há 40 anos para a comunidade. Tentei conversar e ele disse que ordem vinha de cima. Então respondi pra ele que a ordem virá de baixo agora, e derrubamos o portão duas vezes, aí ele desistiu de fechar. Ele queria fechar só porque é do lado da favela. Mas não tem risco nenhum, as ambulâncias entram pelo lado oposto, não atrapalha em nada aquele portão, quis fechar só porque cismou (Pedro, em reunião na CMP, realizada em 18/2/2014).

Também Aline atuou no movimento de saúde nos anos 1980-90, e vê diferenças em relação às formas de mobilização. “Antes a gente ia com a cara limpa: não atendeu a Sra? Então vamos em 10, 20 pessoas, tem que atender. A gente batia de frente. Houve avanço, mas houve a necessidade de garantir primeiro o diálogo”.

Não posso falar que retrocedeu [o diálogo], acho que nem implantou (...) antes batia de frente – não queria nem saber, íamos primeiro em 40, 50, lá, e ele ia explicar para todo mundo o que aconteceu, porque não atendeu a pessoa – aí veio um diálogo, acho que com essa globalização, veio que tem que garantir o diálogo, que tem abertura, que hoje todo mundo está aberto, que os profissionais estão entendendo que tem que ter diálogo, mas não é assim na verdade. Tanto que ainda existe a necessidade de colocar a placa lá de desacato à autoridade. Se fosse assim não precisaria estar essa placa mais. Principalmente ao nosso redor, onde se tem movimento que sempre entendeu. Na história da UNAS, sempre bateu de frente, vamos lá, de movimento, poder conseguir a casa. Vim desse movimento, dentro dessa formação. E naquela época a gente tinha que bater de frente e agora é o diálogo, né? Não, mas não é assim. Estamos barrando (Aline, em entrevista concedida em julho de 2010).

Segundo ela, “uma das barreiras é que existe um distanciamento no diálogo. Eu discurso pra você, e você fala: não, é legal, dá pra gente conversar. Só que você consegue me enrolar” (Aline, em entrevista concedida em julho de 2010). A barreira reside, para Aline, no fato de a política “já vir determinada”, além de os órgãos públicos não escutarem as pessoas “como coletivo”. Apesar de a UNAS participar dos conselhos, “já vem algo determinado, aí não

encontra forças, porque aqueles que estavam de retaguarda, que poderiam estar indo junto, eles não acreditam mais”. Outra experiência se deu pelo conflito relacionado à gestão da Casa da Criança e do Adolescente, política pública criada pela Prefeitura de São Paulo em 2010, mas que não garantiu atendimento odontológico infantil, conforme esperado pela comunidade. “Nossa indignação foi que os adolescentes começaram a trazer reclamação da dificuldade de participação” e como resposta a UNAS propôs a abertura de um conselho gestor, que poderia ser ocupado pelos adolescentes para debater os problemas encontrados. “Falaram: ‘não precisa disso’. Só tem a caixinha de reclamação. Então, você já vê que é modelo de saúde não participativo. E não é esse modelo que ensino pra criança” (Aline, em entrevista concedida em julho de 2010).

Uma das formas de enfrentamento a essa situação adotada pela entidade é promover “a articulação das políticas públicas. Em todos os equipamentos da UNAS as pessoas são sensibilizadas para envolvimento com políticas públicas”. Aline explica que, nas reuniões com pais e mães de crianças e adolescentes atendidos por equipamentos da associação, são feitos levantamentos de prioridades de intervenção. Dentre elas está justamente a necessidade de “que as pessoas participem dos conselhos de saúde. Uma forma democrática de fazer a articulação de diálogo”. Com isso, as famílias envolvidas nos equipamentos “têm claro que qualquer questão da saúde pode ser trazida para esse coletivo de organização”.

Tivemos experiência, quando eu estava no conselho (Tutelar), mas aqui da comunidade, uma criança de cinco anos caiu do terceiro andar, dentro de casa, do quarto dela, e fraturou o braço. Ela foi pra um atendimento, os médicos acharam que ela simplesmente estava com ânsia de vômito, deu remédio e foi pra casa. Isso foi cedo. Quando foi de madrugada, na época eu era conselheira e fazia plantão. Atendi o plantão dizendo que essa menina veio em óbito e estava no AMA. Na hora eu pensei comigo, o que tem a ver o conselho tutelar se veio em óbito e já morreu, mas na dúvida vou ver o que é. Quando chegamos lá a reclamação era essa. Havia negligência, claro. Porque se é uma criança, a criança não sabe falar direito o que está sentindo, se ela quebrou aqui, tá sentindo tudo isso, dor de cabeça, ânsia de vômito...a mãe sabia dizer o que viu. Se falou que caiu, o mínimo era tirar raio x, não se tirou raio x. Então, entramos com processo, foi feito reuniões no posto, para explicar, envolveu o jurídico, e trouxemos pra entidade, porque sabíamos que tinha essa rede articulando. Vamos conversar, levar lá, é criança da comunidade, a gente tem que levar, e o documento saiu assinado não só pelo conselho tutelar, mas com toda uma força de articulação, que estava tentando descobrir e entender que a criança veio a óbito, não pode vir a óbito (Aline, em entrevista concedida em julho de 2010).

Por isso, Aline dá ênfase à necessidade de articulação e de acumular forças, para que casos como esse tenham uma solução individual, pela apuração de responsabilidades, e coletiva, por mudanças necessárias no atendimento. Dada a situação de vulnerabilidade das pessoas atendidas, e da recusa ao “diálogo” e à participação popular no processo de execução da política pública, a resposta política da associação está na construção força em torno de um projeto político participativo. Nas palavras de Aline, “o que entendi também com a experiência de conselheira tutelar é que a lei é seca”, e sua aplicabilidade depende de uma força política atuante. Por isso, é preciso “fazer esse trabalho de formação dentro de cada núcleo com os pais. Então, todo projeto nosso da UNAS está voltado aos pais, estamos em cada projeto fundamentando a participação deles no movimento”.

A organização política das forças sociais presentes em Heliópolis é forma de enfrentamento a um dos fatores que caracterizam os conselhos: a “burocratização”. “Lógico que é importante esses espaços, mas eles burocratizaram muito, quem é o conselho não é quem é mais combativo, pelo contrário, é aquela pessoa que é mais amiga do diretor”, ressalta Ester, para quem é fundamental formar as pessoas para participar desses espaços. “As pessoas precisariam estar mais capacitadas, mas elas se esqueceram de organizar o povo, para o povo simples falar o que falta aqui” (Ester, em entrevista concedida em agosto de 2010).

As dificuldades descritas dialogam diretamente com as reflexões presentes na literatura sobre participação e democracia participativa. Lobato (2009) afirma que governos e gestores, “tendem a desprezar as decisões dos conselhos e conferências, assim como não apoiar seu exercício”, acrescentando que “o alcance real da intervenção social nas decisões do Estado não é garantida pela existência ou não de mecanismos de participação, mas depende do grau de organização dos interesses representados e da legitimidade e abrangência dessa representação” (LOBATO, 2009, p. 8). A resistência ao fechamento das portas do Hospital de Heliópolis sinaliza para isso, na medida em que tanto a adoção da política, quanto sua rejeição, passaram por trâmites muito distantes dos espaços formais de participação.

Cabe ressaltar, no entanto, que espaços como os conselhos proporcionam a incorporação de grupos sociais antes alijados dos processos decisórios na gestão da saúde (CARVALHO, 1997), e são efetivamente ocupados e disputados por organizações como a UNAS. A despeito da centralidade das decisões na esfera técnico-administrativa, em prejuízo da participação social, conforme aponta vasta produção acadêmica, a previsão legal desses mecanismos garante que alguns aspectos da política de saúde necessariamente sejam debatidos por usuários e trabalhadores (SPOSATI e LOBO, 1992; COHN, ELIAS e JACOBI,

1993; VIANA, 1998; COELHO, 2004; MORITA, GUIMARÃES e MUZIO, 2006; PESTANA, VARGAS e CUNHA, 2007; WENDHAUSEN e CARDOSO, 2007; PAIM, 2008; TEIXEIRA *et al*, 2009; CÔRTEZ, 2009a; CÔRTEZ, 2009b).

O que fundamenta a atuação da UNAS e outras entidades nesses espaços é a possibilidade de a população reagir ante determinada política ou disputar rumos de sua execução. A literatura aponta como caminhos para superar os limites postos à participação nos espaços institucionais a formulação de regras e procedimentos para a escolha das representações no interior dos conselhos, e a organização de “processos de discussão e tomada de decisão que conduzam à efetiva participação dos representantes que dispõem de menos conhecimentos técnicos e recursos comunicativos” (COELHO, 2004, p. 255). No entanto, tais propostas partem do pressuposto de que os limites decorrem justamente de problemas na representação da população, algo que a experiência em Heliópolis e região nega, dado o histórico de luta na saúde que muitos dos usuários possuem.

Destaca-se, nos casos aqui relatados, que as instâncias de formulação de políticas na saúde “não dão conta de implementar a participação dos usuários na redefinição da maioria das ações de saúde executadas no dia-a-dia dos serviços”, pela existência de “mecanismos de boicote”, assim como “pela prepotência do modelo biomédico tradicional que, ao invés de questionar, tem reforçado as estruturas geradoras de doença presentes na forma como a vida hoje se organiza”. Há intolerância aos “processos participativos nos quais a população e os profissionais de nível local se manifestem de modo efetivo e autônomo” (VASCONCELOS, 2004, p. 75-6).

Com base em Fleury e Kabad (2013), pode-se afirmar que em Heliópolis prevalece na relação entre gestores e usuários uma noção de “participação como convencimento”, na medida em que os gestores se valem de espaços como os conselhos para legitimar decisões da administração pública. No entanto, organizações populares como a UNAS dispõem em seu “repertório de interações” (TATAGIBA *et al*, 2011) de experiências de luta e interlocução com órgãos administrativos que lhes permitem deslocar o sentido da participação, caracterizando-a como de enfrentamento, questionamento e mudança.

Lideranças, em sua atuação comunitária, identificam como problemas centrais a serem enfrentados a privatização do sistema de saúde, mecanismos de terceirização e suas implicações na atenção à saúde na região. A discrepância entre a propaganda do privado e o atendimento efetivamente operado por ele embasa a defesa do SUS e da gestão pública com

participação social, sendo esta um dos parâmetros da qualidade do sistema. No dizer de Pedro, com a terceirização “não tem a quem reclamar”.

Nesse sentido, a “participação como convencimento” operada a partir dos interesses do gestor é uma forma de participação que concretiza, no nível dos espaços formais de diálogo com a população, a lógica excludente da elaboração da política pública na área. Em outras palavras: a definição da política se opera na relação entre órgão público e empresa privada que gere o serviço, e se concretiza pelo convencimento da população. Este processo pressupõe a negação da participação. Do outro lado, o excluído dessa operação – o movimento social – mobiliza seus saberes, objetivos político-sociais e sujeitos, na busca por contrapor sua participação como enfrentamento, e em alguns casos a concretiza, como na reabertura do portão do Hospital de Heliópolis. Trata-se da articulação de forças sociais para agir enquanto força política em torno de um objetivo comum.

Por isso a ênfase, pelas lideranças, na necessidade de “articulação do movimento de saúde” e de atuação em rede na região, para enfrentar os problemas identificados. Os conselhos seriam espaço privilegiado para tanto, e justamente por isso a preocupação dos movimentos em garantir eleições amplas, que permitam o envolvimento do maior número possível de pessoas. Não é possível afirmar, com base no material empírico, que os gestores tenham atuado de forma consciente para esvaziar o conselho da STS do Ipiranga ao impor aquele conjunto de regras de composição dos usuários. No entanto, a contraposição dos usuários tem sentido preciso: desburocratização e regras simples favorecem a organização e a participação como enfrentamento, o que é fundamental na luta a ser construída pelo movimento social. As denúncias de que a administração pública deseja “conselheiro despolitizado” ou “pegado a laço” remontam, desse modo, também aos diferentes deslocamentos de sentido da participação, desde como “convencimento” até mudança social ou transformação. A participação se afirma na atuação do movimento social enquanto práticas sociais que possibilitam “organizar uma demanda popular em políticas” (TOBAR, 1995, p. 105) e alterar relações de poder nas mais diversas áreas, pela “capacidade de ruptura, inovação e construção de uma nova correlação de forças desde a sociedade” (FLEURY, 2009c, p. 751).

Trata-se de um processo de construção de força política orientado pela participação enquanto projeto político que ora se realiza pelo enfrentamento à institucionalidade estatal, ora se dá pela articulação entre movimento social e ocupante de cargo público. Frente às distintas formas de participação e à negação do diálogo a UNAS dispõe de um “repertório de

interações” (TATAGIBA *et al*, 2011) que contempla diferentes experiências de luta e interlocução. Essa é a dinâmica central a ser analisada: como se articulam as atuações em espaços como os conselhos com a busca por efetivar a participação em um movimento desde fora da institucionalidade. No próximo tópico, será aprofundada a discussão dessa dinâmica.

### 3.2 – Espaço público e hegemonia: por dentro e por fora dos conselhos

Um exemplo de articulação que envolve atuação em conselho com mobilização por espaços externos ao conselho está na atuação de Pedro e Marcinha como representantes da UNAS no conselho gestor da AMA Sacomã. Em reunião em 27/11/2013, com a presença do gestor da unidade, a principal reclamação colocada se referia aos atrasos no atendimento e à falta de médicos. Outro problema é a falta de insumos, que devem ser garantidos pela prefeitura.

O gestor colocou que uma das preocupações da coordenadoria é planejar ações com a participação da população, por meio de encontros com conselheiros e gestores de unidades da região do Ipiranga para definir planejamento e prioridades do território. “Uma pauta é recursos humanos, reposição do pessoal da UBS, médico, enfermagem, administrativo. São cinco unidades no Sudeste com problemas, reivindicação de pronto-socorro infantil. O secretário deixou claro que é inviável. E aqui deve virar uma UPA”. Ele acrescenta que estão abertas três licitações para gestão das unidades. “Hoje contrato aqui é convênio, e vai mudar para de gestão. Vão abrir licitação, será regionalizado, não deve ter mudança de gestão, é a SPDM, não teve interesse de outra OSS”. Nas suas palavras, “mudando o contrato para de gestão a tendência é melhorar. Tem novo plano de trabalho, tem que pensar no aumento da população”, acrescentando que o planejamento será para cinco anos, prevendo também ações de saneamento básico. Pedro ressalta que elas deveriam já estar previstas no Plano Diretor Estratégico da cidade, que será votado em 2014.

Nos redondinhos 1 e 2 [moradias populares que estão sendo construídas em Heliópolis] estão previstas UBSs. No Plano Diretor tem que prever isso, e tem descumprido. Fazem a casa e não pensam no entorno. Semana passada tivemos reunião com Secretário de Habitação, sobre política de habitação na região como um todo. Não queremos mais enganação, tem que estar previsto e acontecer (Pedro, em reunião em 27/11/2013).

Em seguida, iniciou-se um processo de articulação entre Pedro e o gestor em torno de uma proposta de construção de uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) em terreno próximo da UBS Sacomã. “Podemos comprar essa briga juntos”, afirmaram Pedro e gestor, com a proposta de articular a apresentação da pauta para as secretarias municipais de Saúde, Habitação e Coordenação das Subprefeituras do Município.

O problema é que estamos em disputa com a secretaria (de Habitação), mas é espaço de fácil acesso, se não botar no papel e levar, a gestão vai usar para outra coisa. Você passa para o secretário de Saúde. Ele já sabe que tem sugestão. Não garantem, mas já sugere a ele que comunidade quer isso. Tem que garantir verba do ano que vem. Vamos já sugerir na reunião que teremos com o secretário João Antonio (PT-SP, ex-secretário Municipal de Relações Governamentais), temos relação muito boa (Pedro, em reunião em 27/11/2013).

Outra proposta do gestor é transformar a UBS Sacomã e o AMA Sacomã em UBS Integral. Em uma mesma conversa, gestor e lideranças propuseram duas respostas diferentes para transformação daquele espaço e de uso de terrenos no entorno, construir UPA e UBSs Integrais. Ambas integram o programa de governo da gestão Haddad. Além disso, mostram acordo relativo à necessidade de um hospital infantil na região. Este último é reivindicação da UNAS há vários anos, e sempre está presente nos encontros com secretarias municipais e no programa estratégico da entidade. Já a reforma da UBS e AMA Sacomã é proposta da Prefeitura. Ante ela, a associação não possuía uma formulação própria, e optou por dar sustentação política à indicação da administração municipal, em parceria com o funcionário público.

Nesse diálogo, há a superação de alguns dos entraves postos à participação social expostos anteriormente. Aqui, os mecanismos de participação previstos pela legislação cumprem efetivamente uma função social em decorrência do elevado grau de organização dos interesses representados pelos conselheiros, lideranças com base social atuante no território de abrangência da UBS, o que lhes confere legitimidade (LOBATO, 2009). Sua atuação se fundamenta na possibilidade de reagir ante determinada política e disputar os rumos de sua execução, algo que, no entanto, é limitado pelo sistema político como um todo, que não confere a aquele espaço o poder decisório sobre a política a ser executada. A ênfase na necessidade de “articulação” e de conformação de uma aliança entre usuários e gestor da unidade aponta para tais limites, pois ambos consideram a perspectiva de construir força em

torno de um projeto comum, a ser levado para discussão em outras instâncias – coordenadoria de saúde, secretarias de governo e Câmara Municipal.

Já a Casa da Criança e do Adolescente e os desafios postos à atuação do Conselho Tutelar colocaram um problema de outra ordem, em que a proposta de articulação e construção de força se dá frente à busca de diálogo com a gestão do equipamento público no plano local. Trata-se de dois graus distintos de participação: na saúde, houve possibilidade de aliança entre agentes públicos e lideranças comunitárias na conformação de uma proposta de transformação da atenção à saúde local. Nesse sentido, as forças sociais abrangem população residente de Heliópolis e funcionários de equipamento público, e são mobilizadas enquanto força política por um projeto participativo de construção de serviços de saúde na região. Isso permite afirmar a importância da existência de mecanismos formais de participação social, garantidos por legislação própria: ainda que a mera existência de tais espaços não garanta por si a efetivação da participação enquanto um direito, abrem a possibilidade de interlocução, articulação e mobilização, que são elementos fundamentais do processo de construção de força política e de conformação de um projeto político norteador das ações do movimento social.

Destaca-se que, assim como no estudo de caso de Fleury e Kabad (2013) acerca das relações Estado-sociedade no contexto de implantação da Política de Pacificação em comunidades cariocas, há “múltiplas metonímias” que resignificam as formas por que agentes públicos e população “se interpelam mutuamente em torno da questão da participação”, gerando uma “polifonia de significados, cujo uso, simultâneo e contraditório, tanto indica disputas quanto a consolidação de hegemonia, na medida em que trabalham em conjunto para deslocar a participação da disputa de poder” (FLEURY & KABAD, 2013, p. 26). Tais metonímias, contextualizadas em uma disputa entre projetos distintos de sociedade, apresentam-se como detalhamento da forma como se operam os deslocamentos de sentido próprios da “confluência perversa” (DAGNINO, 2004) que caracteriza a disputa política posta.

É possível caracterizar a postura do gestor da AMA na lógica da “participação como convencimento” (FLEURY & KABAD, 2013), pois argumenta em favor de uma proposta da administração municipal para aquele equipamento público, e orienta a atuação das forças sociais nesse sentido. É, também, “participação como governança matricial” (FLEURY & KABAD, 2013), por reunir em uma mesma proposta a forma de gestão do espaço, por OSS - o que não é colocado como objeto de discussão, e sim como algo dado – e a necessidade de

escuta permanente da população referente às necessidades a serem contempladas por aquele espaço, ainda que sua atenção seja parcial, condicionada aos interesses dos centros decisórios da política pública.

A noção de participação assume aqui novamente um caráter seletivo, pois a uma “organização social”, diretamente vinculada ao mercado, cabe a gestão do equipamento público, e tal decisão governamental não é passível de interferência do movimento popular. A este é relegada a escolha entre distintas formas de organização dos serviços de atenção primária na região. As opções estão dadas: UPA e/ou UBS Integral, ainda que nem gestor nem movimento saibam ao certo quais são as diferenças entre uma e outra, e quais possíveis impactos poderão trazer na atenção primária naquele território. “A transferência da lógica de mercado para o âmbito estatal transforma os governos em 'provedores de serviço', e os cidadãos em 'clientes', 'usuários', com relação aos quais é preciso ter sensibilidade com respeito às suas demandas e eficiência no seu atendimento” (DAGNINO *et al*, 2006, p. 55).

Desse modo, a participação assume uma função instrumental e deslocada dos espaços de poder. Os diferentes tipos de organização, que variam das de caráter popular até as diretamente ligadas ao mercado, e suas respectivas funcionalidades no processo de legitimação do modo de operar a política pública, definirão as múltiplas metonímias que expressam um terreno em disputa, material e de significados. Em tal contexto, o variado “repertório de interações” perpassa formação de consensos e coerção, “diálogo” e “enganação”, ações de barganha, enfrentamento direto, composição de mesas de negociação, etc (TATAGIBA *et al*, 2011), além das “alianças e identificações entre gestores sociais e grupos comunitários (FLEURY & KABAD, 2012, p. 26).

No dia seguinte à reunião no conselho gestor da AMA Sacomã, uma trabalhadora da STS do Ipiranga, em entrevista, afirmou que a gestão procura fortalecer a participação social na saúde na região. Cita como exemplo sua participação em reunião do movimento de mulheres da UNAS e a “preocupação que usuários venham não só do movimento de saúde, mas sociais e comunitários”. Para isso, também já participou da programação da Rádio Heliópolis, para “falar da pré-conferência de saúde, chamando para participar”.

As reuniões do Conselho acontecem toda última quinta-feira do mês, da supervisão com conselheiros, é aberta. Estamos fazendo trabalho para ampliar participação. Neste mês, tivemos quatro encontros por distrito. Encontro dos conselhos gestores da STS Ipiranga por Distrito Administrativo para levantar necessidades de saúde da região (...). Ideia é apresentar plano para a saúde, bem numa linha participativa. E vamos fazer cruzamento de acordo com o que está dentro do programa de saúde, todo levantamento da

secretaria, o que já considera como necessidade de saúde, **vamos ver o que bate com o planejado pela secretaria** (Gestora da STS do Ipiranga, em entrevista em 28/11/2013).

Novamente a participação como “convencimento” se sobressai no discurso da gestão, pois todo processo participativo engendrado a partir das ações da administração municipal se dá no sentido de construir a correspondência entre as demandas da população e aquilo que fora previamente definido nos centros de decisão. O processo “participativo”, em reuniões no Conselho ou encontros entre secretaria de saúde e representantes da sociedade civil, assume aqui uma forma ritualésca, um procedimento burocrático que confere legitimidade a uma política definida de modo centralizado e pouco transparente. Este é um elemento importante de ser destacado, pois, apesar de contextualizado localmente, remete a uma das características dos governos petistas nos anos 2000 não apenas em São Paulo, mas nacionalmente. Neles, a importância da “participação social” assumiu por vezes centralidade no plano do discurso, como no primeiro mandato de Dilma (PT-RS: 2011-14), em que a Secretaria-Geral da Presidência da República adota o slogan: “participação como método de governo”. No entanto, as referências à participação, e a construção de espaços de diálogo e escuta, obscurecem um processo centralizador e pouco aberto à efetiva interferência de movimentos sociais no processo de tomada de decisão (DAGNINO & TEIXEIRA, 2014; DAGNINO, 2016).

Tais elementos já estavam presentes no decorrer dos anos 1990 e são apontados pela literatura que se debruça sobre o tema. Porém, trata-se aqui de um processo de novo tipo, que remonta à conjuntura de ascensão política de uma frente neodesenvolvimentista no interior do bloco no poder: parte das forças democrático-populares que, diante dos governos neoliberais dos anos 1990, assumia a defesa intransigente de ampliação e efetivação dos espaços institucionais de participação e partilha de poder, passa a canalizar seus interesses para os espaços próprios da democracia representativa, e com isso naturalizam uma forma específica – e dominante – de exercício do poder.

Como apontam Dagnino e Teixeira (2014), esse é um elemento característico do neodesenvolvimentismo dos anos 2000: a retomada da centralidade de instrumentos e arenas estatais, especificamente de suas estruturas representativa e burocrática, no processo de tomada de decisão política. Trata-se de uma retomada que, no plano da política macroeconômica, significou uma inflexão em relação ao projeto neoliberal, e logrou promover significativa inclusão social e desenvolvimento econômico no país. No entanto,

trata-se igualmente de um “método de governo” que, apesar de fazer alusão à participação, tem por efeito restringir o espaço da política à arena estatal, em um movimento que distancia os governos petistas do projeto democrático-popular que afirmava a sociedade civil como espaço de democratização do poder.

Em plano local, para agir diante desse contexto, a UNAS busca, com dificuldades, construir força política em torno de um projeto próprio para a área da saúde. Em 2014, o Fórum de Saúde da UNAS, espaço que reúne lideranças e funcionários da entidade na área, voltou a se reunir em 2 de abril, com a participação de três conselheiras eleitas para a STS e outras seis pessoas, trabalhadoras da saúde em equipamentos conveniados da UNAS, como creches e CCAs. “Queríamos fazer um seminário na região. Teve época que a enfermeira do CEI foi muito articulada, fazia estudo sobre a questão do SUS, às vezes com a participação do pessoal da UBS, do conselho municipal para falar da cidade”, explica Pedro no início da reunião. A proposta é promover debates para pautar a atuação do “grupo da saúde” na região e promover sua articulação com a luta na cidade. “O seminário tem de falar de tudo, mas com foco na terceirização e privatização. Tem hospital lá na Zona Sul caindo aos pedaços, sem médico nem nada. Tem que chamar o secretário de saúde aqui”, complementa Pedro.

Quando pensamos nesse grupo se reunir, com conselheiros que vão nas reuniões das UBS, é para ter quadro do que se passa. A enfermeira, a auxiliar, dão outro quadro, mas não está nada bem... Vocês foram eleitas como usuárias da STS, e às vezes faz confusão e ao invés de defender usuário defende o governo. Temos que melhorar, apresentar que não é questão de briga. Tem coisas que a UBS pode fazer, como o acolhimento, mas têm coisas que dependem da rede, como remédio. E vocês estão em instância maior, devem fazer visita para ver como está. Se vocês combinam de ver a UBS Jardim Seckler, fazer relatório de como está, o mesmo com o AMA – ideia é ouvir o usuário e o gestor (Pedro, em reunião do Fórum de Saúde da UNAS em 2/4/2014).

Nesse sentido, uma das formas de construção de força se dá pela formação dos conselheiros eleitos pela UNAS. Além disso, para enfrentar os problemas, é preciso “chamar as lideranças do entorno para se somarem nessa discussão”, diz Pedro. E isso foi feito na reunião seguinte, que aconteceu em 17/05/2014 em articulação com um fórum popular de saúde do Ipiranga. Nela, Pedro e outras duas conselheiras de saúde da UNAS levaram a proposta de realização do seminário, aceita pelas demais lideranças presentes, de outras partes do Ipiranga. “Poucas pessoas estão voltadas para o interesse do usuário. Quem está escolhendo o fiscalizador é o fiscalizado. O conselho está preso ainda”, diz uma delas.

Também na reunião de 18/02/2014, uma liderança do Movimento Popular de Saúde da Zona Leste lembrou que “em meados de 1975 começamos a nos articular, principalmente as mulheres, formaram as comissões de saúde, que não existiam. Quando se formaram as comissões de saúde, iam perturbar o secretário Adib Jatene”. Com as primeiras conquistas, movimentos perceberam que comissões não eram o bastante, seria necessário acompanhar a qualidade do atendimento de forma permanente.

Aí foram criados os conselhos populares de saúde, onde cidadãos podiam acompanhar a política de saúde. Mas chegou momento que não dava para ficar só no movimento, precisava de mecanismo para pensar política de saúde com trabalhadores e gestores. Por isso se forçou para criar lei para movimentos pensarem a política junto com trabalhadores e gestores. Mas o governo viu logo filão para cooptar pessoal. Conselheiro entra para estar próximo de quem manda para conseguir benefício. O problema é que desarticulou o movimento popular. **O conselho popular é o termômetro político, por isso o movimento tem que se organizar para pensar política fora do institucional, e apontar para o institucional as políticas que pensamos. Temos que nos colocar enquanto movimento, sem perder essa conquista, a representação.** Conselho Gestor teria de ter parâmetro do Conselho Municipal, representação em que tenha responsabilidade, se a gente não cobra nossos representantes, fica desse jeito (militante do Movimento Popular de Saúde da Zona Leste, em reunião realizada em 18/02/2014).

Para ele, a superação dos entraves à participação social passa pela criatividade para construir novos espaços de luta e organização popular. “Temos hoje mais de 500 UBS, cada uma com conselho gestor, ideia é forçar governo a falar a verdade, convidar lideranças das regiões e ampliar as 23 áreas da cidade com representação na UMPS”, propõe o militante. O trabalho será voltado para garantir formação para os conselheiros.

As diferentes ações em saúde em que a UNAS se envolve estiveram em debate em 29/03/2014, na revisão do Planejamento Estratégico da entidade. Diretores da entidade e pessoas responsáveis pelos equipamentos conveniados abordaram os objetivos e atividades previstos no documento elaborado em 2012. No texto, a luta na saúde tem por objetivo “melhorar a qualidade de atendimento”. Para isso, são listadas três ações: “influenciar na ampliação da Estratégia Saúde da Família (ESF); influenciar na implantação do Programa Saúde na Escola (PSE); lutar pela construção de hospital infantil e unidade básica de saúde”. As atividades relacionadas a tais ações são: “fortalecer os conselhos; mobilização da comunidade; campanha sobre os direitos à saúde; realizar diagnóstico da situação; lutar por ações de saúde preventiva em parceria com centros de saúde”.

Durante o encontro, ao ler o documento, a maioria mostrou desconhecer a ESF e o PSE, ressaltando que “não temos informação sobre saúde”. Pedro colocou que a principal “angústia” em relação ao tema é ter dificuldades para atuar nos conselhos. Para fazer frente a isso, diferentes pessoas enfatizaram que é preciso ter grupo concentrado na questão da saúde, para fazer formação e levantar demandas. “Participamos recentemente de processo de escolha do conselho da STS. A UNAS tinha boa representação, isso é fazer política, sentar e discutir questão local de cada região, e levar problemáticas, rearticular”, destacou uma delas, contraposta por outra: “a eleição ficou muito superficial, de repente vieram os nomes para votar, não sei quem é representante da UBS, ficou muito vago, teria de ter pessoa nossa representando”. O apoio à chapa composta por integrantes da UNAS foi articulado entre os equipamentos conveniados e apresentado no “Fórum de Gestores”, espaço mensal de reunião dos responsáveis pelos projetos da UNAS. “Apoiamos grupo da região que tem relacionamento com a gente. Trabalhei isso e pedi para que pessoas fossem votar”, explica uma gestora.

Por fim, foram debatidos a ESF e problemas relacionados à sua implementação, como falta de médicos para completar equipe e o processo de escolha dos agentes comunitários. “Não influenciemos, às vezes o agente não é nem da área, pegam currículo e quem acham que é bom é contratado. Tem de ser gente que conhece, mas critério é só que mora no lugar, não que tenha compromisso”, destaca Pedro. “Enganaram a gente dizendo que fazíamos parte do processo de indicação do agente, e distorceu tudo. Quem determina é grupo que está ali na Secretaria da Saúde”, complementa Aline, acrescentando outros problemas, como a terceirização e privatização. “O Hospital do Monumento nem sabem dizer se é privado ou público”.

A organização de demandas populares em saúde, a partir de um processo formativo da militância, coloca-se como forma de participação a ser conduzida pela associação. A isso se associa a “construção de uma nova correlação de forças desde a sociedade” (FLEURY, 2009c, p. 751) que combine a atuação em Heliópolis e na região como um todo, no caso exemplificado pela procura pelo fórum popular de saúde do Ipiranga. A possibilidade de mudança social recai na atuação de um amplo conjunto de forças que possa alterar as condições institucionais já estabelecidas. Novamente, é o conceito de participação que medeia a relação entre projeto político e força política, pois estabelece um horizonte de luta, objetivo a ser alcançado, por meio de um processo de organização, articulação e mobilização de forças sociais em torno de tal objetivo.

A atuação nos conselhos se assenta na possibilidade de dispor de instrumentos da institucionalidade para organizar as forças sociais, que por sua vez deve dar base de sustentação para a atuação enquanto força política na sociedade e nas arenas estatais. Com isso, há uma atuação combinada em espaços como os conselhos e locais informais de encontro das forças sociais de dado território. Quando articulada por um projeto político norteador, tal atuação possibilita a construção de um processo de acúmulo de força política, combinando formação, organização e luta, em que a participação estabelece a relação entre as disputas de poder na sociedade civil e na sociedade política.

Ante o contexto de afirmação, pela trincheira técnico-administrativa, da participação como convencimento, a UNAS buscará na construção de um projeto político próprio na área da saúde e na construção de força política em torno de tal projeto uma forma de resignificar a atuação popular. Para tanto, o processo combina: i) a tentativa de estimular um fórum popular de saúde próprio e sua articulação com o movimento popular de saúde atuante no Ipiranga e no restante da cidade; ii) promover o tema da saúde nos encontros de planejamento da entidade; iii) organizar formação que possa fortalecer o conselheiro e, ao mesmo tempo, convergir para a construção do projeto político. Nas palavras do militante da Zona Leste acima expostas: “o movimento tem que se organizar para pensar política fora do institucional, e apontar para o institucional as políticas que pensamos”.

Em Heliópolis, cabe destacar, no entanto, que um fator limitante para a atuação na saúde está na própria formulação de um projeto político para a área, pois os objetivos estabelecidos pela entidade no seu planejamento são demasiadamente genéricos e não estão apropriados pelas forças sociais que dão base de sustentação para sua atuação enquanto força política. No planejamento estratégico, apresentado durante encontro em 22 de março de 2014, a UNAS se limita a apontar como objetivo na área da saúde “organizar a atenção primária a partir da Estratégia Saúde da Família (ESF)”.

É necessário notar que nenhuma das propostas debatidas nos conselhos pelos próprios representantes da UNAS, seja da AMA Sacomã, seja da STS do Ipiranga, oferece resposta satisfatória a essa demanda. As propostas de oferta de novos serviços para a comunidade – UPA e UBS Integral – não preveem a ESF como forma de organização da atenção básica. Nesse sentido, a confluência de projetos antagônicos e a forma de organização dos serviços de saúde deslocou a reivindicação do movimento social, que enfrenta dificuldades para formular um projeto autônomo de incidência em um sistema caracterizado pela hibridez entre o interesse público e o privado. Não apenas a “cooptação”, enfatizada pelas lideranças, influi

negativamente na luta política, mas as próprias condições postas pela forma de organização da institucionalidade estatal, que limita as possibilidades de ação das forças políticas antagônicas ao projeto hegemônico.

Nesse sentido, a política de estímulo à criação de espaços institucionais voltados à participação da sociedade civil, tal qual adotada pelos governos Lula e Dilma no âmbito Federal, e por Fernando Haddad no municipal, respondem em parte ao projeto político democrático popular e aos interesses das forças políticas por ele orientadas. Trata-se de uma resposta *limitada*, na medida em que o poder decisório não está localizado nesses espaços, mas na relação direta que ocupantes de cargo público estabelecem com as forças políticas em ação. Pode-se definir, com isso, a política de participação no período como de dupla face: contrapõe-se aos projetos neoliberal e autoritário-desenvolvimentista por estabelecer interlocução com forças democrático-populares, que nesses espaços encontram possibilidades de organização autônoma de seus interesses, mas ao mesmo tempo reafirma os interesses neoliberais e desenvolvimentistas por esvaziar tais espaços de poder, que se localiza nas arenas em que as forças políticas representantes dos interesses da burguesia possuem acesso privilegiado, sobretudo na interlocução entre Poder Executivo e Poder Legislativo.

Assim, para as forças democrático-populares, torna-se fundamental combinar a ação nos espaços formais de participação com a construção do movimento na sociedade, um desafio histórico colocado para a UNAS e aos movimentos sociais como um todo para enfrentar uma conjuntura política desfavorável, de declínio do movimento popular de saúde no que se refere à capacidade de mobilização e aumento da incidência na área por forças políticas que representam interesses neoliberais. Se hoje “ninguém sabe dizer se é privado ou público” um equipamento de saúde, isso remonta à maneira como o mercado se inseriu na gestão do SUS.

São muitas as expressões da apropriação do público pelo privado, tais como a dupla porta de entrada nos hospitais do SUS, que se caracteriza pela oferta de serviços conveniados em hospitais mantidos pelo SUS; os subsídios aos serviços sob gestão privada e filantrópicos; além das Organizações Sociais da Saúde (OSS), citadas como exemplo no caso das UBSs de Heliópolis. As relações entre o público e o privado, que nos anos 1970 estavam postas pela política do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), estão presentes hoje em um “sistema híbrido” (FLEURY, 2011).

O modelo foi preconizado pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), desenvolvido pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) nos anos 1995-2002 (BARBOSA & ELIAS, 2010; IBAÑEZ *et al*, 2001), e se fundamenta em

formulações do Banco Mundial (BM) para políticas na área social (MACIOCCO & STEFANINI, 2007; FIORI, 1997). “As propostas de focalização patrocinadas pelo Banco Mundial, utilizando pacotes básicos para os pobres” podem perverter “esforços genuínos para a democratização da saúde tais como o uso da epidemiologia no planejamento e na gestão e o desenvolvimento de sistemas locais de saúde (SILOS)”, transformando-os em “fundamentos e argumentos para o apartheid sanitário” (PAIM, 1996, p. 18). Trata-se do modo de efetivação do projeto neoliberal na área da saúde, que combina “ajuste fiscal” ao fortalecimento dos setores não governamentais; focalização dos gastos públicos com políticas compensatórias para os mais pobres (o pacote essencial); e estímulo à criação de seguros (MISOCZKY, 2003; e SANTOS & GERSCHMAN, 2004).

A adoção dessas políticas tem gerado, em diferentes partes do mundo, organizações de custo administrativo alto, obrigatoriedade de pagamento dos serviços pela população (o que no Brasil, apesar da gratuidade do sistema, pode ser observado pelos “itinerários terapêuticos”, terminologia usada para caracterizar a combinação, pelo usuário do SUS, de diferentes formas de acesso à tecnologia e serviços de saúde, tanto públicos quanto privados, em um mesmo tratamento), negligência dos determinantes sociais e econômicos da saúde, estímulo à competição entre serviços e sua distribuição orientada por interesses privados, tais como da indústria farmacêutica (MACIOCCO & STEFANINI, 2007). Todos esses aspectos estão presentes na combinação de atendimento do Dr. Consulta, abordado no capítulo anterior, e unidade de saúde administrada por uma OSS. Se somado à expansão dos planos de saúde no mesmo período, financiada por subsídios estatais, completa-se o quadro de inserção do privado no interior de um sistema supostamente público.

Ressalta-se aqui uma dinâmica semelhante àquela verificada no capítulo anterior em relação às políticas de educação nos governos neodesenvolvimentistas de Lula/Dilma. A cena é contraditória pela combinação de enfrentamento a interesses neoliberais macroeconômicos com a reprodução de preceitos neoliberais na política setorial. A ascensão da burguesia interna no interior do bloco no poder promoveu uma política de redirecionamento dos recursos estatais em benefício da ampliação de oferta de serviços de saúde para a população, o que aproxima forças sociais burguesas e classes populares (e gera conflitos, por exemplo, pela combinação de políticas de expansão da privatização de serviços de saúde com a criação de programas como o Mais Médicos).

A saúde no período é parte de uma política “expansionista” que contraria interesses neoliberais no que se refere aos aspectos centrais de seu projeto macroeconômico. Ainda que

a burguesia atuante na saúde também se subdivida entre subsetores com interesses divergentes, relacionados aos antagonismos quanto à abertura econômica e associação com o capital estrangeiro, o setor como um todo se beneficiou pela ampliação do mercado privado em saúde no Brasil no período, como apontam estudos específicos sobre o tema, em Albuquerque *et al* (2008) e Costa (2013), e pela financeirização da assistência médico-hospitalar (Machado *et al*, 2012). Nesse sentido, foi uma política que respondeu a interesses de forças sociais burguesas do setor saúde, hegemônicas em sua atuação entanto força política na área. No entanto, e nisto reside uma das contradições constitutivas do neodesenvolvimentismo, trata-se de uma política orientada em torno de um projeto neoliberal na sua especificidade setorial, conforme apontado ao longo deste tópico.

É necessário também recorrer à categoria “lulismo” para analisar a política de saúde do período, pois a concepção da participação como convencimento e o esvaziamento *político* de espaços como os conselhos e as conferências, com respectiva centralização do processo decisório aos espaços da democracia representativa – Poder Legislativo e Executivo (aos quais a burguesia possui acesso privilegiado por mecanismos como financiamento de campanha), reproduziram a lógica de “estatização dos conflitos” políticos (SINGER, 2012). Nesse processo, houve uma desmobilização das classes populares, por uma forma de implementação política advinda “desde cima”. Não à toa, o movimento popular de saúde, que se constituiu como uma das principais forças políticas do projeto democrático-popular nos anos 1970-80, passou por um enfraquecimento permanente nas décadas de 1990 e 2000, o que está expresso nas experiências de Heliópolis e São Paulo.

A “confluência perversa” entre o projeto político democratizante e participativo preconizado pela Reforma Sanitária Brasileira e o projeto neoliberal se operou no interior de um sistema que tem como princípio a participação social, mas é gerido por interesses privados presentes em todos os seus equipamentos e serviços. Trata-se, novamente aqui, do primado do mercado como eixo organizador do serviço que deveria ser público. As possibilidades do movimento popular incidir politicamente diante desse contexto se reduzem na medida em que o avanço do projeto neoliberal produz efeitos “despolitizadores” das noções de participação, sociedade civil e cidadania. Novamente aqui, reproduz-se a “versão minimalista da política”, apoiada em uma “redução seletiva da sociedade civil a tipos específicos de organizações”, que têm seu papel redefinido como o “de compensar as ausências do Estado na implementação de políticas sociais”. Esta visão se contrapõe àquela que fundamenta a expansão dos mecanismos institucionais de participação: a visão ampliada da política que “inclui a sociedade civil como

uma arena política legítima e enfatiza a cidadania como um processo de constituição de sujeitos políticos” (DAGNINO *et al.*, 2006, p. 58).

O impacto de tal visão minimalista da política é observado nas dificuldades enfrentadas pelos movimentos populares de saúde de construir uma estratégia eficaz de resistência e enfrentamento, com a luta em torno de uma agenda própria que contemple suas necessidades sociais em saúde de maneira abrangente. A resposta buscada, que aponta para um caminho a ser percorrido pelo movimento social, é construção de força política em um processo de formação e organização em torno de um projeto político autônomo, democrático e popular.

### 3.3 – Disputa política e hegemonia: a Rádio Heliópolis

Outra experiência de luta vivenciada em Heliópolis, que correlaciona atuação social e institucional, mas com características distintas das experiências na saúde abordadas no tópico anterior, está na área da comunicação popular. Em 1992, a necessidade de informar moradores sobre reuniões e demais atividades da UNAS levou o grupo a espalhar 14 autofalantes por diferentes pontos da comunidade, conectados a uma vitrola com microfone, localizada na sede da entidade, na Rua da Mina. Era criada, em 8 de maio daquele ano, a Rádio Popular de Heliópolis, também chamada de “rádio corneta”, um “serviço de informação” para que as pessoas “participassem das reuniões”, que aconteciam três vezes por semana. Além disso, era utilizada para organizar a coleta de lixo e anunciar crianças, documentos e animais perdidos.

Outra motivação foi a possibilidade de ampliar a organização de núcleos pela comunidade. “A rádio todo mundo sabia que vinha aqui, falava, comunicava: olha, tem reunião no Núcleo do Imperador. Está tendo reunião no Núcleo do PAM, na Rua da Mina, tal horário”, conta Aline. Ela acrescenta que havia abordagens temáticas, como a “questão do informe do movimento de saúde, o que estava acontecendo” relacionado a higiene, falta de atendimento médico e mobilizações. “Com o tempo fomos vendo que a rádio é um grande meio que a gente pode fazer enfrentamento. Olha nosso sonho como era grande, como era bem ingênuo, como a gente ia enfrentar essa comunicação que tá aí, da burguesia”, questiona Ester.

Tadeu também participou da fundação da rádio e ressalta que o maior problema na época era se tratar de algo “imposto, ninguém podia desligar ou mudar de rádio”. Essa realidade seria transformada cinco anos depois, em 27 de agosto de 1997, quando se torna emissora FM. Isso foi possível devido a uma doação feita por um grupo de alemães que

visitou a comunidade e se impressionou com o “serviço de autofalantes”. Com a verba, foram instalados estúdio e antena, também na Rua da Mina.

No entanto, em razão da ilegalidade, a rádio sempre recebeu ameaças de fechamento pelo poder público. Durante esses anos, em diferentes momentos, a polícia apreendeu equipamentos, fechou a emissora e, em uma ocasião, prendeu Tadeu como responsável. “A gente ganhava equipamento da Alemanha, aí vinha alguém e denunciava a gente e levavam tudo embora. Aí a gente fazia um bingo, não sei o quê, pegava outros aparelhos, e assim foi...”, diz Ester. O ex-coordenador e atual supervisor, Bruno, conta que o enfrentamento se fez, inicialmente, pela articulação com entidades e associações de rádios comunitárias, tais como a Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (Abraço) e a Associação Mundial de Rádios Comunitárias (Amarc).

A luta por manter a rádio no ar é motivada pela importância social, cultural e política do espaço para a comunidade, na medida em que possibilita intervenções diretas pela divulgação de informações, cria laços de solidariedade e articula grupos e sujeitos com objetivos comuns. Como parte da organização popular em Heliópolis, a Rádio Comunitária se conforma enquanto espaço de lazer e trabalho, de produção e divulgação culturais, e também de constituição de sujeitos políticos, que a partir da inserção naquele espaço decidem atuar na comunidade como um todo. Das especificidades das relações entre forma e conteúdo na produção cultural, a rádio possibilita a expressão, articulação e mobilização em torno de necessidades objetivadas como fins político-sociais, a serem conquistados por meio da luta (SILVA, 2011).

Exemplo disso é o amplo processo de articulação e mobilização na comunidade pela legalização da Rádio Heliópolis, que se tornou referência nacional na temática da democratização das comunicações. Em 2005, ainda sem autorização de funcionamento pela Anatel, a rádio foi contemplada como Ponto de Cultura e recebeu apoio financeiro do Ministério da Cultura. “A gente comprou antena nova, transmissor novo, computador, informatizou a rádio”. No entanto, em 2006, a Polícia Federal fechou a emissora e apreendeu os equipamentos adquiridos.

Veio a PF na sequência e fechou esta rádio, dizendo que estávamos na ilegalidade por não ter outorga. Não éramos legalizados na questão burocrática, da lei e da papelada, mas éramos legais no ponto de ética, de ter uma rádio comunitária, uma rádio pública. Éramos e somos uma rádio pública. Porque tem várias rádios que dizem que são públicas, mas são piores às vezes que as rádios comerciais (Bruno, em entrevista em agosto de 2010).

A integração com outras rádios comunitárias, por associações como a Abraço, iniciada nos anos 1990, fortaleceu-se na luta pela legalização. Em razão disso, houve divulgação ampla dos trabalhos da rádio, por “uma rede de e-mails” que se formou no “país inteiro”, e “em menos de 24h recebemos ligação de Brasília dizendo que teriam encontrado solução pra gente voltar a funcionar imediatamente, desde que cumpríssemos alguns requisitos”. Em 2007, é aberta licitação pelo Governo Federal para pedidos de licenças definitivas de funcionamento. A Rádio Heliópolis obtém-na em 13 de março de 2008, quando é publicada uma autorização oficial e definitiva. “O presidente Lula veio e legalizou a rádio. Nosso presidente na época, Tadeu, disse: ‘olha Sr. presidente, queremos deixar claro, estamos felizes com nossa outorga da nossa rádio, mas vamos continuar na luta pra legalizar várias outras’”, afirma Bruno (entrevista em agosto de 2010).

O processo de legalização durou mais de um ano, passando pela necessidade de se obter assinaturas da comunidade, estabelecer parceria com uma universidade e com um escritório de atendimento jurídico comunitário. Paralela à mobilização social, houve uma articulação política que envolveu o PT e o Governo Federal, a quem o locutor Leandro atribui papel central.

O diretor presidente da Anatel veio no meu programa e disse: ‘Rapaz, vocês têm que se orgulhar de vocês mesmos, o trabalho que fizeram aqui. Porque eu estava lá no dia que a rádio foi fechada, meu telefone tocou: o presidente Lula falando diretamente com o diretor da Anatel: por que vocês fecharam a rádio Heliópolis? A rádio Heliópolis não é pirata, vocês vão ter que legalizar essa rádio, se vira. E o diretor respondeu para o presidente: mas tem um monte de papel, de rádio para legalizar, como só a Heliópolis? Ele respondeu: se vira, não mexeu? Não sabiam com o que iam mexer? Não é radio pirata, é comunitária, está dentro da comunidade. Então, o cara falou assim: o presidente da Anatel estava com uma bomba na mão, duas bombas pra soltar: a pressão dos outros querendo a legalização, uma pilha de processos – e agora, o que faço? Já soltou uma bomba, se soltar essa vai se suicidar, viu o presidente falando. Se a voz do povo é a de Deus, mais que o presidente? Vai ser contra o presidente? Tua chance está agora. Quem mandou foi o presidente. Aí, tá bom, presidente, vamos legalizar essa rádio’. E fizeram. ‘Ganhar não de um só, de milhões aí. São uns heróis. Eu estava lá eu vi a hora, a pressão, o cara coçou a cabeça na hora, puxa vida, no que fomos mexer – tem que legalizar’. É a primeira rádio a ser legalizada (Leandro, em entrevista em julho de 2010).

Ressalta-se que a legitimidade política da legalização repousa no reconhecimento da importância social da Rádio, o que a diferencia como comunitária em relação às emissoras “piratas”. Aqueles que atuam na rádio se consideram parte de um movimento, o que a

caracteriza como espaço de sociabilidade que constrói por produções simbólicas e materiais o coletivismo. Trata-se de uma produção inserida em “processos de ação política, econômica e cultural, caracterizados pela articulação e mobilização de indivíduos e grupos” (SILVA, 2011) pelo projeto político que os move.

Outro elemento está na contraposição entre a legitimidade de funcionamento da rádio e a “*facticidade artificial* da ameaça de sanções” em que o direito normatizado se apoia (HABERMAS, 1997). Assim como nas experiências aqui já descritas relacionadas à posse da terra, houve uma intimidação de uma mobilização social pela força no exercício do poder pelo Estado. “À legitimidade socialmente construída de uma ocupação de propriedade agrária ou de um espaço no *dial* radiofônico, o Estado responde com o uso da força” (SILVA, 2011).

Houve, na luta pela legalização da rádio, um processo de acúmulo de forças construído pela UNAS que envolveu, em um primeiro momento, militantes da associação decididos a criar um instrumento de comunicação sob controle popular. Uma vez criado, esse instrumento atraiu moradores que antes não se interessavam pela atuação político-social no território, bem como influenciou no processo de organização política pelo estímulo à criação de núcleos do PT, divulgação de reuniões de moradia, etc. Sua consolidação enquanto instrumento político-social daquele território possibilitou a construção de parcerias com funcionários públicos, organizações não governamentais ligadas à cooperação internacional e associações como a Abraço e a Amarc, identificadas com um projeto político comum: a democratização das comunicações. São diferentes forças sociais organizadas enquanto força política para atuar por determinado objetivo, no caso, a legalização da rádio comunitária.

Este objetivo norteia as ações de um movimento consolidado nacionalmente, “com a criação de frentes e fóruns a partir das bases políticas fundadas nas experiências das emissoras livres, que crescem em número e se espalham pelo território nacional”. As bases sociais do movimento são, desse modo, “fundadas a partir da atuação política dos comunicadores das emissoras, de modo que a comunicação passa a ser concebida e reivindicada na forma direito, cuja materialização reside na concessão pública” (SILVA, 2011). Todos esses elementos – associativismo, parcerias, relações políticas, articulação – compõem um processo de luta social e política que levou à construção de força política em torno de um projeto político comum de abrangência local e nacional: pela legalização da Rádio Heliópolis em particular, e das rádios comunitárias de maneira geral.

As forças políticas antagônicas, ou de oposição à legalização da Rádio Heliópolis e à democratização da comunicação, organizaram-se, por sua vez, a partir da articulação de outras

forças sociais – empresariado do setor de telecomunicações, funcionários de órgãos administrativos estatais, agentes de órgãos repressores do Estado – e apoiados na própria legislação vigente, que remonta à histórica correlação de forças no Legislativo, Executivo e Judiciário no que se refere à conformação do marco legal que rege as Telecomunicações no Brasil. Cabe destacar que este marco assenta as relações de poder numa forma jurídica que disfarça como legítima a imposição factual de interesses de alguns grupos políticos e econômicos (SILVA, 2011). Aponta-se, na literatura sobre o tema, a utilização do poder de concessão para fins de obtenção de apoio político (INTERVOZES, 2007, p. 6), e mecanismos como o Decreto 1720/95 (BRASIL, 1995), que promoveu mudanças nas concessões, privilegiando “empresas com maior poder econômico, dando ao preço da outorga um peso maior do que as definições sobre a programação” (INTERVOZES, 2007, p. 6).

Também a legislação que institui o serviço de radiodifusão comunitária no País (BRASIL, 1998) resulta dessa correlação de forças: “através de mecanismos técnicos, na lei e na regulamentação, os grupos de poder poderão, via Estado, inviabilizar o funcionamento das emissoras, principalmente nas grandes cidades e áreas metropolitanas das capitais dos estados e em Brasília” (FERNÁNDEZ, 1998, p. 141-43). Dentre esses mecanismos, destacam-se a excessiva burocratização do processo de concessão, a proibição de transmissão em rede, o confinamento das rádios em um único canal, a baixa potência e a possibilidade de serem fechadas em caso de interferência nas rádios comerciais. Além disso, a atuação pelos órgãos burocráticos e esferas representativas do Estado se soma às “campanhas difamatórias promovidas pelos grandes meios de comunicação e fundadas na caracterização das rádios como piratas, além das apreensões de equipamentos e prisão de comunicadores” (FERNÁNDEZ, 1998, p. 141-43).

Em suma, tal conjuntura vivida na luta pela legalização da Rádio Heliópolis opôs, na cena política, duas forças políticas antagônicas que, cabe ainda destacar, possuem composições de classe distintas: trata-se do embate pelo controle de uma concessão pública entre proprietários de meios de comunicação de massas e seus aliados ante as classes populares organizadas em torno da democratização das concessões de serviços de radiodifusão. O primeiro grupo tem como instrumento principal de constituição de força política o controle sobre órgãos estatais e espaços institucionais legislativos; o segundo, por sua vez, construiu força política, principalmente, pela articulação de distintas forças sociais em torno de um mesmo projeto político para atuar enquanto movimento social que exerce pressão sobre o Estado e, concomitantemente, afirma socialmente a comunicação como um

direito por experiências autônomas de comunicação popular, tais como as rádios comunitárias, ainda que tal direito lhe seja negado pelo Estado.

Ao acrescentar a isso a relação entre as forças políticas em luta pela democratização da comunicação com uma nova representação no interior do governo, no referido caso simbolizada pelo então presidente Lula, possibilitou-se a alteração da correlação de forças que até então prevalecia. Antes disso, rádios comunitárias eram fechadas pela Polícia Federal, independente de quem estivesse à frente do Poder Executivo, inclusive durante o próprio governo Lula, como aconteceu com a Rádio Heliópolis. No entanto, como dito por Leandro, no caso de Heliópolis a posição presidencial se altera: “você vão ter que legalizar essa rádio”. Isso decorre do amplo processo de construção de força política naquele território, o que fundamenta a posição de um mandatário cujas bases de sustentação social e política advêm de tal processo.

A construção de força política naquele território pela atuação da UNAS e do PT possibilitou a mobilização na esfera institucional. O Estado que, no referido caso, está fundamentalmente orientado pelos interesses das frações de classes burguesas que sobrevivem do controle e exploração dos meios de comunicação de massas, torna-se um espaço de disputa de caráter redistributivo. Isso advém da correlação de forças sociais e políticas presentes na sociedade naquela conjuntura, e se explicita pela contradição entre o apoio do Ministério da Cultura à Rádio Heliópolis e a perseguição promovida por Ministério das Comunicações e Polícia Federal.

Como resultado da alteração na correlação de forças, “outras emissoras comunitárias conseguiram licença” (locutor da Rádio Heliópolis, em entrevista em 2010), pois a conquista da UNAS resultou na transformação das condições de luta para o movimento como um todo.

É nesse processo que a Rádio Heliópolis fortalece a articulação com entidades e associações que lutavam pelo direito à comunicação. Assim como na luta por moradia, em que a ausência de titulação da propriedade era fator de transformação de uma série de indivíduos em grupo social, os interesses em radiocomunicação comunitária do grupo social já formado em Heliópolis convergem em interesse coletivo com grupos sociais de diferentes regiões de São Paulo e do Brasil. A luta pela legalização da rádio será nova experiência social autônoma, agora já na forma *luta por direitos*. E a integração social se dá não mais pelo auxílio da Igreja, mas por associações e entidades que partilham do mesmo interesse e já articuladas em torno dessa mobilização (SILVA, 2011, p. 86).

Tal disputa, que se dá no plano ideológico, é fundamental para analisar o transcorrer da cena, pois as forças políticas se enfrentam nesse plano. No entanto, a disputa ideológica também oculta os principais interesses que a movem: de um lado, uma associação que busca pela comunicação comunitária construir força política em um território; de outro, forças antagônicas que efetivam a dominação político-econômica através, dentre outros meios, dos veículos de comunicação de massas e de aparelhos estatais. Nenhuma das forças em disputa justifica suas ações, no discurso, como base em tais interesses, porém eles estão presentes e orientam a atuação político-social em questão.

Além disso, a construção de força política naquele território e na sociedade como um todo se deu pela afirmação da comunicação como um direito – ou seja, de um projeto político norteador dos agentes em movimento - algo cotidianamente negado pelas forças antagônicas aqui descritas. A rádio socialmente reconhecida como comunitária, em oposição ao discurso hegemônico que a classificava como *pirata*, repõe, no plano ideológico, o confronto entre tais forças sociais e políticas. Ou seja, a legitimidade da rádio reivindicada nos discursos de ativistas, locutores, e no diálogo descrito por Leandro, repousa em um projeto político que estabelece os meios de comunicação como um direito, a ser efetivado por meio de canais sob controle público e com finalidade comunitária, não comercial, que caracteriza o projeto político antagônico. Este, por sua vez, deslegitima o movimento social por caracterizá-lo como movido por interesses comerciais ilegítimos (piratas), não republicanos, de modo que caberia ao Estado coibir sua ação. Deste embate e da alteração da correlação de forças no interior do governo resultou uma conquista das forças políticas orientadas pelo projeto democrático-popular, que será estendida para além de Heliópolis, com a concessão de autorização de funcionamento de rádios comunitárias em todo território nacional.

#### 3.4 - Representação parlamentar e força política

A construção de força política, conforme já descrito e analisado anteriormente, também envolve as relações entre movimento popular e democracia representativa. Em Heliópolis, essa dimensão esteve diretamente relacionada com o Partido dos Trabalhadores (PT) que, assim como a UNAS, passou por diferentes inflexões em sua trajetória. No primeiro capítulo, foi abordada a conformação de núcleos ao longo dos anos 1980, bem como o rompimento da associação com representação na Câmara dos Vereadores (José Mentor, PT-SP) durante o Governo Maluf (PPB: 1993-96).

As disputas seguiram intensas nos anos seguintes, em um processo de progressiva transformação nas formas de organização e atuação do Partido e da associação. Em 2002, a UNAS decide fechar as eleições para a direção, voltadas agora apenas para sócios – até então toda comunidade escolhia o grupo dirigente. A decisão se embasou em denúncias de compra de votos por grupos opositores, um deles vinculado a José Mentor. “Quando falo do racha dessa pessoa que era forte no partido, fomos sacaneados em tudo quanto é lugar, somos pobres”. Na primeira eleição após o rompimento, “toda uma parte do PT jogou dinheiro aqui pra ferrar com a gente, era através daquela pessoa”. No entanto, o grupo dirigente contou com o apoio de outros setores do partido, ligados a Aloisio Mercadante, e conseguiu se manter à frente da UNAS. “Teve uma eleição em que a pessoa que ficou em segundo lugar veio armada para matar a gente” (Ester, em entrevista em julho de 2010).

Na época, final dos anos 1990, Roberto já era diretor da EMEF Campos Salles. “Cheguei em 1995, anos depois teve eleição da direção da UNAS. Tadeu na Chapa 1 e Thiago na Chapa 2. E pensava, de que lado devo ficar? E o Thiago me disse ‘se não há concordância, a massa decide’. A campanha foi acirrada, o ‘povo começou a fazer reunião, padre, freira, políticos, reuniões pesadas’. Quando teve a certeza de que Tadeu valorizava o trabalho da escola, Roberto decidiu ‘fazer campanha para a Chapa 1. Foi a decisão mais acertada da minha vida. Entrei junto, e faltando três dias, Tadeu me perguntou: ‘se eu ficar sem nada, me ajuda?’ Falei: ‘se eu tiver café, não vai faltar café para ninguém’” (Roberto, em discurso no Encontro da UNAS, em 13/12/2013). Pela maneira como se configurou a disputa política, a última eleição aberta da entidade seria a seguinte, em 2002.

A gente viu a forma como está para ganhar as coisas, vai ganhar eleição quem tem mais dinheiro, não quem é o melhor, ou quem tem a melhor proposta, estou falando de vereador, deputado. Tem que pagar um cabo eleitoral, R\$ 500 cada um, em cada local, suponha que você coloca dez cabos em um local: são R\$ 5 mil só aí. Tem que ter muito dinheiro para bancar uma campanha. Aqui estava virando isso. O que ia acontecer com a gente? Não ia ter como: ou teria que vender o que a gente acredita, vender por conta do dinheiro para poder continuar defendendo o que a gente queria, ou ia correr risco de vida. Aí a gente optou e nossa eleição é direta, mas para filiados. Ficou mais fechado, por exemplo, no último Congresso, que me elegeu, e que acontece a cada quatro anos, foram em torno de 500, 600 pessoas que me elegeram, antes eram três mil. Na última eleição nossa foram 3,5 mil que votaram. Mas a gente não sustentava mais isso, porque virou uma coisa de: ou com arma ou com dinheiro. A gente não queria entrar com a arma, nem com o dinheiro (Ester, em entrevista em julho de 2010).

As eleições agora acontecem a cada quatro anos, durante o Congresso da UNAS, com a participação das pessoas associadas. Nesse momento, também são definidas as diretrizes do quadriênio. Tais mudanças são decorrentes de uma disputa política que remonta diretamente à relação entre força social e força política: envolve moradores de Heliópolis, funcionários públicos que atuam na região, lideranças religiosas, em suma, um conjunto de sujeitos que compõem as forças sociais daquele território, em uma disputa política que (re)define as forças políticas atuantes em Heliópolis. Aqui, a conformação da força política é mediada por, na acepção gramsciana, um “aparelho privado de hegemonia”, a UNAS, que se constitui historicamente enquanto espaço organizativo e de mobilização social no território em que está inserida, e de interlocução entre população e poder público. A disputa por uma associação do tipo se constituirá como componente central da tática das forças em luta na sociedade, de modo que o rompimento entre aquela força política e o parlamentar que até então a representava levou a um confronto, com ápice nas eleições da entidade. Nesse sentido, as transformações institucionais da entidade consolidarão a nova correlação de forças decorrentes do embate entre as forças políticas, com um decorrente deslocamento da força política hegemônica no território, agora consolidada pela direção da UNAS eleita.

Também as características da disputa, em que “arma” e “dinheiro” aparecem como dois de seus componentes, indicam os rumos por que passou a transformação da relação entre força política e forças sociais. Aqui, distintos projetos de sociedade e de partido entram em disputa, materializada na luta pelo controle daquele aparelho privado de hegemonia. Opõem-se na cena política propostas distintas de organização do movimento popular e de sua relação com o instrumento partidário, indicando os rumos das profundas transformações sociais e ideológicas vividas pelo PT desde o final dos anos 1980 e, sobretudo, com o avanço dos anos 1990.

Cabe destaque, na análise da forma da disputa pela direção da UNAS, a relação entre o poder financeiro e o pagamento de apoiadores. É possível dizer que tais características das disputas entre forças políticas pelo controle diretivo de uma associação acompanharam a inflexão vivida nos anos 1990 e 2000 nas disputas eleitorais gerais travadas pelo PT, com a substituição da militância nas ruas por cabos eleitorais profissionalizados.

Em 2000, a campanha de Marta Suplicy para a prefeitura de São Paulo “já era inteiramente profissionalizada” (SECCO, 2011, p. 183), o que indica a progressiva influência do poder econômico sobre os processos eleitorais como um todo, e especificamente sobre o PT. Além disso, configura-se um tipo específico de profissionalização: vinculada a mandatos,

não às instâncias partidárias que, também por isso, perdem poder de decisão em relação aos primeiros. “A própria burocracia interna se tornava um apêndice dos mandatários de postos eletivos no Governo e no Parlamento. A disputa no interior de grupos ‘orgânicos’ traduzia a força eleitoral das margens ‘inorgânicas’ do partido” (SECCO, 2011, p. 186-7).

Desse modo, as características da forma assumida pelo petismo na disputa eleitoral se desdobrarão nos enfrentamentos locais por base social, conferindo ao poder econômico preponderância na conformação de força política. No caso de Heliópolis, a manutenção do controle da força política construída durante as duas décadas anteriores pelo corpo diretivo da UNAS implicou em nova alteração da forma institucional: fechar as eleições diminui o poder de influência da associação no território sobre as forças sociais que o conformam, mas é a possibilidade colocada frente ao “dinheiro” e à “arma” que levariam ao deslocamento da direção da associação ou à mudança de seu projeto político. A associação se fecha e, com isso, restringe suas possibilidades de construção de força política no território, ainda que siga como aquela que mais representatividade possui na intermediação das relações entre forças sociais e forças políticas no local e para fora dele.

Além disso, a trincheira legislativo-parlamentar se tornará “cenário privilegiado de atuação do partido, em detrimento de sua relação com os movimentos sociais” (SADER, 2004, p. 86). Nos anos 1980, indica Secco (2011), “o PT deve a sua natureza de massas à influência eleitoral associada à inserção seletiva em organizações da sociedade civil” (SECCO, 2011, p. 82-3). Já no final de 2001, no Congresso Nacional do PT realizado em Recife, cerca de três quartos dos delegados “não eram vinculados a movimentos de base, e sim integrados em cargos institucionais (...). A média de idade apresentava um significativo aumento e os setores médios predominavam” (SADER, 2004, pp. 86-87).

As mudanças táticas e de perfil da militância, cujos componentes principais aqui analisados são a progressiva desvinculação entre luta sociocomunitária e luta legislativo-parlamentar e o predomínio de setores médios, também remontarão a transformações programáticas e de objetivo estratégico do PT, com o abandono do socialismo como horizonte norteador de suas ações. Em 1987, durante o 5º Encontro do Partido, a burguesia fora apresentada como “inimiga principal”, de modo que seria fundamental aos trabalhadores transformar-se em “classe hegemônica e dominante no poder de Estado, acabando com o domínio político exercido pela burguesia”. Para tanto, seria necessária a adoção de uma “*política de acúmulo de forças*, combinando a construção do próprio PT, a construção do movimento social e a ocupação de espaços institucionais” (POMAR, 2005, p. 165). Atacava-

se a “distinção entre partido de massas e de quadros”, com uma associação entre “construção do poder nas lutas cotidianas com o momento estratégico da tomada do poder político, fato depois reafirmado pelo VII Encontro” (SECCO, 2011, p. 122).

Isso segue presente no 6º Encontro Nacional, em debate sobre um possível governo Lula em caso de vitória nas eleições de 1989. Nele, novamente o socialismo é apresentado como objetivo estratégico, “a ser alcançado por uma aliança de forças sociais composta pelos trabalhadores assalariados e trabalhadores pequeno-proprietários”, em que a conquista de Poder de Estado resultaria de uma “uma política de acúmulo de forças – centrada na construção do Partido, dos movimentos sociais e na ocupação de espaços institucionais – em torno do programa democrático e popular, articulado com a luta pelo socialismo” (POMAR, 2005, p. 169).

A partir de 1995, “há uma mudança na estratégia e na própria maneira de abordar o debate estratégico”, com progressivo abandono da revolução como forma de conquista de poder de Estado e “do socialismo como objetivo estratégico, em favor da luta contra o neoliberalismo”. Houve uma substituição da “estratégia democrática e popular original, por uma estratégia de tipo eleitoral, baseada num arco de alianças de centro-esquerda, em torno de um programa anti-neoliberal inspirado nos valores do socialismo” (POMAR, 2005, p. 175). Tais mudanças implicam diretamente na forma de organização do partido, em que as carreiras se sobrepõem ao coletivo e as “figuras públicas” se impõem às instâncias. Outra decorrência é a desestruturação dos núcleos enquanto espaço organizativo de base do partido (SECCO, 2011).

Outras inflexões vividas pelo Partido foram o crescimento da influência dos chamados “centros paralelos de poder” e dos “notáveis” sobre a militância, e a centralidade do discurso no “modo petista de governar”, com ênfase na “competência” gerencial do Partido na administração pública (SECCO, 2011, p. 161-2). Sob este marco, a “governabilidade” passa a orientar a ação legislativo-parlamentar, e a justificar, no plano ideológico, as inflexões programáticas de governantes petistas. Progressivamente, a “correlação de forças” deixa de ser objeto de disputa no sentido de sua transformação, mas se impõe como condição imutável à qual os mandatos têm de, inevitavelmente, se adaptar.

Há ainda, no PT, transformações decorrentes das resoluções do II Congresso do Partido, em 1999, que aprova o Processo de Eleições Diretas (PED) como forma de escolha das direções. “O PED nasceu da necessidade que o grupo dominante do PT tinha de afastar definitivamente seus opositores e cimentar a via de acesso à Social Democracia” (SECCO,

2011, p. 194). Apesar de inovadora, a experiência desvincula o debate político geral do processo de escolha de dirigentes – uma vez que a tese vitoriosa é “levada ao encontro ou congresso na condição de tese guia e só ela pode ser debatida e emendada pelos delegados eleitos” – e torna a escolha da direção “mais suscetível ao abuso do poder econômico” (SECCO, 2011, p. 195; ver também IASI, 2004). Neste e nos próximos tópicos, serão examinadas como essas inflexões compõem as relações que a UNAS e seus dirigentes estabelecem com o partido e representações nos Poderes Executivo e Legislativo.

Uma das formas de desenvolver ações sociais, frequentemente utilizada pela UNAS, é o acesso a emendas parlamentares por contatos estabelecidos nos poderes executivos, na Câmara dos Vereadores e Congresso Nacional. Em 2013, uma delas foi articulada com a Prefeitura de São Paulo, via Secretaria Municipal de Educação e um vereador do PT. O objetivo da emenda era realizar uma formação na comunidade, relacionada ao conceito de Bairro Educador, por oficinas que seriam promovidas ao longo de 2013 em diferentes pontos de Heliópolis. Apesar dos contatos e diálogo com o poder público ao longo do ano, a verba foi disponibilizada apenas na metade de dezembro, para ser executada até o final do ano, em 15 dias. Em reunião em 16/12/2013, houve debate para decidir se aceitariam ou devolveriam a emenda ao poder público.

Primeiro tem uma coisa de que estamos indignados. Fomos atrás, prefeito [Haddad, PT-SP: 2013-26] congelou as emendas. Nossa parte, corremos o tempo todo, com empenho, mas seguraram o máximo, e acionamos o Mercadante [PT-SP], não saímos do Donato [PT-SP], João Antônio [PT-SP], e emperrou na Secretaria de Educação. É o máximo de absurdo. É decisão política executar ou não, podemos entregar de volta e falar que é palhaçada, não queremos. É um jeito também, está colocado isso. Ou vamos fazer as ações que têm de ser feitas. O Tadeu falou: ‘por mim, devolve’. Precisamos pensar nessa possibilidade. Estou bem brava, mas pensei em triplicar as ações, assumimos e executamos isso (Ester, em reunião em 16/12/2013).

E a discussão seguiu, com diferentes ponderações sobre devolver o recurso ou realizar a atividade. Para Gustavo, “a emenda está saindo pela pressão”. Ele explica que o atual secretário de Educação “dialoga muito pouco com os movimentos, relação dele é com o parlamento, diferente do Alexandre Schneider (PSD-SP, secretário de Educação no governo Kassab), que era mais do movimento. É uma disputa política”, lembrando-se que o próprio prefeito Fernando Haddad (PT) falou, no encontro da UNAS, que na gestão pública a disputa é “por centavos”. De acordo com Gustavo, “quem briga mais consegue. Não cai do céu, sem organização prefeito nenhum faz. Acho que não tem que devolver”, é preciso adequar a

proposta e, caso seja novamente recusada, organizar um enfrentamento. “Devolver agora fica ruim porque envolvemos Mercadante (PT-SP), Chico Macena (PT-SP). Tem entidade por aí que faz em um dia, gasta R\$ 1 milhão em um dia” (Gustavo, em reunião em 16/12/2013).

Após discussões, decidem aceitar a verba e realizar a atividade, promovendo adequações. “Pretendemos em uma semana construir, mudar metas, encarar como evento, não processo pedagógico, revisar todo o projeto, readequar tudo”, afirma uma gestora do Polo, que participou da articulação desde o início. “Era projeto dos sonhos, não será mais, será uma semana de eventos, vamos fazer o melhor possível”, complementou (em reunião em 16/12/2013). Horas depois, em conversa informal, também Tadeu reclamou da situação, destacando que é preciso “cobrar mais o Haddad, que tem de atender os movimentos” (conversa informal em 16/12/2013).

A menção a Schneider refere-se ao processo de organização e luta pelo Centro de Convivência abordado no capítulo anterior. Novamente aqui, se expõe o caráter suprapartidário das relações políticas estabelecidas pela UNAS nas relações com poderes Executivo e Legislativo, o que não significa necessariamente um futuro apoio eleitoral, pois este é condicionado às relações que a organização estabelece no interior do PT. No entanto, ressalta-se que a construção de força política pela associação passa pela relação eleitoral, o que no referido caso se refere à busca pelo apoio de Mercadante e Chico Macena, ambos sustentados eleitoralmente pela UNAS em pleitos passados. Recorrer a eles é um dos mecanismos de pressão sobre o Poder Executivo de que a UNAS dispõe para reivindicar a liberação da emenda.

Além disso, o caso expõe, em um primeiro plano, a UNAS enquanto força política em condições de disputar a distribuição de recursos públicos, em uma tática que combina pressão direta sobre a administração municipal, interlocução com representantes de diferentes partidos, e construção de força própria. Em um segundo plano, é possível analisar a condição *desigual* e *dependente* em que se dá essa disputa. A negociação envolve diferentes interlocutores, e resulta em uma conquista parcial: um projeto de um ano terá de ser executado em 15 dias. Trata-se de uma condição *desigual* pela diferença entre as formas de acesso abertas à UNAS e as negociações que envolvem outros grupos político-econômicos atuantes na cidade e promotores de políticas públicas nas mais diversas áreas. Pode-se afirmar aqui que o movimento está em condição *dependente* por ter, dentro de uma luta redistributiva pelos recursos estatais, de sujeitar sua formulação inicial a alterações que a descaracterizam e que advêm de centros de poder a que a UNAS não tem acesso.

Em outras palavras, a proposta inicial é subordinada a uma tramitação por espaços em que a força política propositora, a UNAS, não participa. Nesses espaços, as características principais da proposta são modificadas, de modo que a emenda aprovada difere muito daquela apresentada pela associação, ainda que, por meio dos instrumentos de que dispõe, tenha sido garantida a liberação de um orçamento para sua execução. Nas palavras dos agentes em movimento, “era projeto dos sonhos, não será mais”. Aceitar executar algo que difere daquilo que fora anteriormente apresentado encontra justificativa na possibilidade que sua efetivação traz: promover ações com as forças sociais de Heliópolis e, a partir delas, buscar fortalecer o projeto político que move a associação. A dependência reside nesse duplo caráter que fundamenta a ação: é necessária para promover interlocução da UNAS com as forças sociais do território e, ao mesmo tempo, está subordinada a interesses de outras forças políticas, no caso, as que detêm posições de poder na esfera legislativo-parlamentar.

Para além das articulações envolvendo parlamentares e prefeituras, durante a pesquisa de campo a juventude de Heliópolis realizou uma audiência com Marta Suplicy (à época PT-SP e Ministra da Cultura). A reunião aconteceu em 24/1/2014, com a presença de cerca de 15 pessoas da UNAS, na maioria jovens, que expuseram suas atividades em Heliópolis e principais demandas. Das reivindicações listadas, as principais foram: i) tornar o Projeto Alconscientes uma política pública, superando-se a dependência em relação à Ambev; ii) captação de recurso para a Rádio Heliópolis via Lei Rouanet; iii) apoio ao Movimento de Mulheres – “Conseguimos um apoio para articular os núcleos. Queremos ver se é possível ter um para a parte da cultura”; iv) criação de um Centro Cultural de Heliópolis; v) emendas advindas do MinC para financiamento de atividades culturais; vi) apoio da Funarte para atividades em Heliópolis.

A todas as reivindicações a então ministra respondeu positivamente, indicando possibilidades de articulação no interior do ministério, em outras pastas do Executivo Federal e com a Prefeitura de São Paulo para sua concretização. Na sequência, Marta questionou quais são as formas de mobilização e articulação utilizadas pelos jovens de Heliópolis, que explicaram se valer da rádio, de conversas constantes pelas ruas e dos equipamentos da UNAS. “Tem áreas bastante carentes, onde não conseguimos chegar”, afirmou uma das participantes do Projeto Alconscientes. “Vocês estão bem organizados, é questão de expandir. Projetos novos vocês sempre podem propor. Tem que fazer projeto, ou pra gente ou pro município, é o momento ideal”, respondeu Marta, acrescentando que “o Ministério está com a preocupação de chegar a quem está na ponta”. Para isso, dois meses depois da audiência, o

MinC organizou um evento e convidou representação da UNAS, Liliane, que posteriormente relatou a experiência em reunião do Fórum da Juventude da UNAS, em 16/4/2014:

Muito importante ter ido, foi um enriquecimento, tive ganho pessoal, por olhar diferente. Vou mudar posturas, a relação com pessoas que mexem com política aqui da UNAS, a gente chama de chato, mas agora entendo por que focam tanto, pegam pesado, todo mundo lá era totalmente politizado. Não que a gente não seja, mas não somos articulados para garantir representação em reuniões, em ações da cidade que a gente não participa. Discutimos muito aqui dentro, é lá que a gente sabe como viabilizar a verba, estamos preparados para começar a fazer isso. Vou pegar pesado também, não pode ser sempre os mesmos, tem que dividir equipe, tem que ter representação de jovem. Falamos que em todos os lugares são os mais velhos que querem decidir, mas a gente também não se posiciona. Minha visão ampliou. A gente tem que ir nas coisas. A Marta usa a gente como referência, temos mesmo referência, todo trabalho da UNAS (...). Precisamos começar, criar mesmo projetos para o Parque Bristol, ir pra saúde, outros lugares, não dá para ficar sem discutir, ficar de fora não dá, temos de criar nosso partido também (Liliane, em reunião do Fórum da Juventude, em 16/4/2014).

A isso, seguiu-se um debate sobre as relações entre articulação política e atuação social. Uma das pessoas presentes ressaltou que, no Parque Bristol, região próxima de Heliópolis, “temos dificuldade de articular a UNAS”, e isso dificulta a obtenção de apoio eleitoral em época de campanha. Outro acrescenta a importância dos fóruns de movimentos e ONGs. Enquanto gestor de um equipamento da UNAS, ele tem a responsabilidade de articular o Fórum da Criança e do Adolescente na região do Ipiranga, mas destaca que só depois de quatro reuniões compreendeu a função do espaço. “Agora vi que, se fechar uma creche, o fórum pode se reunir e pedir audiência com a Secretaria de Educação”. E Liliane complementa: “é isso que falo de ser mais politizado, é para a gente entender o que está acontecendo. Fiquei pensando: por que não tem jovem no Conselho Participativo? Tem que ter na próxima vez”. Outra participante ressaltou que essa é uma preocupação do Movimento de Mulheres da UNAS, “a mulher no espaço de poder. Quando tem algo como o Conselho Participativo nos articulamos para ter uma representante nossa lá” (falas em reunião do Fórum da Juventude, em 16/4/2014).

As abordagens de Liliane e demais integrantes do Fórum de Juventude expõem as dificuldades enfrentadas no processo de construção de força política que coloca centralidade na execução de atividades financiadas por poder público ou iniciativa privada. A apresentação de demandas a serem financiadas por emendas parlamentares se dá por encontros de gabinete, garantidos pela força política acumulada pelo movimento ao longo de sua história. Isso se

combina, no entanto, com uma inflexão organizativa do Partido dos Trabalhadores que, conforme exposto, favoreceu a interlocução direta entre ocupantes de cargos públicos e base, em detrimento de suas instâncias. Tal dinâmica tem como reflexo a dificuldade de assimilação, pela militância, do significado do partido no processo organizativo, assim como da importância de construções relacionadas a um acúmulo que não necessariamente desemboque em um ganho material imediato.

Isso explica a surpresa de Liliane e outros jovens em relação à necessidade de garantir “presença” em reuniões, “representação” em espaços como os conselhos e fóruns que reúnem organizações da sociedade civil, ou outras atividades que não tenham vínculo com uma conquista objetiva, materializada na verba de uma emenda ou na abertura de um equipamento. “Temos de criar nosso partido também” sintetiza, nas palavras de Liliane, a necessidade de espaços que ampliem a homogeneidade de interesses, a autoconsciência e a organização daquela força política. Na acepção gramsciana, é a necessidade de superar o momento “econômico-corporativo” em que as forças políticas estão inseridas em direção da fase “mais abertamente política”, de construção de uma unidade intelectual e moral das forças atuantes.

Pode-se dizer, com base nisso, que o enfraquecimento das instâncias partidárias, do controle partidário sobre as figuras públicas, o aumento das relações de clientela entre ocupante de cargo público e base social, e a concentração de poder e esforços nas dinâmicas eleitoral e institucional, conduzem as forças políticas que compõem o PT a uma volta ao momento “econômico-corporativo” de sua atuação. Nesse processo, o projeto democrático-popular é progressivamente reduzido a iniciativas particulares e localizadas, aquelas que são “financiáveis”, o que relega as “reformas estruturais” meramente ao plano do discurso.

O avanço do momento econômico-corporativo para o universalista, no entanto, pode se fazer presente também na luta institucional. As negociações travadas com Marta Suplicy indicam a posição da UNAS enquanto força política que, pela articulação com ocupantes de cargos eletivos, busca financiamento para atividades que lhes permitirão estabelecer relações com as forças sociais que compõem o território de Heliópolis. A reivindicação de tornar política pública uma atividade que hoje é garantida por financiamento empresarial via Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Funcad), o Projeto Alconscientes, traz para o primeiro plano sua efetivação enquanto direito, e isso estabelece o vínculo entre a atuação da força política e seu projeto político norteador, o democrático-popular.

À UNAS, inserida em um processo de construção de força política, será fundamental o acesso a emendas parlamentares para o desenvolvimento de atividades com impacto em

Heliópolis, assim como a articulação com ocupantes de cargos públicos que tornem possível a consolidação de tais ações enquanto política pública. No entanto, a relação de dependência do primeiro – força política representada pelo movimento - em relação ao segundo – força política na arena estatal – se expressa novamente por um duplo caráter a que a articulação remonta: a ação proposta pela UNAS é necessária para promover sua interlocução com as forças sociais do território, mas sua consolidação enquanto direito, que localiza a ação no interior do projeto político norteador da atuação da UNAS como força política, fica subordinada a interesses de quem detém a posição de poder na esfera legislativo-parlamentar.

Assim, as possibilidades de concretizar ações sociais remontam diretamente às disputas de poder no interior de instituições públicas de diferentes esferas estatais, variando desde subprefeituras até o Poder Executivo nacional, de modo que as distintas forças políticas atuam para incidir diretamente nessas esferas e/ou conformar campos de forças que lhes confirmam maior grau de incidência, em uma constante mediação entre: i) projeto político geral, o democrático-popular, que vincula a melhora na qualidade de vida da população com a efetivação de direitos; ii) e construção de força política pela ampliação das relações com as forças sociais que conformam o território de Heliópolis.

A diretoria ampliada da UNAS se reúne mensalmente para orientar essas diferentes ações e a articulação com ocupantes de cargos públicos. Em alguns encontros, como os preparatórios de plenárias mais amplas da associação, realiza-se uma análise de conjuntura para fundamentar os balanços gerais e planejamentos. Na reunião de 22/3/2014, uma das pessoas presentes destacou que a organização encontrará uma série de “desafios pela frente”, sobretudo os relacionados ao “debate político”. Alude ao fortalecimento de “grupos fascistas que estão saindo às ruas para comemorar o Golpe”, a prisão de “companheiros de luta” pelo Supremo Tribunal Federal e o “bombardeio violento que sofre a presidenta Dilma, não só o governo, mas também os movimentos sociais”. Ele reclama que a pauta da reunião não inclui as eleições, “está errado, um quarto do ano já foi. A luta de classes está colocada, temos apenas o governo federal, as Forças Armadas não são nossas, o Judiciário não é nosso” (diretor da UNAS, em 22/3/2014).

A UNAS precisa discutir mais o institucional, e é isso que o Gustavo fará. Tem que incluir que em 2016 teremos candidato a vereador, e isso significa trabalhar desde já. Combinamos já isso, o Gustavo será candidato, mas a UNAS sozinha mal elege conselheiro tutelar. Nosso trabalho de convencimento do bairro é fraco ainda, temos de ter clareza para trabalhar essas nossas dificuldades, reafirmando o trabalho extraordinário que a UNAS tem (diretor da UNAS, em reunião em 22/3/2014).

Gustavo complementa, ressaltando que a UNAS deve se inserir com mais força no debate eleitoral. Sua futura candidatura à Câmara dos Vereadores de São Paulo, com base nas colocações feitas na reunião, é mais um passo no processo de construção de força política pelas lideranças de Heliópolis. A base é a relação construída pelo “trabalho extraordinário” do movimento com as forças sociais de Heliópolis e região. Mas para alcançar o objetivo, é necessário ampliar as relações para além do território, afinal, a “UNAS sozinha mal elege conselheiro tutelar”.

Nesse sentido, é preciso assinalar que a eleição para vereança de um integrante do grupo é considerado mais um passo na sua consolidação enquanto força política. Isso se explica, em primeiro lugar, pelo debate referente a apoios no pleito de 2014: “discutimos a possibilidade de minha candidatura a estadual, mas o Chico Macena (PT) não acompanhou como deveria”. Secretário na administração municipal de São Paulo, Macena seria o responsável por viabilizar, no interior do partido e em processo de articulação política, a candidatura de Gustavo, mas a tarefa não foi cumprida. Isso coloca, para o grupo, a necessidade de construir alianças políticas no pleito de 2014 para a eleição de deputados, já com vistas ao pleito de 2016. Trata-se de uma das justificativas para a indicação de apoio a Carlos Zarattini (PT-SP) para deputado federal, uma vez que Ricardo Berzoini (PT) não iria disputar as eleições.

O Zarattini tem compromisso com movimentos, esposo de companheira que sempre foi solidária e esteve com a gente, estamos chamando. Dialoguei lá atrás para fortalecer cinturão, diretor da UNAS tem que andar, o espaço político tem disputa pesada, na perversidade, gente que vai colocar gestor para fazer politicagem. Outros federais vão procurar. O Senival (PT-SP), que não é da nossa tendência, não pertence à nossa corrente. O Donato (PT-SP) já está, hoje o Zarattini já é, está conosco desde o ano passado. A nossa tendência é a mesma do Lula, Mercadante, Construindo um Novo Brasil. Ele tem mais facilidade para se eleger, anda todo dia para abrir novas frentes, foi relator de um dos maiores projetos do governo, da redução da tarifa de energia elétrica, do bilhete único aqui, cara muito próximo do Lula, e outras candidaturas que possam vir. Não podemos ter mais do que um. Prioridade será um, mas pode ter dois, vamos conversar ainda. Na questão estadual, o nome do Chico Macena é o Valdir Santana (PT-SP), chefe de gabinete, mas a escolha não foi da forma que deveria, com diálogo, Chico não estava no processo. O Valdir me procurou, não vai ser fácil, não só pra ele, sabe que Chico tem dificuldade de fazer campanha pra ele, imagina para os outros. Chico quer vir dialogar conosco, temos problemas pontuais políticos, não temos desconfiança, tem problema que não consegue corrigir, de andar mais, ouvir mais (Gustavo, em reunião em 22/3/2014).

O deputado Federal Carlos Zarattini (PT-SP) discursou em encontro da UNAS em dezembro de 2013, ressaltando seus projetos na Câmara dos Deputados. Além dele, outro nome foi proposto para apoio da UNAS a deputado federal, apresentado na reunião como “um peão a mais, vem das bases do PT, do movimento sindical”. Um diretor da UNAS destaca que ele é “morador da região” e tem acordo em “apoiar nome nosso para 2016, colocar o nome dele significa que candidatura nossa terá mais parcerias, ter companheiro no parlamento é fundamental para nós, para trabalhar nossa missão”. Trata-se de “ter um companheiro da favela no parlamento”, que pode “ampliar condições para o Gustavo fazer luta importante na cidade de São Paulo em 2016” (um diretor da UNAS, em reunião em 22/3/2014). Gustavo resalta que outros procuraram a UNAS “mas já dissemos não”.

Outra dimensão presente nas discussões é a do projeto político. As formulações, propostas e ações de cada possível aliado são critérios definidores do apoio eleitoral, pois a relação entre projeto político e construção de força estabelecerá a correspondência entre ação sócio-comunitária e legislativo-parlamentar. Da mesma maneira que o rompimento com José Mentor teve como elemento definidor uma atuação parlamentar não correspondente com a demanda social da força que lhe dava sustentação, será a consonância dessa atuação com o projeto político formulado pela entidade que fundamentará o apoio a determinada candidatura.

A Unas tem missão, que é transformar a região em Bairro Educador. Tudo tem que ter coerência com essa linha, pensando estrategicamente para fazer campanha. Não podemos esquecer isso, essa é nossa marca, traz tantos parceiros, é essa questão, e todos temos isso dentro de nós, como prioridade número um, por isso o trabalho. Coloco a favor do Zarattini como prioridade, todo mundo respeita aqui dentro, tem procurado com respeito e cuidado. Vai se eleger com certeza, isso para nós é estratégico, porque precisamos de companheiros no Parlamento que deem apoio à UNAS. Lembro da dificuldade nossa para discutir o Polo na transição da prefeitura, porque o Chico não foi eleito. A companheira do Zarattini, secretária de educação no governo Marta, foi defensora dos CEUs e do conceito de cidade educadora, isso para nós é estratégico. E vem na nossa proposta de gestão do Polo. O Gustavo para ser candidato a vereador tem que ter uma base, candidatura dele vai trabalhar questão do Bairro Educador, então precisamos de apoio (uma diretora da UNAS, em reunião em 22/3/2014).

Em seguida à fala da diretora acima destacada, uma das pleiteantes a Deputada Estadual, Cidinha Lacerda (PT-SP), apresentou-se na reunião e submeteu seu compromisso político à avaliação da militância. Ester destaca que Cidinha e seu marido Cido Sérgio, prefeito de Araçatuba, são pessoas que “a gente sempre apoiou, com o José Eduardo Cardoso (PT-SP)

e o Mercadante, lutando para trazer conquistas para o povo. Acreditar no Parlamento é ver que esses espaços são importantes, temos de ocupar esses espaços”. Durante a reunião, Cido Sérico colocou como “nosso projeto” o de “construir uma sociedade melhor, solidária”. Ele ressaltou que muitas das experiências desenvolvidas em Araçatuba foram “aprendidas aqui”, além de elencar a implementação de programas federais, como o Minha Casa Minha Vida e a inauguração de uma faculdade de medicina. A candidata a deputada estadual complementou: “você conhecem mais a ele, mas sempre estive lá, à frente do projeto. Estou aceitando isso com a certeza de que vocês estão do lado do projeto. Conto com vocês, a luta será muito difícil, temos de estar juntos agora e depois, seja qual for o resultado”. A isso, Lia resalta que “para nós é importante essa representatividade, colocar mulher na Alesp, hoje só temos quatro mulheres lá. E a serviço do povo, essa consciência política é bacana”, sendo complementada por Ester, que tem “orgulho por estar em um projeto juntas. Queremos você lá, mas o projeto é coletivo”.

Também Ester resalta a importância de “fortalecer espaços que têm visão de nossa missão” e de pensar na “afinidade” política. Apesar de concordar em apoiar mais de uma candidatura para deputado, destaca que é preciso “ter maturidade” para não cair em divisionismo. “Para isso é preciso entender que é para nosso projeto. Nenhum diretor pode ser maior que o outro, é colegiado, e deu certo porque temos esse modelo. É coletivo, empoderamento, nossa luta, o projeto político é importantíssimo”. Destaca ainda que em seminário da Action Aid foi abordada a importância de se “disputar espaços políticos, porque ensinaram pobres que não era para estar na política, ricos querem tirar pobre da política”.

Portanto, são elementos determinantes para a definição do apoio político eleitoral, para além das possibilidades que tal apoio confere a uma futura candidatura própria de militante do movimento, o compromisso do candidato com a missão da UNAS (transformar Heliópolis em Bairro Educador), a construção de parcerias e o apoio institucional à ação social desenvolvida em Heliópolis, as possibilidades de inserção na trincheira legislativo-parlamentar e a relação entre eleição e projeto político para o Brasil.

Destes, dois critérios norteadores ganham centralidade para apoio eleitoral: a discussão programática; e a viabilização da candidatura de Gustavo para vereança em 2016. Trata-se de uma dinâmica que correlaciona permanentemente a conquista de aspectos presentes no projeto político norteador e o fortalecimento da atuação daquela força política nos espaços de poder da democracia representativa.

O enfoque na conquista de espaço na esfera legislativa novamente remonta a inflexões, abordadas ao longo deste capítulo, por que passaram o PT ao longo de sua história e as forças políticas democrático-populares ao longo dos Governos Lula e Dilma. A ela está relacionada a busca pela superação da condição desigual e dependente em que se encontra a UNAS enquanto força política atuante no interior do partido, na sociedade civil e na sociedade política, conforme já exposto anteriormente. É aspecto conformador dessa condição o progressivo direcionamento de recursos e estrutura partidários para mandatários de postos eletivos por que passou o PT ao longo de sua história; a isso atrelado, a transformação da trincheira legislativo-parlamentar em espaço privilegiado de atuação partidária; as inflexões na estratégia partidária, desde uma concepção que correlacionava luta na sociedade civil com aquela que se dá na sociedade política até sua redução à lógica de disputa eleitoral; e sobreposição das carreiras políticas às instâncias partidárias e ao projeto coletivo (SADER, 2004; POMAR, 2005; SECCO, 2011).

Por fim, como já dito, uma das características da forma de exercício de poder no neodesenvolvimentismo foi sua centralização nas arenas estatais, sobretudo nos poderes Executivo e Legislativo. A discussão política voltada à eleição de um representante na Câmara dos Vereadores por uma associação como a UNAS remonta diretamente a uma inflexão nas forças democrático-populares. Diante de uma concepção, das forças hegemônicas do bloco no poder, da participação como convencimento, em que a visão de “compartilhamento de poder” não é endossada pelos governos Lula/Dilma (DAGNINO & TEIXEIRA, 2014, p. 52; DAGNINO, 2016), movimentos sociais do campo democrático-popular acompanham tal inflexão discursiva e prática, atuando para ampliar suas capacidades de incidência sobre as arenas estatais. Ao mesmo tempo, progressivamente, relegam a um segundo plano a defesa do fortalecimento da democracia participativa.

### 3.5 - Força política e disputa eleitoral

Em continuidade à discussão acerca da relação entre hegemonia, projeto político e luta institucional, este capítulo prosseguirá com a análise do comportamento eleitoral em Heliópolis, com base na correlação entre atuação da UNAS e resultado verificado em boletins de urnas de seções eleitorais da região. O quadro final para apoio eleitoral, definido após o processo descrito e analisado no tópico anterior, resultou no apoio da UNAS a duas candidaturas para Deputado Estadual – Cidinha Lacerda (PT-SP) e Valdir Sant'anna (PT-SP), e

uma para Federal: Carlos Zarattini (PT-SP) – além de apoio residual a José Américo (PT-SP), que por isso não será considerado na análise que segue. Também foram apoiados, assim como em todas as eleições anteriores, candidatos petistas para Senador – Eduardo Suplicy (PT-SP); Governador – Alexandre Padilha (PT-SP); e Presidência da República – Dilma Roussef (PT).

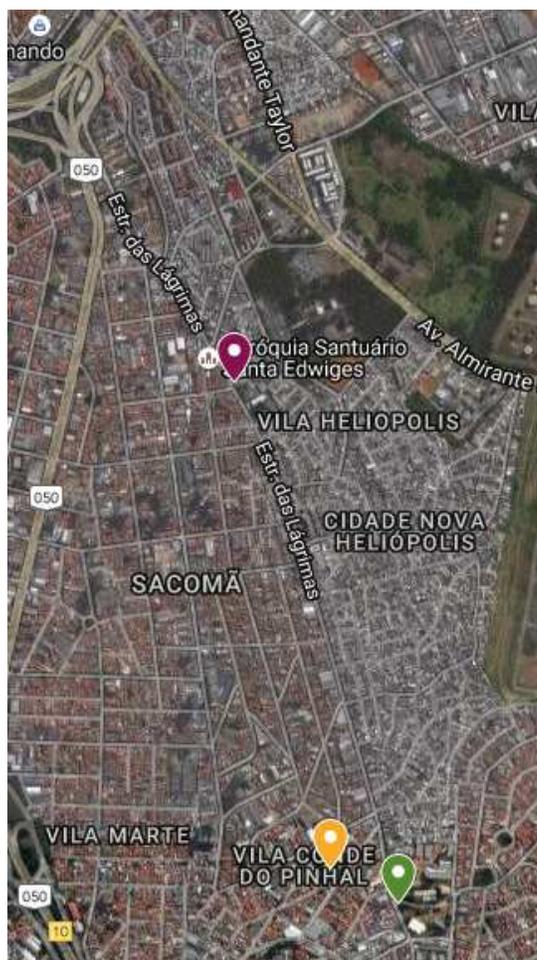
Assim, este tópico tem o objetivo de analisar a força política da UNAS, sua incidência e articulação com as forças sociais que compõem o território de Heliópolis, a partir do desempenho eleitoral dos candidatos que apoiou nas eleições de 2014. Espera-se, com isso, levantar dados que expressem a relação entre atuação de aparelho privado de hegemonia e comportamento eleitoral, na argumentação de que a dinâmica da sociedade civil é uma das dimensões explicativas que devem ser mobilizadas na análise de comportamento e deslocamento eleitoral.

As investigações sobre resultado eleitoral, preferência partidária e comportamento eleitoral adotam como metodologia, predominantemente, a análise de resultados de pesquisas como o Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB), de institutos de pesquisa eleitoral como Datafolha e Ibope, além dos dados das estatísticas eleitorais disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Pelo cruzamento de tais dados com os econômicos e sociodemográficos da população brasileira, é possível construir análises exploratórias de determinantes do voto, como faz Singer (2012), ao apontar o deslocamento eleitoral do subproletariado entre 2002 e 2010.

Como aqui o objetivo é analisar possíveis relações entre voto e atuação de uma força política local, optou-se pela construção de um material empírico fundamentado nos resultados eleitorais locais, em comparação com os da região, da cidade, do município, do estado e do país. Assim, para analisar a relação entre apoio político da UNAS, comportamento eleitoral da população de Heliópolis e desempenho eleitoral das candidaturas apoiadas, foram utilizados dados das estatísticas eleitorais de 2014, disponíveis na página do TSE - <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2014-eleitorado>. A zona eleitoral onde se localizam as seções eleitorais em que vota a população de Heliópolis é a do Ipiranga – 260. O TSE disponibiliza boletins de todas as urnas, de modo que foi possível tabelar os dados de urnas localizadas em escolas próximas a Heliópolis e, a partir delas, comparar com o resultado total na Zona Eleitoral 260, na cidade de São Paulo, no estado de São Paulo e, no caso da eleição para Presidência da República, no Brasil.

As escolas escolhidas para levantamento de boletim de urna, por seção eleitoral, foram: E.E.P.G. Manuela Lacerda Vergueiro (cor amarela no mapa), que está próxima de Heliópolis,

mas fora do território; E.M.P.G. Presidente Campos Salles (cor verde no mapa), que também circunda Heliópolis; e E.M.P.G. Luiz Gonzaga do Nascimento Júnior (cor roxa no mapa), que está na Estrada das Lágrimas, em um ponto central de Heliópolis. Os resultados encontrados serão expostos e analisados a seguir.



#### i) Presidência da República

A tabela a seguir traz os resultados eleitorais das três principais candidaturas da corrida eleitoral de 2014 para Presidência da República: Dilma Rousseff (PT), Aécio Neves (PSDB) e Marina Silva (PSB). Conforme exposto, há diferenças significativas nos percentuais de votos de Dilma Rousseff (PT) e Aécio Neves (PSDB) nas diferentes regiões levantadas:

Presidência	Heliópolis		Zona 260		Mun. São Paulo		Est. São Paulo		Brasil	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
<b>Votos</b>	12.472	100,00%	131.069	100	6.228.510	100	22.980.372	100	104.023.802	100
Dilma	5.379	43,13%	30.716	23,43	1.623.130	26,06	5.930.661	25,81	43.267.668	41,59
Marina	3.482	27,92%	28.910	22,06	1.490.321	23,93	5.765.598	25,09	22.176.619	21,32
Aécio	3.180	25,50%	64.603	49,29	2.722.869	43,72	10.165.921	44,24	34.897.211	33,55

O melhor desempenho de Dilma Rousseff (PT) é em Heliópolis, com percentual muito superior ao obtido na cidade de São Paulo como um todo, no estado e na zona em que Heliópolis está inserida, o bairro do Ipiranga (Zona 260). Em contraposição, Aécio Neves (PSDB) teve desempenho inverso, a ponto de situar-se em terceiro lugar em Heliópolis e obter sua maior vantagem, justamente, no Ipiranga, Sub-prefeitura em que Heliópolis está localizada. Parte da explicação está na relação entre comportamento eleitoral e classe social, o que remonta à tese de Singer (2012) referente ao deslocamento eleitoral do subproletariado em favor de Lula e Dilma Rousseff, pois o Ipiranga como um todo possui renda per capita muito superior à de Heliópolis, chegando a cerca de R\$ 4.500,00, de acordo com a Subprefeitura do Ipiranga.

No entanto, essa é uma explicação apenas parcial, dado que, no pleito de 2014, regiões periféricas da cidade de São Paulo, com renda per capita próxima a de Heliópolis, tiveram vitória de Aécio Neves no primeiro turno. Um bom exemplo disso é a Vila Prudente, bairro próximo de Heliópolis, com renda média de R\$ 1.345,63. Lá, a Zona Eleitoral é a 257, e o tucano venceria as eleições em primeiro turno, com 55,82% dos votos, ante apenas 18,14% de Dilma Rousseff no primeiro turno. Esse fato, somado à diferença substantiva de votos entre Dilma e Aécio em Heliópolis, permite acrescentar outro fator central na dinâmica de comportamento eleitoral: a relação entre voto e atuação das forças políticas, entre apoio eleitoral e controle dos aparelhos privados de hegemonia. A campanha realizada pela UNAS e outros movimentos/associações de Heliópolis que apoiaram Dilma Rousseff eleitoralmente resultou concretamente em uma votação expressiva para a candidata, e a dinâmica de disputa por esse tipo de apoio é componente fundamental para análise de comportamento eleitoral. Para avançar nessa formulação, com hipótese correlata de que o *deslocamento eleitoral* do subproletariado tem outros componentes para além da identificação direta entre eleitor e Lula, e que passam por sua autoorganização enquanto força política em movimentos como a UNAS, é preciso observar a votação para os demais cargos das Eleições 2014.

## ii) Governador

Também para as eleições para governo do estado de São Paulo, foram selecionadas as três candidaturas que obtiveram maior número de votos válidos: Geraldo Alckmin (PSDB), Paulo Skaf (PMDB) e Alexandre Padilha (PT). O candidato Geraldo Alckmin (PSDB) foi eleito em primeiro turno, com 57% dos votos válidos, conforme mostra a tabela a seguir. Padilha ficou em terceiro lugar nas eleições, atrás de Skaf.

Governador	Heliópolis		Zona 260		Mun. São Paulo		Est. São Paulo	
	Total	% Vál.	Total	% Vál.	Total	% Vál.	Total	% Vál.
<b>Votos</b>	11541	100,00%	122.772	100	5.752.107	100	21.341.222	100
Alckmin	4529	39,24%	67.526	55	2.987.160	51,93	12.230.807	57,31
Skaf	2426	21,02%	27.787	22,63	1.230.658	21,39	4.594.708	21,53
Padilha	4270	37,00%	22.978	18,72	1.277.310	22,21	3.888.584	18,22

Novamente aqui, a diferença de percentual de votos obtidos pela candidatura apoiada pela UNAS em Heliópolis ante as demais regiões – Ipiranga, São Paulo e estado de São Paulo – é significativa: passa de 37% em Heliópolis para 18,72% no Ipiranga, 22,21% em São Paulo e 18,22% no estado. Padilha ficou em segundo lugar em Heliópolis, muito próximo de um empate com o candidato vitorioso no primeiro turno das eleições. O desempenho do petista é o pior se comparado às candidaturas apoiadas pela UNAS para outros cargos na mesma eleição, como já apontado em relação à Dilma e como será exposto a seguir com os dados para Senador, Deputado Federal e Deputado Estadual.

Um fator explicativo emerge no caso das eleições para governo do Estado, já que o desempenho eleitoral petista foi inferior se comparado às outras duas disputas majoritárias: tanto UNAS quanto outras forças políticas que deram sustentação eleitoral ao PT em 2014 não priorizaram a candidatura de Padilha, a ponto de três meses antes do pleito já se falar em um eventual apoio a Skaf (PMDB) em caso de segundo turno. A campanha realizada pela UNAS para Padilha resultou em uma votação expressiva para o candidato, porém ainda insuficiente para o colocar em primeiro lugar, algo só verificado em uma das três escolas levantadas, como será exposto mais a frente.

É preciso ressaltar que, a despeito disso, Alckmin obteve margem de votos muito mais ampla em localidades com perfil socioeconômico semelhante ao de Heliópolis, o que reforça a hipótese que correlaciona voto à atuação dos aparelhos privados de hegemonia. Assim como verificado em relação às eleições presidenciais, o desempenho petista nas eleições de 2014

para governo do estado foi muito inferior ao de Heliópolis em regiões com renda *per capita* semelhante. Na Zona Eleitoral 257 - Vila Prudente – Padilha obteve apenas 14,14%, atrás de Skaf, com 22,38%, e Alckmin, com 59,83%. Em redutos em que tradicionalmente o PT é vitorioso, como na Zona Eleitoral 373 - Capão Redondo - o resultado foi mais próximo ao de Heliópolis, mas ainda assim menor (sete pontos percentuais a menos). Lá, Padilha obteve 30,87% dos votos; Skaf, 20,13%; e Alckmin, 44,85%.

Assim, pode-se dizer que, tal como nas eleições para a Presidência, a explicação do resultado eleitoral não reside somente em sua relação com posição de classe social. Há uma relação, no pleito para Governador, entre voto e atuação das forças políticas, entre apoio eleitoral e controle de aparelhos privados de hegemonia. A campanha eleitoral da UNAS, também aqui, resultou em melhor desempenho do candidato apoiado.

### iii) Senador

Para o Senado, também foram selecionadas as três candidaturas que obtiveram maior número de votos nas eleições: José Serra (PSDB), Eduardo Suplicy (PT) e Gilberto Kassab (PSD). Neste pleito, é possível verificar a maior diferença de votos em Heliópolis a favor de uma candidatura apoiada pela UNAS para cargo em eleição majoritária, na comparação com a apuração na Zona 260 – Ipiranga, cidade de São Paulo e estado. Suplicy (PT) alcançou uma diferença substantiva em relação a José Serra (PSDB), como está exposto no quadro abaixo:

Senador	Heliópolis		Zona 260		Mun. São Paulo		Est. São Paulo	
	Total	% Vál.	Total	% Vál.	Total	% Vál.	Total	% Vál.
Votos	10417	100,00%	109.402	100	5.079.400	100	19.174.679	100
Suplicy	5489	52,69%	37.102	33,91	2.015.734	39,68	6.176.499	32,21
Serra	3517	33,76%	59.706	54,57	2.523.971	49,69	11.105.874	57,92
Kassab	715	6,86%	7.234	6,61	285.381	5,62	1.128.582	5,89

Ressalta-se que a votação em Heliópolis para Suplicy (PT) foi de 52,69%; para Serra (PSDB), 33,76%; e Kassab (PSD), 6,86%. Na Zona 260 – Ipiranga – os números obtidos pelo tucano e pelo petista praticamente se invertem: Suplicy (PT), 33,91%; Serra (PSDB), 54,57%. No Ipiranga, o resultado eleitoral é próximo ao das eleições no estado como um todo, em que Serra (PSDB) obteve 57,92% dos votos e se elegeu.

A explicação reside em um conjunto de fatores: o principal deles está na campanha efetivamente realizada pela UNAS para seu candidato, o que reforça a hipótese que

correlaciona preferência eleitoral do subproletariado com sua atuação de forma autoorganizada, em contraposição à explicação pela suposta identificação direta entre eleitor e candidatura, de forma imediata.

No caso das eleições para o Senado, essa hipótese aqui defendida se soma a três outros fatores: maior grau de conhecimento do candidato pelo eleitorado em relação ao candidato a governador, Alexandre Padilha, que disputava sua primeira eleição; menor índice de rejeição de Suplicy ante Serra, conforme apontavam as pesquisas de opinião divulgadas durante a corrida eleitoral de 2014; e maior proximidade de Suplicy com a população local, algo que pôde ser verificado nas pesquisas de campo em 2010 e 2013, pois o então Senador fazia visitas frequentes a Heliópolis. A proximidade da relação entre UNAS e Suplicy permitiu um trabalho político-organizativo mais consistente e permanente, o que favoreceu o trabalho político de caráter eleitoral.

Esse conjunto de fatores combinados compõe um processo de construção de força política, em sua dimensão eleitoral, e deve ser observado na análise da relação entre controle de aparelho privado de hegemonia e comportamento eleitoral. Assim como observado em relação aos resultados eleitorais para governo do estado e presidência da república, afirma-se aqui que é possível estabelecer uma relação entre mediação política por força atuante em um território e desempenho eleitoral, cabendo ao analista buscar explicitar os entrelaçamentos e deslocamentos de apoio eleitoral pelas forças atuantes nos territórios na explicação de um resultado eleitoral.

#### iv) Divisão por local de votação em Heliópolis

Antes de caminhar na análise dos resultados para Deputado Federal e Estadual, que reforçam as hipóteses aqui defendidas, cabe realizar um desmembramento dos votos para os três cargos acima referidos – Presidência, Senado e Governo do Estado – entre as três escolas de Heliópolis escolhidas para esta pesquisa. Neste caso, não há diferença substancial:

<b>Eleições 2014</b>	<b>Campos Salles</b>	<b>Luiz Gonzaga</b>	<b>Manuela</b>	<b>Total</b>	
<b>Senador</b>	3467	3693	3257	10417	100,00%
Suplicy	1829	2044	1616	5489	52,69%
Serra	1166	1139	1212	3517	33,76%
Kassab	233	273	209	715	6,86%
<b>Governador</b>	3812	4090	3639	11541	100,00%
Padilha	1358	1669	1243	4270	37,00%
Alckmin	1429	1519	1581	4529	39,24%
Skaf	892	822	712	2426	21,02%
<b>Presidente</b>	4210	4341	3921	12472	100,00%

Cabe destacar que a E.M.P.G. Luiz Gonzaga do Nascimento Júnior, localizada na Estrada das Lágrimas, em um ponto central de Heliópolis, é exatamente aquela em que os candidatos apoiados pela UNAS possuem melhor desempenho. Apenas nela o pleiteante a governo do estado, Alexandre Padilha (PT), obtém mais votos que seus concorrentes Alckmin (PSDB) e Skaf (PMDB). Na E.E.P.G. Manuela Lacerda Vergueiro, que está próxima de Heliópolis, mas fora do território, verifica-se o pior desempenho dos candidatos apoiados pela UNAS. Ressalta-se, entretanto, que a diferença não é substantiva, assim como não é grande a distância de Heliópolis de nenhum dos locais selecionados, situando-se a Luiz Gonzaga apenas em um ponto mais central.

#### v) Deputado Federal

Na eleição para Deputado Federal, o candidato apoiado pela UNAS era Carlos Zarattini (PT). Tratava-se da primeira participação do movimento na campanha do deputado, que possui base eleitoral em outras regiões da Capital Paulista e do Estado. Ainda assim, a zona eleitoral do Ipiranga ficou entre as dez regiões em que o candidato obteve mais votos, 2.176. Ao analisar os boletins de urna das seções eleitorais dos locais de votação selecionados, em comparação com a Zona Eleitoral como um todo, confirma-se a concentração de votos de Zarattini daquela zona eleitoral em Heliópolis.

Deputado Federal	Heliópolis		Zonal 260		Mun. São Paulo		Est. São Paulo	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Nominais	10510						19.072.417	
Legenda	1402						2.193.777	
Votos Válidos	11912	100,00%			4.869.889	100,00%	21.266.194	100,00%
<b><u>Candidatos</u></b>								
Celso Russomanno (PRB)	1359	11,41%	12.431	10,25%	631.744	10,95%	1.524.361	7,17%
Tiririca (PR)	1082	9,08%	6.512	5,37%	320.471	5,55%	1.016.796	4,78%
Zarattini (PT)	635	5,33%	2.176	1,79%	68.902	1,19%	138.286	0,65%
Guilherme Ribeiro (PP)	408	3,43%	2.446	2,02%	10.138	0,18%	41.527	0,20%
Vinícius Carvalho (PRB)	340	2,85%	1.559	1,29%	53.043	0,92%	80.643	0,38%
Adriano Diogo (PT)	310	2,60%	1.078	0,89%	41.878	0,73%	54.904	0,26%
Andres Sanchez (PT)	302	2,54%	2.056	1,70%	84.583	1,47%	169.834	0,80%
Pastor Marco Feliciano	272	2,28%	1.702	1,40%	90.982	1,58%	398.087	1,87%
Paulo Frange (PTB)	253	2,12%	921	0,76%	22.611	0,39%	28.105	0,13%
Niito Tatto (PT)	265	2,22%	1.443	1,19%	79.579	1,38%	101.196	0,48%
Vicente Cândido (PT)	263	2,21%	1.398	1,15%	75.125	1,30%	117.652	0,55%
Paulinho da Força (SD)	241	2,02%	1.581	1,30%	73.073	1,27%	227.186	1,07%
Paulo Maluf (PP)	233	1,96%	3.282	2,71%	119.150	2,06%	250.296	1,18%
José Ricardo Tripoli (PSDB)	139	1,17%	3.677	3,03%	171.107	2,97%	233.806	1,10%
José Mentor (PT)	124	1,04%	734	0,61%	25.013	0,43%	82.368	0,39%
Bruno Covas (PSDB)	52	0,44%	3.029	2,50%	144.002	2,50%	352.708	1,66%
Nogueira Junior (PSDB)	35	0,29%	659	0,54%	22.447	0,39%	254.051	1,19%
Carlos Sampaio (PSDB)	22	0,18%	641	0,53%	24.380	0,42%	295.623	1,39%
Rodrigo Garcia (DEM)	14	0,12%	250	0,21%	37.325	0,65%	336.151	1,58%
Samuel Moreira S Junior (PSDB)	11	0,09%	253	0,21%	27.566	0,48%	227.210	1,07%
Baleia Rossi (PMDB)	10	0,08%	228	0,19%	8.434	0,15%	208.352	0,98%

Os candidatos mais votados em São Paulo para Deputado Federal foram Celso Russomano (PRB) e Tiririca (PR). A expressiva votação que obtiveram reforça a tese de identificação direta entre eleitorado e candidato, uma vez que o número de votos está aqui diretamente relacionado com exposição midiática. Cabe destacar que isso se reforça em Heliópolis: o percentual de votos obtidos por esses dois candidatos é maior se comparado com o obtido no Ipiranga, na cidade de São Paulo e no estado.

No entanto, o expressivo resultado de Zarattini, o terceiro mais votado em Heliópolis e apenas trigésimo no estado de São Paulo, possibilita estabelecer uma relação direta entre ação de força política local e voto. Pode-se dizer que, também nas campanhas para cargo de votação proporcional, a dinâmica de disputa por esse tipo de apoio é componente fundamental para análise de comportamento eleitoral.

A posição de Adriano Diogo (PT), candidato não eleito, também é aqui significativa, dado que o candidato recebeu apoio de outra associação de Heliópolis (Associação Nova Heliópolis, filiada à CMP, assim como a UNAS), composta por diretores que deixaram a UNAS após serem derrotados em eleição para controle da entidade nos anos 1990, relatada anteriormente. Também é significativa a ausência dos candidatos tucanos entre os mais votados na região, dado que se trata do partido com maior número de deputados federais eleitos por São Paulo em 2014. O tucano mais bem votado em São Paulo foi Bruno Covas (PSDB), com 1,66% dos votos em todo estado, 2,5% na capital, os mesmos 2,5% no Ipiranga. Em Heliópolis, ele obteve apenas 0,44% dos votos. Ricardo Tripoli (PSDB) teve votação um pouco maior em Heliópolis, 1,17%, mas se comparado ao Ipiranga (3,03%) e à cidade de São Paulo (2,97%), pode-se dizer que a votação foi baixa no local.

Os resultados de outros partidos também possibilitam estabelecer relações entre atuação de aparelhos privados de hegemonia e resultado eleitoral. Guilherme Ribeiro (PP), que recebeu apoio de entidade local, obteve em Heliópolis 3,43% dos votos, acima de seu correligionário Paulo Maluf (PP), com 1,96%. No Ipiranga, Maluf sobe para 2,71%, e Guilherme Ribeiro cai para 2,02%. A situação também está invertida, se comparada a Heliópolis, na cidade de São Paulo, em que Guilherme Ribeiro (PP) obteve apenas 0,18% dos votos e Maluf, 2,06%. Outros candidatos com votação expressiva em Heliópolis, Vinícius Carvalho (PRB) e Paulo Frange (PTB), também receberam apoio de entidades locais. Seria fundamental, para avançar na análise do comportamento eleitoral, com base na hipótese aqui sustentada, desenvolver uma pesquisa sobre a disputa eleitoral e por apoio político entre essas diferentes entidades, algo que não foi possível no âmbito desta pesquisa. Para além disso, o

número de votos obtidos pelos partidos também explicita essa relação entre voto e atuação de força política local:

Partidos	Heliópolis	Est. São Paulo		
	Total	%	Total	%
	11912	100,00%	21.266.194	100
PT	3107	26,08%	2.956.439	13,9
PRB	1899	15,94%	2.241.552	10,54
PR	1192	10,01%	1.701.667	8
PSDB	944	7,92%	4.139.629	19,47
PP	905	7,60%	776.506	3,65
PTB	548	4,60%	701.693	3,3
PSC	447	3,75%	828.477	3,9
PSB	382	3,21%	1.192.210	5,61
DEM	336	2,82%	882.582	4,15
PMDB	315	2,64%	787.168	3,7
SD	265	2,22%	501.003	2,36
PV	260	2,18%	955.373	4,49
PEN	205	1,72%	176.184	0,83
PSD	166	1,39%	936.889	4,41
PPS	151	1,27%	515.419	2,42
Psol	142	1,19%	429.816	2,02
PcdoB	119	1,00%	213.564	1
PDT	108	0,91%	454.473	2,14

A comparação entre partidos nas eleições para Deputado Federal reforça uma dinâmica dupla que incide no comportamento eleitoral: o desempenho do PT em Heliópolis tem parte de sua explicação na atuação de movimentos de sua base entre o eleitorado do território, o que reafirma a hipótese de relação entre atuação de força política e obtenção de voto; por outro lado, a votação proporcionalmente maior de partidos como PRB, de Celso Russomanno, e PR, de Tiririca, mostra que a identificação direta entre eleitorado e candidato permanece, e é proporcionalmente maior se comparado ao restante do estado. Aqui, pode-se acrescentar uma hipótese correlata de que tais candidaturas possuem uma base maior entre as classes populares. Entre as classes médias e do topo da pirâmide a identificação é observada para candidaturas de outro perfil, tal como as diretamente relacionadas com o poder armado, como mostrarão os números de Coronel Telhada (PSDB) no pleito para deputado estadual.

Cabe ainda menção aos números do PSD, muito baixos em Heliópolis para deputado federal, porém expressivos na escolha de deputado estadual. A explicação está novamente na disputa entre as forças políticas da região, dado que outro movimento presente em Heliópolis,

o Movimento Sem Teto do Ipiranga (MSTI), realizou campanha para candidaturas do PSD no território para deputado estadual, como veremos a seguir.

vi) Deputado Estadual

Os números de votos obtidos para deputado estadual mostra um dos candidatos da UNAS, Valdir Sant`anna (PT), como o mais votado. A outra candidata, Cidinha Lacerda, que reside em Araçatuba (SP) e tem pouca base na capital paulista, ficou em terceiro lugar. O segundo posto foi ocupado por Pólíce Neto (PSD), candidato apoiado pelo Movimento Sem Teto do Ipiranga (MSTI):

Deputado Estadual	Heliópolis		Zona 260		Mun. São Paulo		Est. São Paulo	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Nominais	9397						17.612.046	
Legenda	2085						3.257.437	
Votos Válidos	11482	100,00%			4.300.279	100,00%	20.869.483	100,00%
<b>Candidatos mais votados</b>								
Valdir Sant`anna (PT)	554	4,82%	1.851	1,57%	26.020	0,47	28.514	0,14%
Pólíce Neto (PSD)	550	4,79%	3.252	2,77%	25.131	0,45	31.271	0,15%
Cidinha (PT)	472	4,11%	1.592	1,35%	9.830	0,18	27.990	0,13%
Campos Machado (PTB)	439	3,82%	1.716	1,46%	43.851	0,79	192.369	0,92%
Márcia Lia (PT)	365	3,18%	1.122	0,95%	11.795	0,21	70.945	0,34%
Milton Vieira (PSD)	333	2,90%	1.533	1,30%	40.491	0,72	92.987	0,45%
Ênio Tatto (PT)	282	2,46%	1.317	1,12%	76.203	1,36	108.135	0,52%
Rodrigo Moraes (PSC)	215	1,87%	1.188	1,01%	44.350	0,79	44.350	0,79%
Gerson Bittencourt (PT)	211	1,84%	1.392	1,18%	23.925	0,43	53.090	0,25%
Coronel Telhada (PSDB)	149	1,30%	3.387	2,88%	161.904	2,9	254.074	1,22%
Jorge W. G. Mattos (PRB)	183	1,59%	1.489	1,27	87.126	1,56	180.419	0,86
José Roberto Tripoli (PV)	147	1,28%	3.871	3,29	189.965	3,4	232.467	1,11
Orlando Junior (PSDB)	93	0,81%	1.859	1,58	21.300	0,38	237.020	1,14
Feliciano Nahimy Filho (PEN)	76	0,66%	1.532	1,3	54.594	0,98	188.898	0,91
Fernando Capez (PSDB)	68	0,59%	2.637	2,24	150.634	2,7	306.268	1,47
Pedro Tobias (PSDB)	12	0,10%	245	0,21	8.441	0,15	164.261	0,79
André L. Prado (PR)	7	0,06%	90	0,08	6.127	0,11	164.589	0,79
José Munhoz (PSDB)	2	0,02%	314	0,27	9.786	0,18	194.938	0,93
Mauro Bragatto (PSDB)	0	0,00%	51	0,04	1.940	0,03	175.839	0,84
Abi Chedid (DEM)	0	0,00%	46	0,04	2.754	0,05	167.909	0,8

É interessante observar que nenhum dos três candidatos mais votados em Heliópolis foi eleito para deputado estadual. São candidaturas com forte apoio eleitoral local, mas com força política insuficiente na cidade e no estado de São Paulo. Cabe ainda destaque ao fato de que nenhuma delas é proveniente de Heliópolis, são candidatos de outras regiões da cidade ou do

estado, mas que tiveram expressiva votação em Heliópolis pelo apoio eleitoral que obtiveram de movimentos locais, a UNAS e o MSTI.

O quarto mais votado, Campos Machado (PTB), foi eleito, e também teve votação expressiva em Heliópolis, o que é explicado por apoio eleitoral de entidades como uma Escola de Samba da região. Também Márcia Lia (PT), quinta mais votada, obteve apoio local, da Associação Nova Heliópolis, formando chapa com Adriano Diogo (PT), e com votação pouco maior que a obtida pelo candidato a deputado federal. É preciso, na análise do comportamento eleitoral, investigar ainda a atuação de outros aparelhos privados de hegemonia, como as igrejas, além de times de futebol de várzea e tráfico de drogas, algo que não foi possível realizar no âmbito desta pesquisa.

Também são indicadores, em contraposição ao bom desempenho petista, os números de candidatos pouco votados em Heliópolis, mas com expressiva votação no Ipiranga e na cidade de São Paulo. José Roberto Tripoli (PV) obteve 3,4% dos votos na capital paulista, 3,29% no Ipiranga e 1,28% em Heliópolis. Fernando Capez (PSDB) contou com 2,7% dos votos na cidade de São Paulo, 2,24% no Ipiranga e caiu para 0,59% em Heliópolis. Também o Coronel Telhada (PSDB) obteve 1,3% dos votos em Heliópolis, 2,88% no Ipiranga e 2,9% na capital.

Ressalta-se novamente que a votação para deputado estadual reforça a hipótese aqui defendida e traz números ainda mais expressivos do que os apresentados para deputado federal e para cargos majoritários. Uma hipótese que pode ser levantada é a de que os candidatos a deputado estadual são menos conhecidos pelo eleitorado, o que amplia a incidência política de aparelhos privados de hegemonia no número de votos. Assim, ainda que Zarattini (PT) tenha obtido mais votos individualmente, a soma de Cidinha (PT) e Valdir Sant`anna resulta em um número maior. Também o PT como partido obteve mais votos para deputado estadual do que para federal, como mostra o quadro a seguir de votação obtida pelos partidos no pleito para deputado estadual:

Partidos	Heliópolis		Est. São Paulo	
	Total	%	Total	%
PT	3685	32,09%	3.070.069	14,71%
PSD	1329	11,57%	844.592	4,05%
PSDB	1282	11,17%	5.113.976	24,50%
PTB	634	5,52%	606.701	2,91%
PSB	580	5,05%	1.261.861	6,05%
PSC	349	3,04%	622.238	2,98%
SD	347	3,02%	405.073	1,94%
PMDB	344	3,00%	1.080.961	5,18%
PRB	333	2,90%	579.337	2,78%
DEM	332	2,89%	1.250.922	5,99%
PV	301	2,62%	1.306.750	6,26%
PP	280	2,44%	471.749	2,26%
PDT	252	2,19%	400.555	1,92%
PcdoB	240	2,09%	503.474	2,41%
PR	178	1,55%	615.025	2,95%
Psol	147	1,28%	485.147	2,32%
PEN	119	1,04%	440.348	2,11%
PPS	70	0,61%	560.130	2,68%

Aqui, além da expressiva votação do PT, destaca-se a posição do PSD, que salta de 1,39% dos votos válidos para deputado federal para 11,57% dos votos para deputado estadual. Conforme já mencionado, a explicação do resultado está no apoio eleitoral do Movimento Sem Teto do Ipiranga para candidaturas do PSD para deputado estadual e não para federal. Destaca-se também o desempenho tucano, do PMDB e do DEM, muito inferiores em Heliópolis nas votações para todos os cargos pesquisados. Isso contraposto ao desempenho de partidos como PSD, PTB e PP reforça a hipótese de que o voto tem sua explicação pela atuação da força política, não apenas por uma derivação direta entre classe social e comportamento eleitoral.

O caminhar analítico neste capítulo apontou a relação entre luta institucional e construção de força política, como parte de um processo mais amplo de formação de homogeneidade de interesses e avanço na autoconsciência e organização de forças sociais. Há uma busca, pelas forças políticas, de superação do momento “econômico-corporativo” para aquele “mais abertamente político”, em que haja uma unidade intelectual e moral das forças em ação. Parte desse processo está inserido em uma dinâmica que combina, de um lado, a construção de força política no território, pela luta político-social em torno de demandas das forças sociais ali presentes, e pela oferta de serviços que, de certa forma, respondam a tais demandas. De outro, está a relação entre essa dinâmica sócio-comunitária com a parlamentar-

institucional, que se dará pela relação direta entre força política e ocupante de cargo público, pressão direta do movimento sobre o poder público e participação em espaços institucionais como conselhos e conferências, dentre outras formas.

Conforme já exposto, a UNAS, enquanto força política, se vale da articulação com ocupantes de cargos eletivos para efetivar ações que permitirá a estes estreitar vínculos com as forças sociais que compõem o território de Heliópolis, dentro de um processo mais amplo de luta pelo projeto político norteador. Outra dimensão desse mesmo processo é seu desdobramento em voto: a construção de força política é base para disputa eleitoral, e a quantidade de eleitores mobilizada será elemento definidor, nos anos subsequentes, da possibilidade de obtenção de apoio daqueles que ocupam a trincheira legislativo-parlamentar. A força que se expressa quantitativamente nas eleições é parte do processo de superação da condição de dependência ante as forças políticas que controlam espaços da arena estatal. E efetivamente a UNAS expressa sua força eleitoralmente, o que explica em parte as possibilidades de interlocução com ocupantes de cargo eletivo, independente de sua filiação partidária.

Na medida em que as dinâmicas sócio-comunitária e legislativo-parlamentar se entrelaçam, a disputa partidária que se faz presente na institucionalidade tem sua expressão em disputas políticas no território, cujos resultados terão expressão no voto. Será possível avançar nessa análise no próximo capítulo, mas cabe aqui reiterar que os deslocamentos eleitorais estão também relacionados a essa dinâmica de disputa por apoio da multiplicidade de movimentos, associações, entidades, em suma, dos aparelhos privados de hegemonia cujo controle caracteriza a força política na sociedade civil.

### 3.6 - Disputas no interior do PT e projeto político

A análise das relações entre hegemonia, força política e luta institucional se encerram neste capítulo com a discussão sobre as disputas em que a UNAS está inserida no interior de seu instrumento político-partidário, com enfoque na conformação e defesa do projeto político que a norteia. Faz parte do processo de construção de força política, para além das relações com ocupantes de cargos nos poderes Executivo e Legislativo, a disputa pelo controle de instâncias partidárias, no caso, do PT. Um exemplo esteve no envolvimento de lideranças da UNAS na última eleição do Processo de Eleições Diretas (PED), no final de 2013. Este envolvimento se deu pelo apoio, no município, no estado e nacionalmente, à chapa da

Construindo um Novo Brasil (CNB), a “nossa tendência”. A CNB reivindica o programa democrático popular e é oriunda da “Articulação dos 113”, que mais tarde seria conhecida como Articulação Unidade na Luta e Campo Majoritário. No PED de 2013, a CNB apoiou Rui Falcão, da tendência Novo Rumo (NR), para a presidência nacional do PT, eleito com mais de 70% dos votos. Contraditoriamente, a UNAS que, enquanto força política, sofre no plano local com as consequências das inflexões da forma organizativa e modo de atuação geral do PT, no plano nacional se vincula à tendência promotora de tais inflexões.

No Diretório Zonal do Ipiranga, as lideranças da UNAS apoiaram Gustavo, diretor da entidade. A campanha foi realizada em toda a região, mas principalmente em Heliópolis. Antes de terminar uma reunião entre gestores da UNAS em 31/10/2013, por exemplo, Leonardo passou informe sobre as eleições que aconteceriam dias depois, em 10/11. “O Gustavo concorre no Ipiranga. É eleição direta. Quem não é filiado? Quem quiser se filiar, tenho a ficha. Só não vai poder votar agora. Mas quem quiser se filiar depois, é legal”. Em seguida, Gustavo falou sobre sua candidatura à presidência do Diretório Zonal do PT no Ipiranga: “Minha derrota não é minha, é nossa. Temos que retomar o diretório do PT. Precisamos de ajuda, de mais pessoas. O Ademir está disputando com a gente, e temos candidato no zonal da Saúde também, está pesada a disputa”. Antes de se encerrar a reunião, uma pessoa presente comenta que nos equipamentos da UNAS têm filiados ao partido, assim como entre o público atendido, cabendo uma campanha específica, que foi realizada.

Lideranças da UNAS fizeram porta-a-porta nas casas de pessoas filiadas ao PT. Comentou-se que, antigamente, havia filiação em massa na comunidade, “tinha meta de filiação. Mas pararam com isso, tem que conscientizar. Não dá para filiar assim, sem saber direito o que significa” (Balza, em conversa informal em 2/12/2013). Após intensa campanha, Gustavo se elegeu com 40 votos a mais que o concorrente. No ano seguinte, já enquanto presidente do Diretório Zonal, disse ter a intenção de “trazer povo para o regional, para debater, mesmo que não seja filiado, tem direito a voz. Isso nunca foi feito, temos de fazer debate, trazer povo bom aqui, uns seminários” (em conversa informal em 24/2/2014).

Outro diretor da UNAS concorreu à reeleição para o diretório zonal da Saúde, mas foi derrotado, para lamento das lideranças. “Ele fez um discurso bonito depois de receber o resultado, ressaltou que temos de estudar, lembrou do Lula fazendo discurso em cima de um caixote no Bairro Operário, e disse que o partido não pode deixar de ser socialista”, conta Tadeu, em conversa informal, em 25/11/2013.

Nesse processo, é possível observar a relação mais direta entre instrumento partidário e força política. A eleição de dois diretores da UNAS para o comando de instâncias do PT se apoia diretamente no trabalho político-social que a entidade realiza em Heliópolis e região. É a força política acumulada pelas relações que estabelece com as forças sociais que compõem o território que torna possível à UNAS travar a disputa política de caráter partidário. O controle do instrumento partidário no plano local, por sua vez, implicará em maior possibilidade de acúmulo de força política pela entidade no território. Acredita-se que ao assumir espaços de direção partidária, a UNAS terá maior capacidade de impor seus interesses na interlocução com partido, ocupantes de cargos eletivos e com o poder público de uma maneira geral.

Ou seja, trata-se de uma dinâmica que combina, em um mesmo plano, força social, força política e projeto político. Nos diferentes casos expostos coloca-se o esforço constante da UNAS de viabilizar iniciativas que tragam algum impacto positivo na vida dos moradores de Heliópolis, se possível na perspectiva da conquista de direitos. Orientada pela relação que estabelece com as forças sociais que compõem o território, está a construção de força política pelo movimento. E norteador de sua construção enquanto força política, está o projeto político que orienta os agentes em movimento.

Cabe destacar que, nessas três dimensões imbricadas entre si, as lutas nas trincheiras sócio-comunitária e legislativo-parlamentar estão diretamente inter-relacionadas. O Partido segue em disputa na medida em que a posição daquela força política no seu interior influirá nas possibilidades de conquista na trincheira legislativo-parlamentar. Do mesmo modo, essa posição tem lastro na relação da UNAS enquanto força política com as forças sociais que compõem seu território de atuação. Assim, conforma-se uma imbricada rede de relações entre os diferentes sujeitos atuantes social e politicamente. Ocupantes de cargos públicos, eletivos ou indicados, buscam em associações como a UNAS a consolidação de uma base política e social que lhes será fundamental para sustentação política, na mesma medida em que as lideranças de Heliópolis encontrarão nessas relações, ainda que em condição desigual e dependente, as formas de fortalecimento político.

Também as possibilidades de controle das instâncias partidárias repousam na força política da UNAS e nas suas relações com forças sociais, tendo como um de seus componentes o desenrolar da trajetória política dos sujeitos que a compõem. Ainda que haja apontamentos acerca da diminuição de importância, ao longo das últimas décadas, das instâncias partidárias na definição da atuação parlamentar do PT, o controle da instância segue

como parte do caminho de construção de força política no seu interior, inclusive no que se refere à viabilização eleitoral de postulantes a cargos na esfera legislativo-parlamentar.

Nas palavras de Gustavo, é preciso permanentemente se inserir nas disputas políticas colocadas no território. “Tem gente que fala que sou alucinado por eleições, mas é parte de nossa vida. No PED, estava em jogo a UNAS, que tem o comando político na região, e ia ter uma derrota política. Tinha gente dizendo para deixar pra lá”. No seu entender, isso significa que “temos de nos preparar para fazer a disputa de hegemonia, senão nem política pública vai conseguir disputar. Se não tiver presente no debate, em relação com secretarias, direto com governos, não consegue nada”. Por toda a cidade, afirma Gustavo, existem muitos movimentos que sequer “agendar audiência conseguem, porque não têm trânsito bom. Existe uma ordem de prioridade de atendimento” (em conversa informal em 26 de março de 2013).

Por isso, procura estar presente de forma permanente nos espaços das trincheiras legislativo-parlamentar e técnico-administrativa, exercendo pressão política no interior do partido e sobre governos. “Ontem, peguei todos os secretários lá. Falei com Mercadante e Callegari. Tinha uns dez secretários ontem. Precisamos ocupar esses espaços, e fortalecer nosso campo aqui”, o que passa por um trabalho político organizativo. “Temos fragilidade aqui, e é nossa casa. Cada um aqui mora num núcleo, e tem que se relacionar no núcleo em que mora. Referência da UNAS no núcleo não é o logo da entidade ou o atendimento direto”, mas as tarefas cumpridas por cada diretor da entidade. O papel da direção, sustenta outra pessoa, é “ir onde povo está. Precisamos analisar se pôs o pé na estrada”, o que significa “estabelecer contato com colaboradores que a gente não conhecia, a realidade de cada um, onde mora, e ver se tem condições de tocar o trem, e levar nossa mensagem”, a partir de uma discussão comum sobre qual é o projeto político que move a UNAS.

Para Leonardo, um dos desafios é superar a existência de “muita liderança de vanguarda”, que não se relaciona com a massa. A dissociação do agir do sujeito que compõe uma força política dos processos de organização e articulação das forças sociais é o dilema a que o termo “liderança de vanguarda” se refere. No dizer de Leonardo, há um distanciamento das ações engendradas por quem ocupa cargos institucionais, seja na esfera legislativo-parlamentar, seja na própria esfera sócio-comunitária, dos processos de construção de força política em torno do projeto político do movimento social. Isso torna mais fácil à “mídia introjetar” seu projeto político “na cabeça das pessoas. A gente foge da questão de classe, talvez as pessoas aqui não tenham consciência de classe. Precisamos ver quem somos nós,

mas estamos na linha de liderança de vanguarda, sem intervir em processo de mudança nenhuma” (Leonardo, em 29/11/2013).

Para caminhar nesse sentido da mudança social, é preciso “ver as ações e como contribuem para fortalecer missão da UNAS”, diz Leonardo. É desse modo que as ações na trincheira legislativo-parlamentar e na sócio-comunitária podem dar consequência ao planejamento estratégico da entidade, pois o projeto político que o planejamento expressa organiza as forças sociais enquanto força política. “Temos que investir em coisa mais estratégica, temos de investir mais na gente mesmo (...). Senão, viramos prestador de serviço, sem saber qual resultado deu, que área temos de reforçar” (Leonardo, em 29/11/2013).

A UNAS nasceu de grupo de pessoas atrevido, de querer se unir com outras pessoas que tinham ideologias para se formar cidadão, lutadores, desse segmento, pensando no Brasil, no pequeno aqui, no bairro, nas pessoas, então conseguimos construir esse projeto, e temos ideologia sim. Como isso está na cabeça de cada um de nós? Essa reflexão é fundamental, porque é ela que vai fortalecer a luta e que mais pessoas acreditem que é possível mudar para melhor o projeto de vida do povo. A questão partidária está junto, desde que o PT nem era fundado, quando junta movimentos com sindicato, e hoje a gente peca muito quando se trata de ideologia. Tem lutas que tem representante nosso que não sabe o que está fazendo, não tem um mínimo de consciência política, comandado por outra ideologia, da mídia, da direita, através dos meios de comunicação, a gente embarca e fortalece tudo isso (Lia, em reunião em 22/3/2014).

Trata-se do enfrentamento necessário ao avanço “da influência político-ideológica, em setores da classe trabalhadora”, dos meios de comunicação de massa, de concepções educacionais liberais, tanto no aparato estatal quanto na sociedade civil, e ainda “do crime organizado e das Igrejas, em particular as de corte evangélico. Ao mesmo tempo, organizações tradicionais, como os sindicatos e os partidos, viram um decréscimo na sua militância voluntária” (POMAR, 2005, p. 90). Esses são fenômenos que se apresentaram de forma combinada nas últimas duas décadas como fatores de desorganização das forças que atuam em favor dos interesses das classes trabalhadoras na esfera produtiva e na luta popular (POCHMAN, 2003; SANTOS & SILVEIRA, 2001; POMAR, 2005). Como parte desse processo, insere-se o debate acerca das transformações vividas pelo instrumento político-partidário que a UNAS assume para si desde os anos 1980 até os dias de hoje, o PT. “A análise detalhada do debate em torno do programa partidário e de sua estratégia política mostra que as transformações ocorridas no PT” se constituíram enquanto respostas “a estes

fenômenos, mesmo quando tiveram como decorrência prática subordinar o Partido a alguns dos fenômenos que se pretendia enfrentar” (POMAR, 2005, p. 91).

Se qualquer um aqui sair candidato, teremos de buscar dinheiro (...), e depois as leis vão refletir quem doou. Financiamento tinha que ser público, senão será sempre a classe média liderando trabalhador. Não vamos financiar ninguém (...). Hoje as empreiteiras compraram duas páginas da Folha [jornal Folha de S. Paulo], e presidente do Sicovi está dizendo que é vítima, e falando que quem financia tem que ajudar mesmo, dando indireta pro PT mesmo. Na eleição, quem financia são os grandes banqueiros (Tadeu, em reunião de diretoria em 29/11/2013).

As mudanças na composição do financiamento das atividades do PT ao longo dos anos 1990 e 2000, com progressivo aumento do percentual advindo das empresas, como aponta Singer (2012), remonta a tais dilemas levantados por Tadeu. Essa é mais uma face da hegemonia burguesa sobre o processo político geral (POMAR, 2005; SINGER, 2012), e sobre os instrumentos de luta das classes trabalhadoras em particular. São laços que “fizeram o Partido internalizar, fortemente, as influências que os trabalhadores sofriam por parte da burguesia” (POMAR, 2005, p. 93), e isso também está presente nas relações que a UNAS estabelece enquanto força política para atuar no território.

Conforme exposto anteriormente, há grande heterogeneidade de interesses e relações internas ao movimento social que aproxima classes trabalhadoras, pequena burguesia e grande burguesia interna, frações de classes aqui já descritas e presentes nas múltiplas relações e atividades construídas no território como um todo e pela UNAS em particular. Essas relações permeiam não apenas as atividades construídas pelo movimento social e a formulação de seu projeto político, mas se fazem igualmente presentes na construção do instrumento político de caráter partidário de que a UNAS historicamente participa. Nesse sentido, a força política compõe-se de forças sociais heterogêneas e com interesses distintos, porém se conforma dentro de um processo de articulação de alguns desses interesses em torno de um projeto político por elas compartilhado.

A ideia de que o financiamento tem de ser público “senão será sempre a classe média liderando trabalhador” remonta à análise que a maioria da diretoria faz da correlação de forças no interior do PT, para além dos problemas relativos ao funcionamento do sistema político brasileiro como um todo. Na visão exposta na reunião e em espaços informais, “são eles (a classe média e a burguesia) que mandam, não tem jeito, nós (movimentos populares) não temos força, dependemos deles”. Aqui, a dependência na participação se apresenta no interior

do processo de construção do instrumento político-partidário por aquela força política. No seu entender, pela posição que ocupa na sociedade, os setores de classe média têm melhores condições de ocupar posições de direção no interior do partido, e isso acaba por determinar os rumos da política partidária, sobretudo no que se refere ao financiamento de campanhas e à relação com o empresariado.

É preciso ressaltar que, no plano do discurso dos agentes em movimento, não há distinção entre classe média e burguesia. Nas palavras daqueles sujeitos, “classe média” é expressão genérica que se refere a um conjunto heterogêneo de forças sociais, dentre elas a pequena burguesia, a grande burguesia interna e burguesia atrelada ao capital financeiro. Os setores médios, profissionais liberais, pequenos empresários, acadêmicos, jornalistas e arquitetos, dentre outros, são aqueles que historicamente construíram articulações entre a UNAS e o empresariado em Heliópolis e no interior do partido. Assim, a dependência se coloca, de um lado, em relação aos setores médios que possuem relações estabelecidas com o empresariado e, por outro, em relação à própria burguesia detentora de poder econômico e com acesso a espaços de poder estatais, de modo que os agentes em movimento que compõem a UNAS consideram fundamental superar a condição subordinada no acesso a recursos financeiros. Para isso, estabelecem como objetivos políticos a conquista de “autonomia” e o financiamento público de campanhas.

Nas palavras de Tadeu, em conversa informal, “dependemos da classe média para se eleger. Somos maioria, mas não conseguimos nos eleger sem eles” (em 9/12/2013), pois no processo eleitoral o acesso a recursos financeiros e aos financiadores tem suplantado a construção de força política pela atuação político-social de movimentos como a UNAS. Gustavo ressalta que até hoje os parlamentares, em geral, “ficam prometendo, querem que a gente fique dependente” (em conversa informal em 13/12/2013). A questão da “dependência” nas relações de força será elemento central daquela conjuntura e da atualidade. Também por isso, na discussão sobre Reforma Política, a direção da associação se incomoda com a defesa do voto em lista. Pedro e outros afirmam que “não será a reforma que a gente quer, será voto em lista, e isso favorece os caciques do partido”. Outra expressão desse processo é a relação que o PT estabelece com os meios de comunicação de massa.

Na Argentina, o Clarin peitou o governo, foram pro pau, e aqui não conseguimos nem investir mais na rádio [Rádio Heliópolis]. Pagam R\$ 1 milhão pra CBN anunciar vacinação e as rádios comunitárias têm de anunciar de graça. É o PT de classe média. Fez aliança com a Folha, O Globo, mas assim que mexeu nas empreiteiras, as mídias recuaram, não vão

ajudar mais o Haddad com os conselhos participativos (Tadeu, em reunião de diretoria da UNAS em 29/11/2013).

Na análise de Pomar (2005), o controle dos meios de comunicação de massas é uma das formas pelas quais se exerce a hegemonia burguesa na sociedade brasileira, assim como já apontado em relação a outros aparelhos privados de hegemonia, como igrejas e organizações da sociedade civil, e sobre o aparato estatal. Nesse sentido, para “uma compreensão plena das escolhas estratégicas feitas pelo petismo” é preciso levar em conta a influência de tal hegemonia, assim como as “características estruturais de nossa sociedade, da precariedade do debate teórico partidário e da forte influência do desenvolvimentismo sobre a esquerda brasileira”, que levou, progressivamente, nos marcos discursivos do partido, “à substituição do socialismo pelo 'crescimento econômico' como ideia estruturante do petismo, enquanto matriz explicativa, programa e estratégia de transformação da sociedade brasileira” (POMAR, 2005, p. 198). Essa tensão entre diferentes marcos estruturantes das ações sociais e políticas é o pano de fundo que contrapõe, no plano local, as diferentes concepções do projeto político norteador da militância da UNAS. O mesmo “elo fraco” se apresenta nos embates acerca do papel do empresariado naquele território, que é a “análise da estrutura de classes existente na sociedade brasileira. Mais exatamente, a crença na possibilidade de algum tipo de aliança estratégica entre os trabalhadores e a burguesia” (POMAR, 2005, p. 198).

No caso das forças sociais que compõem a direção da UNAS, trata-se menos de uma crença que uma condição de atuação, pois estão inseridos dentro de uma lógica de dependência no que se refere à participação: há uma distância em relação aos centros decisórios no interior do Estado e no interior do partido, e o fortalecimento das relações com setores médios e empresariado é visto pela maioria das lideranças como caminho para a superação da condição subordinada em que se encontram. Ainda que associações como a UNAS logrem a construção de força política no território em que atuam, a participação política baseada nessa força está inserida no interior de estruturas de poder orientadas pela lógica burguesa de apropriação do público pelo privado. Nos anos 2000, isso se reforçou pelo contexto de governo federal encabeçado pelo PT e sustentado politicamente pela ascensão de uma fração da burguesia brasileira, a grande burguesia interna, no interior do bloco no poder no Estado Brasileiro, que segue hegemonizado pelo modelo capitalista neoliberal periférico e dependente.

Os agentes em movimento se situam em uma disputa política no interior da ordem vigente, que reproduz as condições de dependência sobre as quais deve atuar no sentido de

sua superação. Trata-se de um contexto em que os processos de “mudança social” e de “controle da mudança” se operam de acordo com o “regime de classes” e o poder político em que se situa, com hegemonia do poder burguês que “procura impedir que o fluxo da mudança, a partir de pressões internas ou/e externas, transborde aquela ordem social, provocando deslocamento do poder real ou para as classes oprimidas ou para fora” (FERNANDES, 2008, p. 61).

Diante desse contexto, a principal forma de mediação entre as lutas sócio-comunitária e legislativo-parlamentar é estabelecida, pelos agentes em movimento, pela representação política em cargos eletivos. A eleição de um integrante da UNAS pressupõe “discutir mais o institucional”, ou seja, construir as bases políticas e sociais de sustentação da candidatura. Para tanto, dois movimentos convergentes são necessários: a construção de força política no território pela atuação da UNAS – um trabalho de “convencimento” no bairro – e a articulação política com forças já atuantes na trincheira legislativo-parlamentar e que têm na UNAS uma base de apoio. O movimento, por sua vez, quer superar (ao menos em parte) a condição de dependência em relação aos mandatos que lhe representam, e o caminho encontrado é pela eleição de um militante próprio para a Câmara dos Vereadores.

Este seria um passo a mais dentro de um processo histórico de acúmulo de forças pela UNAS em sua atuação como movimento social. A “participação” se apresenta em sua dimensão político-eleitoral, e reafirma-se novamente como eixo norteador das ações desse campo de forças políticas. Com a eleição de um vereador “próprio”, representante direto daquela força política na trincheira legislativo-parlamentar, acredita-se que são ampliadas as possibilidades de efetivação do projeto político que orienta as ações do movimento social e de sua participação na produção de “efeitos pertinentes” sobre a composição das forças sociais no território.

As possibilidades de integrar processos de elaboração e gestão de políticas públicas colocadas às classes populares variam de acordo com sua proximidade relativa dos “centros paralelos de poder”. Esta proximidade, por sua vez, varia de acordo com a correlação de forças na sociedade como um todo, com as características gerais do Estado, do Regime Político e do sistema eleitoral, com a organização interna de partidos políticos, e ainda com as formas de organização dos aparelhos privados de hegemonia integrantes da sociedade civil. Como parte desse processo está a participação do movimento social enquanto força política em um instrumento político partidário, a atuação em seu interior e seu uso nas trincheiras sócio-comunitárias e legislativo-parlamentar. Também é parte disso a afirmação da UNAS

enquanto “aparelho privado de hegemonia” dirigido por uma força política comprometida com aspectos gerais de seu projeto político.

Ao longo das quatro décadas por que passou a construção da UNAS enquanto movimento social e de Heliópolis enquanto território, vivenciou-se um embate cotidiano entre forças políticas, locais e gerais, orientadas por projetos políticos distintos. O padrão periférico de crescimento da cidade resultante da ação governamental orientada por interesses do circuito imobiliário foram instituintes de Heliópolis enquanto espaço social, composto por um conjunto heterogêneo de forças sociais. A conjuntura de grande desequilíbrio na correlação de forças durante o Regime Militar forjou uma “somatória de extorsões” operadas em processo definido como “espoliação urbana”, conformadora das relações sociais daquele território como um todo.

A construção de força política em Heliópolis, orientada por um projeto alternativo de sociedade, o democrático-popular, fundamentou a disputa pela transformação daquela realidade e de resistência ao avanço neoliberal na cidade e no País. Foram consequências desse enfrentamento tanto as conquistas sociais expressas pela efetivação de um conjunto de direitos, quanto a aceleração do padrão imobiliário intensivo que gerou novas situações espoliativas.

Com os deslocamentos dessa disputa advindos da nova correlação de forças nos governos Lula e Dilma, colocou-se o desafio de movimentar-se no sentido da sustentação social e política de um governo em constante embate com o campo neoliberal, porém hegemonizado por forças antagônicas ao projeto democrático-popular. A resposta a esse paradoxo está em persistir, na relação que aqueles grupos estabelecem com as forças sociais, na construção de força política orientada pela conquista de direitos sociais e participação, elementos centrais do projeto democrático-popular. Nas palavras de Lia, as mudanças sociais virão daquilo que a UNAS “acredita”, de suas “lutas e objetivos”. Da construção de força própria depende o avanço nas transformações democratizantes no território, e a ela estão associados diferentes elementos, tais como ter representação na trincheira legislativa-parlamentar e avançar na social-comunitária e na unidade ideológica, articulados em torno de um projeto que oriente a ação dos agentes em movimento.

Na acepção gramsciana, trata-se de avançar na organização e luta em torno do direito de participar da definição dos sentidos da mudança social, o que passa por agir enquanto força política em determinada conjuntura. É tal ação que dá fundamentação material e simbólica à “correlação de forças” da luta nas diferentes trincheiras que conformam sociedade civil e

sociedade política. E reafirmar isso tem significado político em uma conjuntura que pré-concebe a correlação como algo imutável, impassível de transformação. Para seguir nesta análise, o próximo e último capítulo enfocará as disputas em que a UNAS se insere ante outras forças políticas, na sociedade civil e na sociedade política.

#### **Capítulo 4 – Neoliberalismo, Neodesenvolvimentismo e o Democrático-Popular**

Os capítulos anteriores abordaram o processo histórico de conformação das forças sociais que compõem o território de Heliópolis, a construção de força política em torno de um projeto de transformação social, bem como a disputa entre forças orientadas por distintos projetos de sociedade e Estado. Para concluir a análise dos processos de conformação de forças sociais, políticas, seus elementos constituintes e principais características, bem como as relações existentes entre tal conformação e a disputa entre projetos políticos, com base nas experiências da UNAS, é preciso abordar de forma mais aproximada as disputas entre forças atuantes na sociedade civil. Este capítulo se dedicará a isso, a partir das relações que a UNAS estabelece com outras forças presentes no território, bem como das articulações em que se envolve na cidade e no país em meio à disputa entre os projetos neoliberal e democrático-popular.

Em contexto de “ascensão política” da grande burguesia interna no interior do bloco no poder, articulada em torno do neodesenvolvimentismo e integrada a uma frente também composta pelo movimento sindical e popular (BOITO JR, 2012, p. 72), será aqui analisado como essa forma de concretização de suas políticas se expressa em termos de contradições e disputas na sociedade civil. A conjuntura dos anos 2000 colocou permanentemente um paradoxo para as forças democrático-populares: o avanço neodesenvolvimentista ampliou as possibilidades de organização e luta das forças democrático-populares, por uma política de extensão de direitos sociais a grupos antes excluídos, ao mesmo tempo em que manteve um contexto de “confluência perversa” entre os projetos políticos neoliberal e democrático-popular. É na análise desse paradoxo, e de suas implicações na composição dos movimentos populares, que o quarto e último capítulo buscará avançar.

O enfoque será dado às disputas localizadas na sociedade civil, entre forças políticas orientadas por projetos distintos, mas compostas pelas classes populares; e entre forças orientadas pelo mesmo projeto, o democrático-popular, porém em disputa entre si para organizar as forças sociais de dado território por diferentes aparelhos privados de hegemonia. Ressalta-se que organizações com programas políticos e objetivos comuns se envolvem em disputas por base social de dado território, o que complexifica o processo de construção de força em torno de um projeto político por elas compartilhado. Assim, serão aqui analisadas aproximações e distanciamentos da UNAS em relação a forças como a Central de Movimentos Populares (CMP) e a União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM-

SP), bem como as disputas ante forças antagônicas, tais como o Movimento Sem Teto do Ipiranga (MSTI).

Destaca-se aqui a existência de forças políticas conformadas por forças sociais das classes populares e que se orientam pelo projeto neoliberal. Tais forças controlam aparelhos privados de hegemonia em territórios como Heliópolis, envolvendo-se em disputas com a UNAS por voto, conforme descrito no capítulo anterior na análise do comportamento eleitoral, e por base social para os movimentos de moradia, dentre outros. Essa dinâmica será objeto de discussão nos próximos tópicos, assim como suas formas de expressão em governos de composição política heterogênea tais como o de Fernando Haddad em São Paulo (PT-SP: 2013-16) e de Lula/Dilma na Presidência da República (PT: 2003-16).

#### 4.1 - Disputas entre forças políticas na sociedade civil

As disputas entre forças políticas antagônicas, mas compostas por forças sociais advindas das classes populares, serão analisadas, neste primeiro momento, a partir de relações que estabelecem em espaços públicos. Conforme já mencionado em capítulos anteriores, como tática de acúmulo de forças para tensionar a implementação das políticas públicas em âmbito local e nacional, a UNAS se articula pela Central de Movimentos Populares (CMP). A inserção se dá, principalmente, pela atuação do Movimento Sem Teto da associação, que assumiu em 2013 a coordenação municipal da CMP. Desde 1993, ano de fundação da CMP, a principal área de articulação entre UNAS e a entidade é a política de habitação, em âmbitos municipal e federal. As duas entidades não possuem interlocução com o governo estadual de São Paulo, apesar de mobilizações realizadas em 2012 e agosto de 2013 para reivindicar uma política estadual de habitação.

Uma das atuações da UNAS em articulação com a CMP se deu nas eleições de 2013 para o Conselho Municipal de Habitação (CMH). “O CMH tem papel de discutir política de habitação e pressionar o poder público. Temas como Bolsa Aluguel, Aluguel Social, tudo é deliberado no CMH, é importantíssimo, conselheiro está lá para essa discussão”, explica Pedro. Duas chapas disputaram o conselho, uma delas constituída pela CMP, que contou com o apoio da UNAS. Pedro não a compôs por ter enviado com atraso sua documentação, o que foi considerado um erro pela direção da associação.

De todo modo, houve apoio e mobilização da base para garantir a vitória da chapa, contra uma articulação que envolvia o Movimento Sem Teto do Ipiranga (MSTI), um racha da UNAS, hoje ligado ao vereador Pólíce Neto (PSD) e principal força antagônica na região. O

acompanhamento do resultado eleitoral, explicitado no capítulo anterior pela votação de Póllice Neto (PSD), segundo colocado no levantamento para Deputado Estadual em escolas da região, expõe a força política acumulada pelo MSTI em Heliópolis, bem como sua consolidação como principal força antagonista à UNAS no território.

A disputa por hegemonizar a orientação das forças sociais que compõem o território de Heliópolis está presente em diferentes espaços da luta social e política, dentre eles os conselhos de políticas públicas. Além dos enfrentamentos pelas cadeiras do CMH, no final de 2013, a UNAS decidiu disputar as primeiras eleições do Conselho Participativo Municipal (CPM), espaço criado pela Prefeitura de São Paulo como um “organismo autônomo da sociedade civil, reconhecido pelo Poder Público Municipal como espaço consultivo e de representação da sociedade nas 32 subprefeituras da cidade”<sup>17</sup>.

Para o Ipiranga, foram previstos 47 representantes, de modo que a UNAS concorreu com cinco chapas de cinco pessoas em cada, totalizando 25 candidaturas, com objetivo de garantir maioria no Conselho. O processo de articulação das chapas e da campanha foi iniciado em outubro de 2013, em diferentes reuniões, tais como a do Fórum de Gestores da UNAS de 31/10/2013, quando Leonardo explicou do que se trata o conselho e a importância de cada gestor se envolver na campanha. “A UNAS tem cinco chapas, duas na região e três aqui dentro de Heliópolis. Uma delas tem um pastor, que é coligação nossa. Vamos fazer um mapa ainda de qual território vota em que chapa”. Leonardo lembrou que eram 142 candidatos, sendo a pretensão da UNAS “eleger 25, para ter a maioria. Calculamos que cada candidato tenha 500 votos”. Leonardo destacou que Heliópolis e região foram divididas para “cada local trabalhar a sua chapa. É voto pulverizado. Se eleger só uma pessoa, significa que perdemos”.

Para realizar a campanha, cada militante teria disponível um material, impresso por gráfica de São Bernardo do Campo com apoio do PT. Durante todo o mês de novembro, houve corpo-a-corpo dos candidatos com pessoas atendidas por projetos da UNAS e demais moradores de Heliópolis. Aconteceram também conversas por telefone. O principal objetivo da UNAS no espaço é disputar a orientação das políticas públicas da região. “O orçamento do Ipiranga é de R\$ 150 milhões, de investimento e manutenção. O conselho pode convocar a

---

17 O Conselho Participativo Municipal (CPM) tem por função “exercer o controle social, assegurando a participação da sociedade, no planejamento e fiscalização das ações e gastos públicos nas regiões, como também sugerindo ações e políticas públicas”. O Conselho é formado apenas por representantes da sociedade civil eleitos pelos moradores de São Paulo. Cada eleitor teve direito a votar em cinco representantes. O número de conselheiros “varia de acordo com a distribuição da população das subprefeituras e seus distritos” Informações disponíveis na página <http://conselhoparticipativo.prefeitura.sp.gov.br/oquee.php> - acesso em 31/5/2014.

sociedade, abrir audiência para decidir como abrir creche”, algo hoje concentrado nos poderes Executivo e Legislativo municipais, destaca Leonardo, ressaltando que a UNAS defende a responsabilização do Estado pelas políticas de habitação, com a garantia das moradias pelo Cadastro Único.

A principal disputa nas eleições se deu contra as chapas do MSTI, que totalizaram 30 candidatos. “Nosso adversário promete casa por voto, já nós teremos programa”, diferencia Leonardo. Além do MSTI, “outros grupos da direita, do Alto do Ipiranga, vão entrar com muita grana, pois estamos falando de distribuição de recursos para desenvolver a região”. Esses grupos são compostos, segundo ele, por “donos de empreiteiras, como o Dircei, que terá interesse em eleger conselheiro dele. No Alto do Ipiranga, os despachantes se uniram, e o Lions Club, a Gazeta do Ipiranga, com apoio de vereadores. Em jogo, está orçamento de R\$ 150 milhões”. Ele acrescenta à lista pessoas ligadas ao clube Atlético do Ipiranga, cuja reforma é realizada com recursos municipais, totalizando R\$ 5 milhões para manutenção. “É verba pública, mas é privado, quem decide no Alto do Ipiranga são eles. Só têm medo da UNAS”.

Trata-se, portanto, de uma disputa pelo controle de uma arena estatal, de caráter consultivo na elaboração e definição de políticas locais. Ainda que espaços como os conselhos de políticas públicas sejam limitados no que se refere às possibilidades de incidência na gestão governamental, a disputa pelas cadeiras do conselho opôs na cena política forças distintas, que mobilizam a diversidade de “aparelhos privados de hegemonia” em uma luta política por espaço institucional. Nesse processo, as forças políticas envolvidas atuam na mobilização de seus diferentes recursos em disputa pelo apoio das forças sociais que compõem o território. A cadeira no conselho dará materialidade, em termos políticos, ao poder de influência de cada força em luta na sociedade.

Durante a reunião com gestores da UNAS, uma das pessoas presentes ressaltava que, em Heliópolis e Região, “a maioria das políticas públicas para criança e adolescente é da UNAS”, enquanto as demais forças políticas envolvidas na disputa “não trouxeram nada para cá”. Ainda assim, a atuação da associação é limitada pela dificuldade de acesso aos centros de decisão no Estado, o que implica em limitações de acesso a convênios e recursos em diversas áreas. “Não temos convênio da secretaria de políticas para as mulheres, quem tem é escritório que faz política para a direita. Fica na Casa Verde, e sentimos falta. Queremos que a comunidade gerencie seus programas”, complementa, ressaltando que “se tivéssemos Centro

de Referência aqui, estaríamos muito mais avançados. É questão de política” (uma diretora da UNAS, em reunião em 31/10/2013).

Queremos discutir que tipo de educação infantil interessa. Também a ETEC, na nossa sobra vaga, porque curso não interessa aos jovens. Na da USP tem, e aqui é para ser peão. Creche não é para beneficiar patrão, mas o desenvolvimento da criança. O secretário da educação terá coordenadoria de educação nas subprefeituras, com orçamento, e o subprefeito também. Podemos avançar para ter eleição para eleger subprefeito. Nos outros países é assim. Está no estatuto do PT também, e eleger diretor de escola. Que dinheiro esteja mais próximo e que a gente possa discutir desenvolvimento. E assim também nos outros segmentos. Na saúde, a Karen cuida da macrorregião. Ela vai no máximo em um quinto das unidades. Ela falou que vai sob pressão. Se a gente eleger pilantra, tem tudo no meio da comunidade. Ronaldo e Ademar foram praticamente expulsos da UNAS. Devemos saber qual linha política queremos. Se eleger esses caras, estamos ferrados. Trabalham pela coerção, até com ameaça à integridade física. Eles estavam vendendo apartamento, e vieram depois arrumar briga com a gente, querendo que devolvesse apartamento, porque tinham vendido e tinha gente sem apartamento. Acontece toda hora e são café pequeno. Lá fora tem muita grana. A Sueli, da Habitação, ia levar 40% da verba nossa. Empreiteira leva tudo (Leonardo, em reunião em 31/10/2013).

Nesse sentido, o projeto político é norteador das forças políticas em disputa por um aparelho do Estado. As necessidades em termos de efetivação dos direitos das crianças e adolescentes são formuladas enquanto demanda por convênios de creches e demais centros de educação infantil; as necessidades próprias da luta dos movimentos de mulheres se materializam na reivindicação de um Centro de Referência na região; as necessidades em educação de jovens e adultos aparecem como demanda por novos cursos na ETEC, sob influência da população de Heliópolis; e o mesmo se pode dizer para as variadas áreas dos direitos sociais, como saúde e habitação. Outras demandas presentes no discurso, relacionadas a descentralização administrativa, fortalecimento das Sub-prefeituras e coordenadorias, eleição para direção de escola e possibilidade de influência na gestão da ETEC, remontam à participação como objetivo político. As forças políticas mobilizadas em torno de cada uma dessas demandas específicas, com dinâmicas próprias de articulação e mobilização, apresentam-se na disputa pelo controle de um espaço público voltado à interlocução entre sociedade civil e sociedade política no território, sendo esta mais uma luta de caráter institucional em que a UNAS se envolve na região. Sua força política é materializada na consolidação de cinco chapas, compostas por militantes dessas mais diversas áreas, dispostos a atuar com unidade, orientados por um projeto político comum.

Desse modo, o Conselho Participativo é entendido pelas lideranças como espaço para “discutir política de desenvolvimento para a região”, e fiscalizar a execução de obras, em disputa com as demais forças políticas presentes em Heliópolis e na região do Ipiranga como um todo. “As empreiteiras estavam falando que obra estava pronta. Fizeram ruas principais, e as de trás não. Quando percebemos, iam embora levando nosso dinheiro. Só com pressão voltaram para terminar”, acrescentou Balza, referindo-se a uma obra recente de urbanização em local da comunidade. Tal justificativa, que embasa seu pedido de apoio para o conselho, mostra, por sua vez, a relação entre a disputa política posta e sua dimensão social: trata-se do controle de um espaço de poder orientado pelos interesses das forças sociais que a UNAS busca representar em sua atuação enquanto força política.

A campanha das chapas da UNAS envolveu conversas e reuniões com o público atendido pela associação nos diversos convênios e projetos, para além de corpo-a-corpo nas ruas e panfletagem. A rádio comunitária sob controle da entidade também foi utilizada para divulgação da importância das eleições e finalidade do Conselho. Os temas mais abordados foram a relação entre participação social e desenvolvimento comunitário, formulação de políticas públicas, conquista de convênios e equipamentos públicos para a região e, principalmente, fortalecimento político-social da UNAS nas disputas com outras forças em Heliópolis e região. Apesar das dificuldades, Balza fez reuniões com pessoas que conhece a partir do trabalho que realiza na UNAS. Em 2/12/2013, destacou que muitas das conversas foram boas, “já estavam inteirados”, ressaltando que o principal problema é o grupo do MSTI, “que fica prometendo casa para quem votar neles”.

Falei com a mãe de uma criança de uma das creches sobre o Conselho e ela me perguntou: ‘mas o que você vai me dar? O que vou ganhar com seu voto? A UNAS nunca me deu nada’. Respondi: ‘não vou te dar nada, meu compromisso é lutar junto com a comunidade no conselho. Quero que todo mundo participe junto. E a UNAS conquistou muita coisa, essa creche mesmo’. E a mulher: ‘mas fiz o cadastro na prefeitura’. Respondi: ‘mas é a melhor creche da região. Você quer trocar? Posso chamar o Conselho Tutelar para trocar pra você’. Ela não quis, lógico, porque a creche é boa, perto da casa dela. Mas ela não reconhece que é uma conquista da comunidade. Por isso é difícil, as pessoas não acham que fazem política. Mas tudo é política, mesmo quando não faz nada, isso é política (Balza, em conversa informal em 21/11/2013).

O esforço de campanha se dá justamente pelo convencimento da população do território da relação entre a efetivação do direito social, luta política e fortalecimento da UNAS. A conversa relatada por Balza se deu com uma pessoa atendida por uma creche conveniada pela

UNAS, mas que não estabelece a relação entre a vaga e o trabalho da associação ou, em um grau maior de abstração, entre os interesses das forças sociais presentes no território e na sociedade como um todo e os projetos políticos que orientam as forças políticas em disputa na sociedade e no Estado. A forma de luta descrita como adotada pelas forças antagônicas, no caso representadas pelo MSTI, estabelece tal relação de forma direta, sem mediação, em processo característico do *clientelismo*. No voto está a promessa de um benefício direto, de uma dádiva que resolva de forma *imediata* a demanda do eleitor. Em contraposição, a tônica geral adotada na campanha pela UNAS, e expressa pelo diálogo travado por Balza, aponta para um esforço de vínculo entre o benefício e a construção de força política no território. Como já afirmado no capítulo 2, uma das formas de expressão do “lulismo” na dinâmica política de Heliópolis está na organização do subproletariado pela concessão de recursos *desde cima*, o que coloca um permanente desafio para a UNAS no processo organizativo: buscar o reconhecimento, pelas forças sociais do território, de que a conquista de um equipamento ou serviço resulta efetivamente de uma luta. A disputa pelas cadeiras do conselho se torna forma de convencimento da importância do trabalho da UNAS e da necessidade de potencializá-lo, o que só é possível por um trabalho de acúmulo de forças que envolva convencimento individual, articulação de sujeitos e mobilização social.

O pleito para o Conselho Participativo aconteceu em 8/12/2013. Durante todo o dia os militantes envolvidos promoveram corpo-a-corpo na comunidade e levaram moradores para votar em escolas da região. Isso garantiu vitória relativa da UNAS, com a eleição de 18 representantes, ante 14 do MSTI. O feito foi comemorado no encontro de final de ano da associação, em 14/12/2013. Leonardo destacou que “tivemos erro tático, colocamos pessoas no distrito errado e não elegemos no Cursino. A vitória poderia ser maior”, destacando que foi “muito bom trabalhar com Pastor Reis”, com quem a UNAS se articulou para compor uma das chapas. “Eleição foi reconhecimento do trabalho que temos aqui, muita mãe votando por causa do trabalho na creche, trabalho reconhecido no dia-a-dia” (Leonardo, em discurso no encontro da UNAS em 14/12/2013). Ao tratar do tema, Lia lembrou que “o povo tem que participar, discutir, e pessoas têm que saber a importância de participar. Que sejamos grandes mediadores dessa comunidade, pois tivemos vitória fantástica nesse conselho”.

Nesse sentido, a noção de participação realizou a mediação entre forças sociais e força política. Na acepção gramsciana, a relação das forças políticas aponta para o “grau de homogeneidade, de autoconsciência e de organização alcançado pelos vários grupos sociais” que passam a atuar e reivindicar “o direito de participar da legislação e da administração e,

talvez, de modificá-las, reformá-las” (GRAMSCI, 1984, pp. 49-50). Tais possibilidades se assentam nas forças sociais presentes naquele território, e atuantes de forma unitária enquanto força política, o que se expressa tanto pela composição social da UNAS quanto pela articulação com o “Pastor Reis”, um fator de acúmulo de forças fundamental para alterar a correlação com o MSTI.

Tal dinâmica continuaria presente na primeira reunião do conselho, na noite de 30 de janeiro de 2014. Os encontros acontecem no auditório da Subprefeitura do Ipiranga, e no primeiro deles seriam eleitos o coordenador do conselho, o secretário e o responsável pelo “orçamento participativo”. A estrutura do conselho é composta por coordenação, comissões temáticas, secretaria e grupos de trabalho. O coordenador tem o poder de convocar reunião e direito a voto de minerva.

Colocar-se como aliado da classe média era, na visão de Leonardo, a possibilidade de consolidar maioria no conselho ante o MSTI, dado que, pelo mapeamento da entidade, cerca de quatro pessoas eleitas compõem socialmente os setores médios e atuam em espaços ligados à Igreja Católica na região. Já Pedro entende que “dois grupos vão dar as cartas”, a UNAS e o MSTI, situando nesta disputa a dinâmica geral do conselho, independente dos interesses que movem os demais conselheiros. Além desses dois movimentos, Pedro e Bruno lembram ainda que foram eleitas três conselheiras ligadas à União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM-SP) e ao vereador José Américo (PT).

A abertura do Conselho se deu pela eleição para três cargos: coordenação do conselho, secretaria e representante para o Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos (CPOP). Para o primeiro, Leonardo concorreu com um candidato do MSTI e saiu-se vitorioso. Para a secretaria, o MSTI elegeu seu representante, derrotando o candidato da UNAS. E para o CPOP, elegeu-se o presidente do Conselho de Segurança (Conseg) da região e capitão da ROTA aposentado, com apoio do MSTI, também derrotando o candidato da UNAS. Assim, UNAS venceu na disputa do principal cargo, a coordenação do Conselho, e perdeu para o MSTI na definição dos outros dois. O que definiu as vitórias foram votos de conselheiros da região do Alto do Ipiranga ligados a pastorais da Igreja Católica e de conselheiros que atuam em associações do Boqueirão/Cursino, ligadas à UMM-SP.

Assim, a primeira reunião do conselho confirmou a existência de quatro forças políticas em disputa, todas com base social na região entre as classes populares. São eles: UNAS, MSTI, associações do Boqueirão/Cursino (filiadas à UMM-SP) e, em menor grau, pastorais sociais. Algumas semanas depois, em 19/2/2014, em conversa informal durante o lançamento

da chapa da CMP para o Conselho de Habitação, uma conselheira representante de associações do Cursino e da UMM-SP afirmou ter sido um erro não compor com a UNAS no Ipiranga. “As conselheiras deveriam ter apoiado a chapa contra o Ronaldo, falamos com elas. Pena que eu não pude estar, fui impugnada porque me tornei funcionária pública”, afirmou. “Temos nossas diferenças com a UNAS, mas nesse caso tem de compor”. Quanto ao temor de um quinto grupo, de empresários do Alto do Ipiranga, ele não se confirmou.

A ocupação dos cargos do conselho expressou, no plano institucional, a correlação de forças na sociedade. Estão presentes duas forças políticas da região que compõem as forças atuantes na cidade orientadas pelo projeto democrático-popular: a UNAS e as associações do Boqueirão/Cursino ligadas à UMM. Apesar de atuarem juntas no plano geral, localmente encontram dificuldades de conformação de alianças mesmo diante da ação de uma força antagonista a ambas na cidade, no caso, o MSTI.

As disputas políticas se dão em diferentes planos e se sobrepõem na dinâmica cotidiana. UNAS e UMM reivindicam o projeto democrático-popular, possuem uma história compartilhada de construção de força política na cidade, como já exposto no primeiro capítulo e, no plano geral da política municipal, estadual e nacional, atuam em consonância. No entanto, ambas disputam as forças sociais que compõem a região Sudeste da cidade de São Paulo, o que gera antagonismos, desentendimentos, acirramento de posições, a ponto de, na referida dinâmica do Conselho Participativo, não haver uma automática composição entre representantes da UNAS e de associações ligadas à UMM na disputa ante uma força que lhes é antagonista no plano geral.

Ou seja, além da heterogeneidade constitutiva da UNAS enquanto força política, que se expressa pela disputa interna em torno dos rumos que deve tomar o movimento, há uma heterogeneidade constitutiva das forças que atuam conjuntamente em torno do projeto democrático-popular, e isso se expressará em disputas pelas forças sociais que compõem os territórios de atuação dos movimentos e associações. Em outro plano, há a disputa ante as forças que se orientam por projetos antagonistas. Nessa disputa, não será automática, direta, a composição entre forças orientadas por um mesmo projeto, pois existe a influência de fatores próprios da dinâmica cotidiana da atuação política.

No referido caso, ainda que UNAS e UMM apontem para um programa político e objetivos comuns, a opção por construir forças políticas próprias gera antagonismos, inimizades e disputas constantes por forças sociais compostas pelas classes populares, em um acúmulo de embates que dificulta a conformação de aliança. Esse é um traço que caracteriza

as dificuldades de construção de força em torno do projeto democrático-popular, e pode-se levantar a hipótese de que esse é um dos aspectos da crise política vivida pelas forças democrático-populares no plano local e nacional nos anos 2013-16, expressa na dificuldade de construção de ações unitárias em defesa de direitos sociais.

Outro aspecto central dessa crise política está na relação entre forças antagônicas no interior de um mesmo governo. Isso se explicitou tanto na dinâmica municipal, na gestão de Fernando Haddad (PT – 2013-16), quanto na nacional, durante o segundo governo Dilma (2015-16). No que se refere à conjuntura de São Paulo, um exemplo fundamentado na atuação da UNAS é dado pelas disputas em torno do Plano Diretor Estratégico (PDE) da cidade, votado em 2014. A principal reivindicação dos movimentos populares era consolidar as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), instrumento que garante terrenos para construção de habitação de interesse social. “É questão de classe mesmo, colocam sigla, mas não vemos direito o que é. A revisão do PDE é maior briga, com latifundiário querendo tirar ZEIS para fazer prédio, obras e nós ficamos sem nada” (Pedro, em encontro em 29/3/2014).

No processo de articulação e luta pela aprovação de um PDE que atendesse as demandas dos movimentos, a UNAS atuou conjuntamente com a CMP e a UMM. Para alinhar a atuação com o governo municipal, sob condução petista, as lideranças dos movimentos de moradia do campo democrático-popular participaram de uma reunião, em 2/4/2014, com o Secretário Municipal de Relações Governamentais, Paulo Frateschi (PT-SP). Na ocasião, Frateschi os convidou para tratar de um “processo político acirrado na Câmara, o Plano Diretor. Nessa peça estão nossas esperanças de construir alternativas na cidade, nas áreas de mobilidade e habitação”. O objetivo da reunião era saber qual a disponibilidade dos movimentos “para mobilização” em torno da pauta, dado que “a garantia de ZEIS e de reserva de patrimônio significativa na cidade dependem da luta, pois entram as empreiteiras em cena, os grandes interesses. O prefeito está preocupado”. Para fazer o enfrentamento, o “apoio que podemos ter é de vocês, para questão das ZEIS, para fazer pressão. Os grandes interesses do governo são habitação e mobilidade. Precisamos ver a perspectiva de vocês sobre isso”.

Pedro esteve presente na reunião, representando a UNAS e a CMP, em companhia de outras lideranças da central e da UMM. As reivindicações colocadas pelos movimentos foram: revisão das Parcerias Público Privadas (PPP), conduzidas pela Prefeitura em parceria com o governo estadual de Geraldo Alckmin (PSDB), pois é uma política que apenas beneficia o empresariado; abertura do edital para o Minha Casa Minha Vida – Entidades (MCMV-E); garantia do conceito e de terreno para as ZEIS, pois se trata de única alternativa de habitação

para a população mais vulnerável; aprovação da cota de solidariedade, sem necessidade de lei complementar para regularizar seu funcionamento; e a proibição de permuta dentro das ZEIS.

Os movimentos destacaram ainda que, em São Paulo, o empresariado do setor “não acessou o MCMV” durante a gestão anterior, de Gilberto Kassab (DEM/PSD - 2009-12), e na de Haddad “já saiu edital para as construtoras e para as entidades nada, um ano e três meses depois” (liderança, em 2/4/2014). Diante disso, o debate na reunião se centrou nas dificuldades enfrentadas pelos movimentos na relação com o governo Haddad. “Em um ano e três meses não pactuamos na questão da moradia, tivemos várias reuniões, mas não pactuamos uma política de habitação para a cidade”, destacou um dos presentes.

A conjuntura do município é complicada. São três campos. O primeiro é mais à esquerda, o MTST com outros movimentos; depois temos nós ligados à CMP, o democrático-popular; e a *direita organizada, que é impulsionada pelo nosso governo inclusive*. Temos uma luta na cidade, que foi vista na conferência de habitação e agora nas eleições do Conselho Municipal de Habitação. São três forças atuando na cidade. O Edmundo (funcionário da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo) criou articulação, o Mohab, com o Pólíce Neto (PSD-SP), com tudo o que você pode imaginar. Tem grupo para extorquir. Nós temos de fazer pacto com o governo, às vezes a direita tem melhor contato com a Prefeitura do que nós. A conjuntura é desfavorável. Não pactuamos o que será para nós das 55 mil unidades anunciadas, e como será a atuação na cidade. Os três grupos têm interesse no plano diretor. Na pressão na Câmara podemos até construir unidade com o MTST. Deliberamos que vamos fazer. Em abril devemos fazer algo maior na Câmara, há disposição para ter plano diretor aprovado (Fala de liderança em reunião em 2/4/2014).

Para construir uma política de habitação que avançasse em termos de conquistas para as classes populares, o ocupante do cargo no Executivo responsável pela articulação com movimentos sociais procurou estabelecer um consenso em torno de uma pauta comum entre governo e movimentos. Na medida em que “entram em cena grandes interesses”, é fundamental articular as forças políticas em luta em diferentes trincheiras: sócio-comunitária e legislativo-parlamentar.

No entanto, trata-se de um governo que no plano local expressa uma correlação de forças que remonta à chamada “frente neodesenvolimentista”, cuja composição política abrange não apenas as forças políticas orientadas pelo projeto democrático popular, mas congrega e é hegemônica por forças políticas que representam os interesses da grande burguesia interna. Ao chamar os movimentos para conformar uma aliança, o representante do Poder Executivo foi questionado por aquelas forças políticas em relação à hegemonia

burguesa na orientação da política de habitação na cidade. As forças políticas antagônicas ao campo democrático-popular hegemônicas na trincheira legislativo-parlamentar e, com base nisso, ocupam os principais cargos na Secretaria de Habitação. Contraditoriamente, o governo municipal que se apoia no campo de forças políticas democrático-populares na trincheira sócio-comunitária, e que no momento de votação do Plano Diretor as convoca para apoiar nas ruas a proposta do Executivo, tem como forças hegemônicas na Secretaria de Habitação aquelas que lhe fazem oposição na trincheira sócio-comunitária. Nas palavras das lideranças, a “direita organizada” é “impulsionada pelo nosso governo” na atuação na cidade, pela posição que ocupa na Secretaria de Habitação e pelas relações que estabelece desde esse lugar com as associações e movimentos de moradia orientados pelo projeto neoliberal.

A posição da liderança coloca em evidência que a composição de forças políticas no interior do governo é desfavorável aos interesses das forças democrático-populares atuantes na sociedade. Os mesmos grupos ligados ao PSD, PP e PSDB que UNAS, UMM e CMP enfrentaram em disputas como as acima relatadas, no Conselho Participativo, pelas cadeiras do Conselho Municipal de Habitação ou mesmo por votos nas Eleições 2014, eram aqueles que, no interior do governo conduzido pelo PT, tinham posição privilegiada na Secretaria de Habitação. O secretário escolhido por Haddad foi José Floriano de Azevedo Marques Neto (PP), um dos três nomes indicados pelo então ministro das Cidades, Aguinaldo Ribeiro (PP)<sup>18</sup>. Além de Marques Neto, o PP ocupou a presidência da Cohab, com João Abukater Neto, que também presidira a Companhia na gestão de Celso Pitta (PP: 1997-2000). Além deles, de acordo com reportagens publicadas pela Folha de S. Paulo em julho de 2014, funcionários da Sehab e Cohab utilizavam a estrutura da secretaria para trabalhar para o PP, o que incluía atividades relacionadas à relação com movimentos populares da cidade<sup>19</sup>.

No capítulo anterior, mostrou-se que Póllice Neto (PSD) se constituiu como principal força antagônica dos candidatos petistas para deputado estadual. Contraditoriamente, o mesmo Póllice Neto (PSD) é citado pelas lideranças na fala acima destacada como um dos articuladores que atuavam no interior da Sehab, valendo-se da estrutura da secretaria para

---

18 Marques Neto permaneceu na pasta até o final de 2015, quando foi substituído por João Sette Whitaker, arquiteto urbanista ligado ao campo democrático-popular, coordenador do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Whitaker esteve à frente da pasta no último ano de governo.

19 As reportagens estão disponíveis aqui: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/07/1492141-pp-cobra-dizimo-mensal-de-funcionario-indicado-na-cohab-em-sp.shtml>

<http://blogdoperrone.blogosfera.uol.com.br/2014/07/escandalo-na-cohab-atinge-diretores-e-conselheiros-do-palmeiras/>

<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,cohab-demite-funcionario-acusado-de-atuar-para-o-pp-imp-,1534589>

impulsionar um movimento de moradia novo, o Mohab, em um processo de construção de força política na sociedade, orientado por um projeto antagônico ao democrático-popular. Seu partido, o mesmo do prefeito que antecedeu a gestão petista, Gilberto Kassab (PSD: 2006-12), permaneceu em cargos de confiança da secretaria e com poder de influência sobre a política de habitação da cidade, como será exposto a seguir.

Pode-se, diante disso, levantar a hipótese de que essa forma de fazer política, de conciliação de interesses antagônicos no interior do governo, algo observável no plano local e no nacional (pois reproduz a mesma lógica de produção de governabilidade de Lula e Dilma) é uma das causas centrais da crise política vivenciada no Brasil entre 2013 e 2016.

Obrigação nossa é fazer pressão para aprovação do plano que apresentamos. Mas é um erro estratégico uma secretaria estratégica como a de Habitação estar nas mãos do PP. Hoje ela está fatiada: tem o grupo que já estava lá, do Kassab; e grupo que veio da CDHU, ligado ao Maluf. Temos dificuldade enorme para dialogar com a Cohab. Outra questão é a desapropriação – precisamos agilizar os prédios que são uma luta histórica. Não avançou nisso também. Temos feito pressão, mobilização, colocamos 15 mil na porta do Alckmin. Nosso campo tem descontentamento com a forma que vem o diálogo da Prefeitura, não conseguimos pactuar, dizer onde queremos avançar. Há movimento interno na Cohab para não implementar. O Edmundo é o articulador, com PP e PSDB – parte do PC do B rachou com a articulação dele. Já existe articulação do Edmundo com a Sehab para comprar as áreas. Precisamos pensar em estratégia dentro da secretaria, ter interlocutor do nosso governo, para avançar lá dentro e dialogar com o governo. Senão, teremos crise em nosso campo. Já existe crise para muitos na relação com o PT. As coisas estão para estourar e quando estourar vão cair no colo do governo (Fala de liderança em reunião em 2/4/2014).

Nacionalmente, a crise de fato estourou e caiu no colo do governo. No município, seguiu uma forma de governar que não atrela a posição conquistada no interior do Estado a uma luta por hegemonia, que correlacione atuação na sociedade civil e na sociedade política. A expressão “erro estratégico” adotada pela liderança tem aqui um sentido preciso: colocar as forças políticas que se orientam por um projeto antagônico ao democrático-popular na condução de uma secretaria como a da Habitação faz a política avançar em sentido contrário aos objetivos estratégicos das forças democrático-populares, tanto no interior do Estado, quanto na sociedade.

Na luta por hegemonia, pode-se dizer que a correlação de forças é favorável ao projeto antagônico, no caso, o neoliberal, que garante sua posição no interior da sociedade política, e disso se vale para potencializar a influência no interior da sociedade civil, favorecendo os

aparelhos privados de hegemonia que lhes dão sustentação. Nessa lógica se produz instabilidade: a força política que conduz o governo se sustenta politicamente pelo apoio de forças antagônicas no interior da sociedade política e civil. Tais forças antagônicas se valem de sua posição no Estado para avançar sua influência na sociedade civil, e assim concretizar os objetivos de seu projeto político na sociedade e no Estado. Em meio a tal processo, as forças alinhadas com o projeto político do governo entram em contradição, perdem interlocução, e pressionam permanentemente para estar de fato no poder e construir hegemonia.

A reunião seguiu com as lideranças caracterizando a Secretaria Municipal de Habitação como espaço de articulação do “campo da direita na cidade”. Ressaltou-se a importância de se garantir habitação para população de baixa renda, com participação popular. “Somos obrigados a voltar para a base sem resposta de nada, ouvir comparação com Kassab, é duro ouvir isso, na Sehab e na SMADS, não existe política de atendimento. Tem que se preocupar com todas as áreas” (liderança, em 2/4/2014). Assim, são diferentes pastas da prefeitura que “trabalham contra o Haddad. Seu maior inimigo são seus próprios secretários. O partido e o prefeito estão mal assessorados, têm que ter disposição e ousadia para ir contra essa aliança” (liderança, em 2/4/2014).

A pressão sobre o “nosso governo”, exercida pelas forças políticas de base popular que lhe dão sustentação, coloca-se como tática adotada para superar as dificuldades enfrentadas pelo próprio PT para hegemonizar a condução da política da Prefeitura. A aprovação do Plano Diretor só seria possível por uma alteração na correlação de forças no interior do governo e na sociedade. Para atuar nesse sentido, há uma combinação de luta nas trincheiras sócio-comunitária e legislativo-parlamentar. Aos movimentos sociais que atuam enquanto força política na sociedade, cabe organizar uma atuação comum que combine luta nas ruas com pressão sobre o governo pela aprovação de mecanismos legais democratizantes do espaço urbano. Ao mesmo tempo, esses mesmos movimentos sociais se valem desse processo para pressionar o governo no sentido de alterar, permanentemente, a correlação de forças interna na Secretaria de Habitação, reivindicando aumento da representação do projeto democrático-popular na administração municipal. Diante da “crise em nosso campo”, as forças políticas não se paralisam, mas buscam outras formas de impor seus interesses. Nessa crise, a relação entre força social e força política é mediada por um conjunto complexo de formas de organização de demandas e de imposição de interesses.

Diante das dificuldades, as lideranças seguiram questionando as alianças do governo, porém como forma de reafirmar a necessidade da Prefeitura se articular com os movimentos sociais. “Tudo tem que ser combinado. Não adianta a gente bater e depois ficar sabendo que o governo recuou. O empresariado está puto com a quantidade de baixa renda no Plano Diretor, querem inverter. Essa briga o governo não pode recuar”, afirmou uma das lideranças, expondo um movimento duplo na reivindicação. Por um lado, reconhece-se um avanço na política proposta, que leva a outra ordem de conflitos no interior do governo. Os instrumentos de garantia da moradia enquanto um direito expressos pela proposta do Plano Diretor contrariam interesses das forças sociais burguesas ligadas ao circuito imobiliário, e isso é reconhecido pelos movimentos. Por outro lado, isso é entendido como insuficiente, e a conjuntura abriu a possibilidade de se reforçar a pressão sobre o governo para que oriente sua política de habitação de acordo com os interesses das forças que lhe dão sustentação na sociedade civil.

As situações expõem a forma de composição política do governo Haddad: são forças políticas distintas, e em disputa permanente, que dão base de sustentação a um mesmo governo. Reproduz-se, no município, aquilo que Boito Jr (2012) analisa nacionalmente: “A grande burguesia interna e, mais ainda, a frente neodesenvolvimentista, apresenta inúmeras contradições. Trata-se de forças e de segmentos que se uniram, mas não se fundiram” (BOITO JR, 2012, p. 99). Na condução da política municipal de desenvolvimento urbano e habitação estão presentes forças políticas que representam interesses de forças sociais heterogêneas – diferentes frações das classes burguesas ligadas ao circuito imobiliário, e as classes populares, que compõem as bases dos movimentos de moradia.

Às forças democrático-populares cabe, diante desse contexto, “dialogar as ações, temos que pactuar, terminar esse governo com base organizada. Compre as áreas, convenie com as entidades, faça relação com os movimentos”, sugerem (Liderança popular, em 2/4/2014). A reivindicação apresentada pelos movimentos ao governo é dispor de instrumentos da institucionalidade para organizar a luta política na trincheira sócio-comunitária. “Quando a Erundina ganhou, a ação política de seu governo nos deu condições políticas para, até hoje, diferentemente de outras capitais, termos essa força” (Liderança popular, em 2/4/2014). Isso ocorreu a partir da política de mutirões em convênios com associações de bairro, que deram base material de sustentação para um longo processo de acúmulo de forças. Não à toa o conceito “participação social” ganhou centralidade enquanto projeto político dos movimentos de moradia do campo democrático-popular. Trata-se de uma noção que estabelece a relação entre a política e a dinâmica social, entre a luta pelo poder e a construção de força política no

território, em um caminho que torna possível a alteração na correlação de forças na sociedade e no Estado.

É processo de correlação de forças, e o prefeito só. Temos política democrático-popular, temos o que apresentar, o Estado brasileiro foi montado para administrar interesses da elite. Quando alguém vem com ideia popular, há estranhamento, jogam pesado contra. Este prédio aqui foi o principal alvo das manifestações de junho. Teve IPTU progressivo, negociação da dívida, não teve fôlego. O primeiro dia já foi na porrada, porque não podem dar folga, mesmo assim não é tudo tão ruim. Existe propaganda da catástrofe, vai se criando clima pesado, da política geral, combate à Dilma e ao Lula, dizendo que o MVMC é uma porcaria, Bolsa Família... É luta muito difícil, e muito da malha do governo tem problemas, faz alianças e paga caro por isso. Entregamos 32 escolas no ano passado, não fomos na inauguração de nenhuma, porque não há clima, o povo rechaça. Olha quanta creche, entregou todo dia. Mas está trancado na política, estamos perdendo pra direita. Não estamos chorando, estamos falando: cabe a vocês também. Queremos combinar (Paulo Frateschi, em reunião em 2/4/2014).

A intenção de “combinar” é a busca por construir sustentação política a um governo sob permanente ataque das forças que se orientam por um projeto antagonico de sociedade e Estado, e que seguem hegemônicas na cena política urbana. Tal desequilíbrio na correlação de forças tem possibilidade de ser alterado, na visão de quem trava a disputa nas trincheiras legislativo-parlamentar e técnico-administrativa enquanto governo eleito, se pactuada uma ação conjunta com as forças políticas atuantes na sociedade. Na visão de quem está na condução do governo, a correlação de forças na sociedade lhe é desfavorável, de modo que a orientação efetivamente operada da política obedece a essa correlação. Para além disso, “o Estado brasileiro foi montado para administrar os interesses da elite”, o que se expressa em enfrentamentos com o Poder Judiciário e com a burocracia de Estado, por exemplo. Essa combinação entre Estado, Sistema Político e correlação de forças seriam, então, determinantes da hegemonia dos interesses burgueses na condução do governo, remontando a tal hegemonia a concretização de um projeto neoliberal.

Por outro lado, na visão dos movimentos sociais, combinar significa necessariamente que o governo faça “disputa de hegemonia na cidade, fomos engolidos, tem que reverter essa situação. Cadê a articulação entre governo, partido e movimento? A defesa do IPTU deveria ter sido construída, para fazer inclusive disputa de classe. Aí bateu e não teve a política. Interessa para nós fazer essa disputa” (Liderança popular, em 2/4/2014). Ressalta-se, por parte do movimento social, a necessidade de que o governo se valha de sua posição para avigorar,

de forma permanente, as forças políticas que atuam na trincheira sócio-comunitária. E isso se dá por meio de políticas públicas, não apenas no momento de votação de determinado projeto de lei.

Nesse sentido, o fortalecimento passa pelas relações políticas construídas entre os agentes em movimento, governo e instrumentos políticos. Ainda que a correlação de forças na superestrutura sejam desfavoráveis às forças democrático-populares, sua transformação está condicionada a uma disputa de hegemonia. E essa disputa passa, necessariamente, pela relação combinada, articulada, das forças políticas democrático-populares que atuam na sociedade civil e na sociedade política. O distanciamento entre elas é mais uma expressão da crise política vivida pelas forças democrático-populares, que não reconhecem, no “nosso governo”, um governo verdadeiramente nosso.

#### 4.2 – Disputas entre forças no desenvolvimento urbano e habitação

Para analisar de forma mais aprofundada as disputas em torno das políticas de desenvolvimento urbano e habitação, é necessário explicitar as transformações por que passou o setor nos anos 2000 e suas conexões com a correlação de forças na sociedade e no Estado. Conforme já exposto anteriormente, durante os governos Collor, Itamar e FHC, houve uma “inflexão significativa na política habitacional” em relação ao Regime Militar: desde “um modelo centrado no financiamento à produção de habitações novas, e assentado em uma rede de prestadoras públicas, para um modelo centrado no financiamento ao mutuário final e, particularmente, destinado à aquisição de imóveis usados”. Com isso, o setor passou por um processo de “desfinanciamento”, em uma estratégia de “introduzir mecanismos de mercado na gestão das políticas de desenvolvimento urbano” (ARRETCHE, 2002, p. 442). Somou-se a isso o contingenciamento decorrente da política de “ajuste fiscal” que impactou diretamente a área da habitação, reduzindo-a a “uma questão de mercado” (MARICATO, 1998, p. 76). Isso diferencia, na política de habitação e desenvolvimento urbano, os projetos neoliberal e autoritário-desenvolvimentista, conforme já discutido no primeiro capítulo.

Esse quadro se transformou com a ascensão de Lula ao governo federal (PT, 2003-2010). A nova política habitacional remonta ao Projeto Moradia, elaborado anos antes pelo Instituto Cidadania, com a proposta de criação de um Ministério das Cidades e de uma política que contemplasse, além de habitação, as áreas de saneamento e transporte. A ideia era “ampliar o mercado privado (restrito ao segmento de luxo) para que este atenda a classe

média e concentrar os recursos financeiros que estão sob gestão federal nas faixas de renda situadas abaixo dos 5 salários mínimos” (MARICATO, 2005).

Para tanto, foi adotado um conjunto bastante significativo de medidas, que deram base para uma expansão sem precedentes do setor. Em 2004, para estimular a oferta de crédito imobiliário, foi regulamentada a “Alienação Fiduciária”, mecanismo que “permite ao credor manter a posse do imóvel até o devedor quitar a dívida”, garantindo maior segurança jurídica ao financiamento. A Resolução do Banco Central nº 3.259, publicada no mesmo ano, “obrigou os bancos a aplicarem porcentagem do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) em empréstimos imobiliários”. Com isso, “as aplicações com recursos do SBPE passaram de menos de R\$ 2 bilhões em 2002 para cerca de R\$ 18 bilhões em 2007” (FIX, 2011, p. 133-4).

Outro marco “foi a Resolução 460 do Conselho Gestor do FGTS, de 2005, que permitiu ampliar os subsídios oferecidos pelo governo federal e praticamente dobrar o orçamento da área de habitação para 2005”. Nesse mesmo ano, aprovou-se o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), resultado de um Projeto de Lei de Iniciativa Popular apresentado pela União Nacional por Moradia Popular (UNMP – nomenclatura nacional da UMM) (FIX, 2011, p. 133-4). Houve ainda a criação de um Plano Nacional de Habitação Popular (Planhab), como parte integrante do novo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criado pela lei 11.124/05.

A conquista do FNHIS foi acompanhada por novas pressões de movimentos nacionais de luta por moradia, em defesa de que os recursos pudessem ser repassados para organizações da sociedade civil. A conquista se materializou na Lei 11.578/2007, que instituiu a possibilidade de repasse direto aos movimentos (TEIXEIRA *et al*, 2015; TATAGIBA & TEIXEIRA, 2014; RODRIGUES *et al*, 2008; NEUHOLD, 2009).

O volume de recursos cresceu significativamente combinando diversas fontes, como o Orçamento Geral da União, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), o Tesouro Nacional e, principalmente, o FGTS. Os recursos foram acrescidos com o FNHIS em cerca de R\$ 1,3 bilhão por ano (FIX, 2011, p. 134).

Tal conjunto de mudanças legais e maior aporte financeiro deram bases para o desenvolvimento de novas estratégias econômicas das empresas do circuito imobiliário. Muitas delas passaram a lançar “marcas especializadas no chamado segmento econômico”,

além de adotar políticas como abertura de capitais na bolsa, fusões e aquisições, e promover novos padrões de uso e ocupação do solo (FIX, 2011, p. 135).

A esse conjunto de medidas se somou, como resposta à crise econômica mundial que impactou o País em 2009, o pacote habitacional que se tornaria principal marca das gestões Lula e Dilma na área: o Minha Casa Minha Vida (MCMV). Lançado naquele ano com o objetivo de garantir a construção de moradias para a demanda de baixa renda, o pacote ofereceu, em sua primeira edição, subsídios na ordem de R\$ 34 bilhões, um “fato inédito na história do país: nem mesmo o BNH dirigiu tantos recursos à baixa renda numa única operação”. As principais fontes de financiamento são FGTS e Orçamento da União, outra novidade histórica em termos de financiamento da política de habitação. O programa se divide em MCMV Construtoras, com cerca de 97% dos recursos destinados “à oferta e produção direta por construtoras privadas”, e MCMV Entidades, com cerca de 3% das receitas destinadas “a entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais, para produção de habitação rural e urbana por autogestão” (FIX, 2011, p. 140).

O programa possui mecanismos distintos de financiamento e contratação na faixa de 0 a 3 salários mínimos. Para este segmento, pela modalidade MCMV – Construtoras, a Caixa Econômica Federal contrata as empresas, que são “remuneradas pela construção e têm a demanda organizada e cadastrada pelas prefeituras”. Na faixa de 3 a 10 salários, as próprias empresas assumem a incorporação do empreendimento, assumindo os riscos do negócio. Assim, “os empreendimentos de 0 a 3 são, geralmente, assumidos por construtoras ou empreiteiras que já têm experiência de contratos com o governo”, em outros programas habitacionais ou grandes obras de infraestrutura. “Pequenas empresas como a Faleiros e gigantes como a Odebrecht – por meio de sua subsidiária Bairro Novo – são alguns exemplos”. Com isso, a relação empresarial com o setor público ganha centralidade no processo de articulação do programa, no momento de aquisição do terreno, na melhoria de infraestrutura urbana e na garantia do empreendimento em negociação que envolve Caixa Econômica Federal, Ministério das Cidades e Casa Civil (FIX, 2011, p. 190-1).

No mercado imobiliário, algumas das consequências das políticas habitacionais, e sobretudo do MCMV, foram o aumento dos “anúncios de compra de ações de empresas brasileiras do ramo imobiliário por investidores estrangeiros” e maior fluxo de investimento em suas diferentes modalidades: “fundos públicos, fundos de participação acionária (private equity) e oferta primária de ações (IPOs)”. Não ocorreu um processo intenso de desnacionalização do setor, conforme observado em outras áreas nos anos 1990, mas “o

capital internacional ingressou por meio de fundos de investimento geridos por empresas de asset management e private equity”, termos utilizados “para designar as diversas modalidades de gerenciamento de recursos de terceiros” (FIX, 2011, pp. 140-65). A autora ressalta que grande parte das empresas segue com “participação significativa dos antigos fundadores”, e muitas vezes a participação estrangeira ocorre apenas para empreendimentos específicos.

Para além da abertura de capital, outra forma de influência do setor financeiro sobre o imobiliário se constituiu pela criação de ativos financeiros com base imobiliária, tais como os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), previstos pela lei que criou o Sistema Financeiro Imobiliário, em 1995. “A criação desses mecanismos modifica a forma jurídica da propriedade imobiliária e, conseqüentemente, as modalidades de apropriação da renda da terra. As formas renda e juros aproximam-se em um único ativo financeiro de base imobiliária” (FIX, 2011, p. 181).

A expansão do circuito imobiliário decorreu, principalmente, do crescimento do mercado do “segmento econômico”, de habitação popular, estimulado pelo MCMV. Participam do programa “incorporadoras atualmente subordinadas a empresas grandes de capital aberto”, assim como as “construtoras voltadas para o segmento de 0 a 3 salários mínimos, contratadas diretamente com as prefeituras” (FIX, 2011, p. 181).

Já o MCMV-E, que institui a participação de organizações da sociedade civil na implementação da política habitacional, surge da pressão dos movimentos sociais (TATAGIBA & TEIXEIRA, 2014; LAGO, 2012). Apesar de seu “caráter residual” em relação ao aporte orçamentário no MCMV, trata-se do “primeiro programa a garantir um recurso definido para a construção da moradia, no qual o movimento se responsabiliza por todas as etapas da obra, da aquisição do terreno, elaboração do projeto à seleção das famílias beneficiárias” (TATAGIBA & TEIXEIRA, 2014, p. 24).

Ressalta-se, entretanto, que o MCMV-E permite a execução da obra por “empreitada global”, o que significa possibilitar às entidades contratar empresas para a etapa de construção das moradias, ao invés de se valerem da modalidade “mutirão” ou “autogestão”. A ênfase aqui é necessária, pois tal possibilidade é objeto de disputa entre movimentos de moradia, como será exposto a seguir.

Também foram resultados da pressão dos movimentos algumas alterações na legislação do MCMV-E, tais como “a modalidade de ‘Aquisição de terreno, elaboração de projetos e legalização’, conhecida como ‘compra antecipada’, que garantia recursos para a compra do terreno antes de finalizado o processo de viabilização da obra”. Essa é uma forma de

minimizar os “problemas decorrentes da falta de terra disponível para empreendimentos populares”. Outra conquista está na Resolução 190/2012, que permite contratação direta dos empreendimentos, “individualizando-os só ao fim da construção” (TATAGIBA & TEIXEIRA, 2014, p. 25).

Assim, o MCMV-E, em sua formulação atual, resulta da “pressão e proximidade dos movimentos sociais com o governo federal”, em uma trajetória não linear de pressão, negociação e consolidação institucional. Ao longo desse processo, o programa “reestruturou o foco de atuação dos movimentos, evidenciando a importância da política pública na modelagem do campo do conflito no qual atuam as organizações”. Isso foi possível pelo significado das gestões petistas à frente do governo federal, que abriu “uma oportunidade” para a “influência do movimento no plano federal”, porém com limitações em face à “predominância crescente dos interesses do mercado da construção”, o que coloca o MCMV-E como “resultado incremental da ação dos movimentos de moradia” (TEIXEIRA *et al*, 2015, pp. 12-5).

Tal arranjo político que conforma o MCMV como um todo, tanto o “Construtoras” quando o “Entidades”, atendeu a interesses das forças sociais burguesas ligadas ao setor de edificações – pelo estímulo ao circuito imobiliário como um todo – e das classes populares, pelo estímulo à construção de moradias populares, inclusive para a menor faixa de renda (que não fora contemplada de forma eficaz pelo programa autoritário-desenvolvimentista adotado nos anos 1970-80, do BNH). Aqui, novamente a categoria “lulismo” mostra sua aplicabilidade para análise da cena política, de forma combinada à definição dos governos Lula/Dilma como neodesenvolvimentistas. O MCMV foi política decidida de forma não participativa, em gabinete da Casa Civil, por fora do Conselho das Cidades e do próprio Ministério das Cidades, e sem interlocução com os movimentos de moradia que compõem as forças políticas democrático-populares. Esse é um traço constitutivo da política neodesenvolvimentista, na definição de Dagnino e Teixeira (2014), pela localização de todo processo decisório no interior da sociedade política.

Trata-se de uma política que atendeu a interesses de forças sociais heterogêneas, dentre os quais os das classes populares. O MCMV-Construtoras, contemplado por cerca de 97% dos recursos previstos para o programa como um todo, atendeu diretamente aos interesses das forças sociais burguesas ligadas ao circuito imobiliário, e indiretamente aos interesses das classes populares, pela oferta, no mercado, de habitação voltada a faixas de renda de 3 a 5 salários mínimos. O MCMV-E também atendeu a interesses de forças sociais burguesas

ligadas ao circuito imobiliário, como será debatido a seguir, por prever a contratação, pelas Entidades, de construtoras para produção das unidades habitacionais. Além disso, contempla de forma mais direta os interesses das classes populares, pela previsão de sua participação na execução da política.

Como apontaram Teixeira *et al* (2015), houve uma inflexão na posição dos movimentos, desde a adoção de um discurso reativo, até a progressiva incorporação do MCMV no programa político que os mobiliza. Essa reestruturação do “foco de atuação” dos movimentos é uma forma de expressão daquilo que Singer (2012) chama de constituição *desde cima* do subproletariado. O MCMV, como política advinda desde os centros decisórios do Estado, na modalidade “Construtoras” atendeu a interesses do subproletariado de forma direta, sem a intermediação de forças políticas ligadas ao projeto democrático-popular, e na modalidade “Entidades” redirecionou o processo de organização dessa fração de classe, de modo a assumir, como projeto, a centralidade na intermediação entre força social e força política na área da habitação e desenvolvimento urbano.

O programa também criou contradições e embates entre as diferentes forças sociais contempladas e envolvidas na sua execução. Apesar de a política estimular a acumulação de capital pelas burguesias que compõem o circuito imobiliário, houve uma atuação coordenada pelos diferentes segmentos do capital imobiliário para vetar a aplicação, por exemplo, dos instrumentos do Estatuto da Cidade destinados a combater a especulação com a terra urbana. Paradoxalmente, os estímulos econômicos para oferta de moradias populares levaram à aquisição de terras pelas grandes empresas e maior concentração fundiária, conferindo a elas “grande capacidade de pressão por mudanças de índices de construção, direcionamento da infraestrutura, definição dos eixos de expansão da cidade” (FIX, 2011, p. 193). Além disso, há uma tendência de que “parte do fluxo de capitais viabilizado com o aumento do crédito – inclusive os subsídios oferecidos com verba do orçamento público – seja capturada na forma de renda da terra” (FIX, 2011, p. 144). Por isso, ao mencionar a intenção da UNAS em acessar o MCMV-E, Pedro ressalte que, na questão da produção de habitação, o desafio “é que a terra é muito cara”. Houve também embates entre governo federal e setor empresarial, principalmente relacionados à Medida Provisória 443, de 2008, que autorizou o governo “a comprar ações de empresas da construção civil – construtoras e incorporadoras. O setor imobiliário se opôs fortemente à medida e a Cbic acusou o governo de tentar estatizar o setor” (FIX, 2011, p. 139).

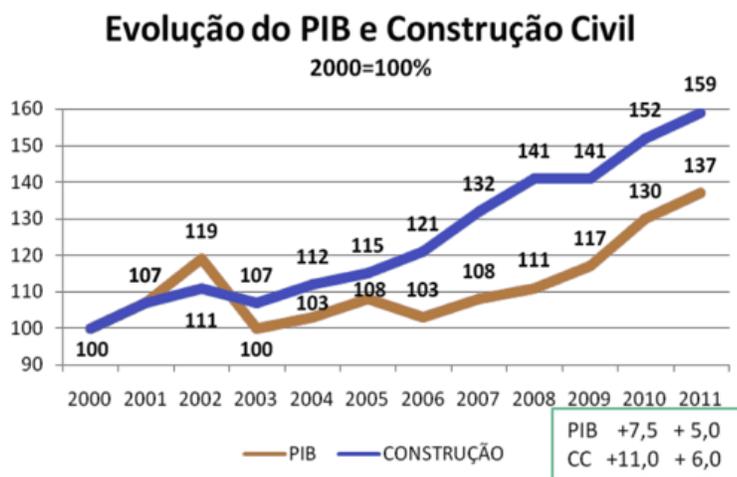
Outro embate entre forças contempladas pelo programa, conforme afirmado acima, está na lógica que transfere ao empresariado do setor a possibilidade de participação na modalidade “Entidades” do MCMV. Nela, as associações e movimentos são gestores do projeto habitacional e podem optar pela sua execução por “empreitada global”, ou seja, pela contratação de uma construtora para execução da obra. “Essa permissão foi um golpe nos movimentos, pois nos coloca à mercê das empresas, estimula entre os movimentos algo contrário ao nosso princípio de construção de moradia com participação social”, afirmou um integrante da UMM/UNMP durante encontro no final de 2014.

A posição da UMM/UNMP em defesa da autogestão como princípio se diferencia de outros movimentos de moradia com os quais se articula em âmbito nacional e local. Para além dos movimentos filiados à UMM/UNMP que, a despeito disso, contratam empreitada global, esta é uma prática generalizada entre movimentos ligados à CMP, à Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam), ao Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) e ao Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), que compõem os chamados “cinco movimentos” de atuação nacional, comumente articulados em suas reivindicações frente ao governo federal. Cabe ainda menção ao Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), que também adota a modalidade “empreitada global” na execução de suas obras. O tema é objeto de divergência entre os movimentos, e recorrentemente a UMM/UNMP a ele recorre como forma de diferenciação entre as forças atuantes na área da habitação, ainda que tal diferenciação não signifique ruptura na aliança que conformam enquanto forças democrático-populares (a UMM/UNMP segue, por exemplo, filiada à CMP, e participa de sua direção nacional).

Assim, é possível afirmar que a política habitacional dos governos Lula e Dilma expressa, no plano econômico, o resultado de um embate político que combina, de forma desigual e não coordenada, a ação de forças políticas distintas, que representam interesses heterogêneos de diferentes forças sociais. A primeira dessas forças políticas, hegemônica, representa forças sociais compostas por um conjunto de agentes dos setores imobiliários – incorporadoras, grandes construtoras, pequenas empresas de construção e arquitetura, além das empresas de compra, venda, locação e administração de imóveis. Sua atuação enquanto força política se dá por meio de entidades de representação empresarial, tais como a Fiesp e outras federações industriais, câmaras da indústria da construção, e sindicatos empresariais da construção civil e de venda de imóveis, dentre outros. Associados a eles estão os setores financeiros cuja participação cresceu fortemente no decorrer da década, tais como empresas

de crédito e gestoras de fundo de pensão. A segunda força política em ação tem como forças sociais que a compõem as classes trabalhadoras, e sua atuação se expressa pelos movimentos operário e populares, cuja composição social varia desde trabalhadores da construção civil até a massa marginal contemplada, pela primeira vez na história, pelo acesso à moradia. São diferentes interesses que motivam a ação de sindicatos, cujo apoio remonta mais diretamente à geração de emprego, e de movimentos de moradia, como UMM, CMP, MTST e UNAS, dentre outros, que organizam a demanda por moradia nas grandes cidades. Mas é possível caracterizá-las enquanto forças políticas orientadas pelo projeto democrático-popular, por congregarem as forças políticas atuantes na área em torno de um objetivo comum de conquistar uma política habitacional promotora e protetora de direitos das classes trabalhadoras, sejam trabalhistas ou sociais.

O governo federal, expressão da correlação entre essas distintas forças políticas, logrou implementar um conjunto de medidas que, de forma contraditória, atendeu aos diferentes interesses das variadas forças sociais descritas. A correlação das distintas forças na cena política resultou, por um lado, no enfrentamento da desigualdade social que historicamente excluiu parte significativa da população brasileira do acesso à moradia e, por outro, promoveu a chamada “década de ouro” da construção, com crescimento do PIB do setor imobiliário em 11% somente em 2010 (a expansão na década pode ser observada na tabela abaixo).



Fonte: Sindicato Nacional da Indústria de Cimentos, Instituto Brasileiro de Siderurgia, Cimento.org, CBIC, ANAMACO, BACEN, IBGE.

Um exemplo da confluência de interesses foi expresso por Sergio Watanabe, presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo (SindusCon-SP),

durante o 5º Business Round Up da Amcham – São Paulo, em 2013. Na ocasião, ele afirmou que, a despeito da desaceleração da indústria brasileira desde 2012, há espaço para crescimento do mercado imobiliário, principalmente no segmento econômico, ou seja, na habitação popular. “Há um déficit de mais de 5 milhões de casas, mas para famílias de até três salários mínimos”<sup>20</sup>.

Novamente aqui se pode afirmar que essa é a expressão, na área da habitação e construção civil, daquilo que Boito Jr (2012) define como “frente neodesenvolvimentista”, um campo de forças que deu sustentação política e social para os governos Lula e Dilma. Conforme exposto inicialmente, o autor define a cena política brasileira dos anos 2000 como de ascensão da burguesia interna no interior do bloco no poder no Estado. O neodesenvolvimentismo seria o desenvolvimentismo possível “dentro do modelo capitalista neoliberal periférico” (BOITO JR, 2012, p. 67-9).

Em relação ao desenvolvimentismo dos anos 1930-80, o neodesenvolvimentismo produz “índices mais modestos de crescimento econômico porque está limitado pela acumulação financeira ainda em vigor” (BOITO JR, 2012, pp 68-9). Outras duas características relacionadas ao prefixo “neo” apontadas pelo autor não se aplicam ao circuito imobiliário: i) “especialização regressiva”, pois o crescimento do setor foi acompanhado por inovação tecnológica, inclusive pela atuação de um programa de desenvolvimento de uma cadeia produtiva nacional específica (FIRJAN, 2013; e ABIKO, A. K.; GONÇALVES, O. M.; CARDOSO, L. R. A, 2003); e ii) desenvolvimento voltado para o mercado externo, pois se trata de um setor com especificidades que confere ganhos concorrenciais às empresas domésticas, com atuação em âmbito local ou regional<sup>21</sup>.

Ainda assim, o conceito se aplica e vários aspectos apontam para a presença, no interior da frente neodesenvolvimentista, das forças políticas representantes das forças sociais do circuito imobiliário. As diferenças do setor em relação à posição no mercado interno e de inovação tecnológica apenas o favorecem no interior da frente, pois o colocam em melhores condições de se beneficiar do conjunto de medidas econômicas que caracteriza o neodesenvolvimentismo.

---

20 Ver reportagem publicada na página da Amcham: <http://www.amcham.com.br/gestao-empresarial/noticias/construcao-tera-crescimento-2018minimo2019-em-2013-enquanto-varejo-ve-bons-resultados-1552.html>.

21 Este segundo aspecto presente na definição de Boito Jr. (2012) não está equivocado somente em relação ao desenvolvimento urbano e habitação. Pode-se afirmar, com base em Barbosa (2013), que uma das características centrais da política econômica dos governos Lula/Dilma foi a expansão do mercado interno, por políticas que correlacionaram desenvolvimento econômico com geração de renda e expansão do crédito, o que gerou significativa ampliação na capacidade de consumo das famílias.

Conforme exposto acima, com base em Fix (2011), Arretche (2002) e Maricato (1998), a situação de “desfinanciamento”, decorrente do ajuste fiscal do projeto neoliberal vigente nos anos FHC, foi superada nos anos Lula e Dilma por um conjunto amplo de medidas econômicas e institucionais que promoveu o mercado imobiliário para as diferentes faixas de renda e garantiu a produção em grande escala de moradias. As diversas fontes de recursos estatais antes destinadas ao refinanciamento da dívida pública federal passaram a ser canalizadas como estímulo ao setor, com acréscimo de novos fundos públicos de investimento.

Houve também aumento da participação do capital internacional no circuito. No entanto, trata-se de um setor “difícil de ser inteiramente capturado” por ele, na medida em que os “conhecimentos locais” e a capacidade de “pressão sobre o poder público (executivo, legislativo e judiciário)” são fator de diferenciação concorrencial no circuito imobiliário, em favor das empresas nacionais. Assim, a “pouca proximidade entre os mercados de capitais e o mercado imobiliário são alguns dos fatores que dificultam a metamorfose completa” entre setor produtivo e financeiro (FIX, 2011, p. 150).

O neodesenvolvimentismo no circuito imobiliário, caracterizado pela ascensão da burguesia do setor no interior do bloco no poder, expressa um desenvolvimentismo de novo tipo pelo direcionamento orçamentário e da política estatal como um todo em direção de interesses burgueses negligenciados pelo neoliberalismo ortodoxo, que privilegia a remuneração dos setores rentistas em detrimento do setor produtivo. O crescimento do PIB da construção civil denota esse movimento.

No entanto, cabe destacar, isso ocorre ainda sob hegemonia do projeto neoliberal, pois o neodesenvolvimentismo não representa a superação do neoliberalismo, e sim uma “inflexão” decorrente da posição mais favorável da burguesia interna no interior do bloco no poder. Desse modo, o crescimento do circuito imobiliário foi acompanhado por novas modalidades de atuação do mercado financeiro na área e de especulação imobiliária elencadas acima, tais como os fundos de participação acionária, a oferta primária de ações, os fundos de investimento geridos por empresas de “asset management” e pela criação de ativos financeiros com base imobiliária. Essa é uma das faces neoliberais que segue presente na política.

Aqui, verifica-se algo semelhante ao que já foi definido nos capítulos anteriores em relação a educação e saúde: a política é contraditória, pois é antagônica ao projeto neoliberal nos seus aspectos macroeconômicos, mas o reafirma na especificidade de cada setor. Trata-se

de uma política antagônica ao projeto neoliberal ortodoxo no que se refere à condução geral da economia, pois rompe com os pressupostos da “austeridade”, do “ajuste fiscal” e do direcionamento dos recursos estatais para remuneração dos serviços da dívida. O redirecionamento de tais recursos para um setor produtivo interno permite a diferenciação ante o projeto neoliberal, e justifica a adoção do termo “neodesenvolvimentismo”. No entanto, ressalta-se, na condução da política específica de habitação, na forma como ela vai se operar e concretizar, há uma reafirmação de pressupostos neoliberais.

Para além disso, a política neodesenvolvimentista é conduzida por uma “frente”, por um conjunto amplo e heterogêneo de forças sociais e políticas organizadas em torno de “objetivos convergentes”. São convergentes no interior da frente neodesenvolvimentista os interesses da grande burguesia interna brasileira e dos movimentos populares e sindical em relação ao rompimento com a condução macroeconômica pelo projeto neoliberal. “A frente está unificada, ainda que de maneira precária, em torno do neodesenvolvimentismo da grande burguesia interna, mas depende, para seu sucesso, em grande medida, do movimento operário e popular” que, no entanto, “demonstra insatisfação com os limites desse projeto de desenvolvimento” (BOITO JR, 2012, p. 72).

Como parte desse processo, é bastante elucidativa a aprovação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), idealizado e conquistado pelos movimentos populares, e seu subsequente acesso pelo setor imobiliário na produção de moradias por empreitada global. Ao movimento, abre-se a possibilidade de organizar a demanda e, na modalidade MCMV-E, administrar a obra. Às empreiteiras, abre-se um mercado consumidor antes informal e caracterizado pela “autoconstrução”.

Os embates e contradições no interior da frente neodesenvolvimentista e sua objetivação na política de habitação corroboram a tese de que a força hegemônica da frente é a grande burguesia interna. É ela quem dirige e define, em linhas gerais, os objetivos político-econômicos do projeto implementado. Os movimentos operário e populares se apresentam como força motriz, que confere base social de sustentação política à frente ante os embates com as forças que defendem um programa neoliberal ortodoxo na condução macroeconômica (BOITO JR, 2012, p. 72-3).

Essa configuração está bastante presente nas características da luta por moradia em Heliópolis e da política habitacional conformada por Lula/Dilma, conforme será exposto no tópico a seguir, destinado à análise da expressão dessa dinâmica em Heliópolis.

#### 4.3 - Disputas no interior da frente neodesenvolvimentista e o projeto democrático-popular

As disputas analisadas no primeiro tópico deste capítulo, referentes a definição e votação do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, se inserem no contexto exposto acima de constante embate entre forças políticas pela definição das políticas de desenvolvimento urbano e habitação, no município e nacionalmente. Frente às ameaças constantes de remoção e despejo, e à espoliação urbana como um todo, a luta política e social da UNAS levanta como bandeira histórica a regularização fundiária, que remonta à reivindicação de Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) nos anos 1980 e Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia posteriormente.

Esse é, até hoje, o principal objetivo político-social na área de habitação das forças sociais de Heliópolis, uma vez que o território é ainda “favela porque não somos regularizados, mas temos direito de ter a regularização fundiária”. Para Ester, o dever da UNAS é mostrar que as comunidades pobres podem ter qualidade de vida. “A gente quer ser um bairro, quer ter os mesmos direitos”, afirma, ressaltando que a comunidade passa por um intenso processo de verticalização, o que afeta diretamente na piora das condições de moradia (Ester, em entrevista em julho de 2010).

Nas gestões municipais dos anos 2000, foram duas as tentativas de avançar na regularização. Na administração de Marta Suplicy (à época integrante do PT – 2001-04), a proposta apresentada pela Prefeitura foi de regularizar 1050 lotes. A Sehab procurou desenvolver ações destinadas à “regularização jurídica e urbanística de 67 loteamentos irregulares e clandestinos, em termos da legislação vigente e das condições de habitabilidade da população”, conforme descrito pelo “Programa Lote Legal”, no âmbito do Programa de Regularização de Loteamentos do Departamento de Regularização e Parcelamento do Solo – RESOLO. O objetivo da Prefeitura era regularizar, em toda a cidade, 38.500 lotes até 2004, beneficiando cerca de 50 mil famílias com a entrega do título de propriedade do imóvel em que habitavam. De acordo com estudo da Superintendência de HABI, do Centro de Estudos da Metrópole e do PRODAM, a capital possuía, em 2000, 2.018 favelas com 1.160.597 habitantes

No dizer da Secretaria naqueles anos, “requalificação urbanística constitui o primeiro passo para a reorganização espacial, tanto das condições de infraestrutura quanto da remodelação de espaços públicos e áreas verdes”, o que contribui para o “tratamento

individual do lote e da habitação”, assim como “para a reorganização da esfera pública de consumo do espaço” (RESOLO, *apud* SAMPAIO & PEREIRA, 2003, p. 176).

A gestão municipal dividiu suas ações em nove programas, dentre eles o Resolo, que se desdobravam em subprogramas, como o “Bairro Legal”, voltado a “urbanização e regularização de favelas, loteamentos clandestinos e irregulares, a qualificação de conjuntos habitacionais já existentes, a melhoria de moradias autoconstruídas, a produção de novas moradias”, o que poderia ser feito por mutirão ou empreiteira. “Com o fim do mandato petista, grande parte dos projetos ficaram apenas no papel, muitos com projetos já licenciados, mas sem obras nas áreas. Os projetos para Heliópolis / São João Clímaco também não foram realizados” (COBRA, 2007, p. 39).

Apesar de uma maior “permeabilidade” da gestão Marta à ação dos movimentos sociais, que na Habitação “ficava evidente na indicação de Paulo Teixeira, militante da causa da moradia, ao cargo de Secretário de Habitação”, o governo não colocou a Habitação como uma de suas prioridades. “A conquista mais importante na gestão de Marta Suplicy foi a criação do Conselho Municipal de Habitação, em 2002, uma antiga demanda dos movimentos”, e que resultou na aprovação de “diversas resoluções que se transformaram em programas como Morar no Centro, Bolsa Aluguel, urbanização de favelas” dentre outros. Também foram inovações do governo Marta o “orçamento participativo e a descentralização da participação no nível das subprefeituras, o que abriu novos espaços para a atuação dos movimentos” (TATAGIBA & TEIXEIRA, 2014, pp 19-21).

Além disso, assim como já mencionado em relação à gestão de Haddad, a administração de Marta priorizou, na área da legislação urbanística, o Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2003, que instituiu as ZEISs, uma conquista presente no Estatuto das Cidades, de 2001. Heliópolis foi demarcada como ZEIS 1, que são justamente as áreas voltadas à urbanização. No entanto, as negociações em Heliópolis referentes à regularização fundiária não tiveram sequência naquele governo, pois a proposta da Prefeitura previa pagamento pelo terreno e dividia os lotes de forma insatisfatória, sendo negada pela população. Os avanços estiveram relacionados aos licenciamentos de projetos de mutirão para a Gleba A - 40 unidades – e de urbanização das glebas K, N e A, ambos formulados com participação da UNAS e das forças sociais que compõem o território.

Deu-se também continuidade à construção dos conjuntos previstos no Programa Cingapura, herdado da administração anterior. Em Heliópolis, foram entregues 376 unidades habitacionais, com a construção de 36 blocos. Aquela que tinha sido considerada uma derrota

das forças democrático-populares nos anos 1990, é assumida pela gestão de Marta como “meio de fixar a população de baixa renda em áreas que poderiam ser de interesse do mercado imobiliário, evitando sua exclusão e garantindo uma cidade mais democrática” (SEHAB, *s/d*, p. 67, *apud* COBRA, 2007).

Nas gestões seguintes, de José Serra (PSDB, 2005-6) e Gilberto Kassab (DEM, posteriormente PSD – 2006-8; 2009-12), foi dada continuidade à implementação dos projetos de urbanização aprovados na administração de Marta, porém com alterações que desagradaram os moradores. De acordo com uma das lideranças da UNAS, ao contrário da proposta inicial, as alterações “não foram debatidas pela população” e promoveram remoções de moradores da comunidade. Novamente aqui, a participação emerge como critério central na avaliação da política implementada pelo poder público.

Ao longo dessas duas gestões, a UNAS promoveu assembleias entre moradores para construir resistência às remoções e às propostas de indenização, pois previam remuneração abaixo do valor de mercado das casas. “A Prefeitura oferece a possibilidade de indenização ou unidade habitacional. Tentamos mostrar para as pessoas que uma unidade habitacional vale muito mais que os R\$ 5 mil oferecidos”, explica Balza. No entanto, ressalta, “nem sempre é fácil, pois é um dinheiro que às vezes a pessoa nunca viu na vida” (Balza, em conversa informal em maio de 2010).

Em relação à regularização fundiária, uma nova tentativa foi encampada por Kassab, quando o número de lotes a serem regularizados aumentou para 1333. No entanto, assim como na gestão Marta, a proposta foi novamente rechaçada pela população, em razão da previsão de pagamento do morador pela regularização. “Tinha três tipos de preço: para lote em frente às ruas, lote em viela e lote na Estrada das Lágrimas. Mas queria que o prefeito fosse lá e dissesse ‘essa terra é de vocês, vocês lutaram’”. Para Tadeu, o povo de Heliópolis “está desenvolvendo a região, a gente valorizou a terra, não o poder público. Já pagamos por isso, não tinha nada aqui antes”. A luta é para que se regularize sem contrapartida financeira dos moradores (Tadeu, durante reunião em 29/3/2014), o que novamente remonta à histórica reivindicação de Direito Real de Uso da terra ocupada, em cumprimento de sua função social.

Outro fator que levou à rejeição pela população foi o fato de que as propostas do poder público eram para regularizar os lotes, não as casas. “Como vai regularizar se tem cinco famílias morando no mesmo lote? É complicado, não estamos fugindo, mas queremos legalização com justiça social”. Após a realização de assembleias em todos os núcleos de

Heliópolis e pressão sobre a Prefeitura, a gestão optou por não dar continuidade à proposta (Pedro, em reunião em 29/3/2014).

Os debates acerca do tema seguem no interior da associação. “Vamos fazer seminário em 2015 sobre regularização fundiária. O que queremos do Plano Diretor Estratégico para Heliópolis”? Para responder essa questão, afirma Pedro, é preciso promover debates e identificar terrenos para construção de moradia com participação popular. “O desafio na questão da moradia é que a terra é muito cara, difícil, as favelas estão verticalizadas. Nos terrenos que prevemos, da Petrobras e Sabesp, serão 950 ou 1000 moradias. O prefeito [Haddad] tem compromisso de atender 4000 famílias” (Pedro, em reunião em 29/3/2014).

A partir de 2009, com a criação do MCMV-E, sua implementação passa, progressivamente, a ser assumida pela UNAS como reivindicação principal no que se refere à política de habitação. O programa não é efetivado em São Paulo durante a gestão de Kassab, mas se tornará política central de Fernando Haddad (PT, 2013-16) na área de habitação.

Entre 20 e 24 de novembro de 2013, Pedro esteve presente na 5ª Conferência Nacional das Cidades. Nela, a presidenta Dilma “colocou como desafio do MCMV ter foco em fazer convênios com entidades. Então vamos mudar nosso foco, será maior no MCMV-E. O dinheiro é pouco, mas tem terreno do governo federal”, explica Pedro. Desse modo, o Encontro anual da UNAS de 2013 enfatizou a necessidade de Heliópolis entrar “na demanda para o MCMV-E. Haddad tem conversado com os movimentos. Se não atender, o lema é ‘ocupar, resistir, construir’”. Como explicado acima, com apoio em Teixeira *et al* (2015), em relação à UNAS também se pode afirmar que o MCMV-E “reestruturou o foco de atuação dos movimentos”, o que evidencia a ação estatal na “modelagem do campo do conflito no qual atuam as organizações” (TEIXEIRA *et al*, 2015, pp. 12-5).

De fato, já em 21/1/2014, houve na quadra da associação uma reunião com o coordenador nacional da CMP para contemplar Heliópolis na demanda de um projeto do MCMV-E em São Bernardo do Campo, município da região metropolitana de São Paulo. Compareceram cerca de 40 pessoas, e foi apresentado o termo de adesão ao projeto. “Tem que ficar claro, depois a questão dos documentos podemos conferir. Todos foram ao terreno para ver”. O projeto conta com 90% de subsídio. “A associação contrata uma cooperativa e faz parceria com órgãos públicos, para aplicar projeto. A vigência é de 30 meses”. Trata-se da “faixa 1” do programa, voltada para famílias de baixa renda. O poder público financia 90% em forma de subsídio, e os outros 10% são divididos entre as famílias atendidas.

Nos projetos do MCMV-E, o valor pago por família pode ser dividido em prestações, tal qual tradicionalmente se dá na oferta de moradia pela Cohab ou CDHU. No referido caso, de subsídio de 90%, a utilização dos 10% se deu na composição do fundo do projeto pela associação, de modo que o valor seria pago em parcela única, e as famílias receberão o imóvel quitado<sup>22</sup>. Nesse projeto específico, serão 800 famílias atendidas, 40 delas indicadas pela UNAS.

É parceria da UNAS com a CMP, que é de muita luta, para conseguir terreno e financiamento da Caixa, que não é fácil, é preciso muita luta e ocupação para chegar nesse terreno, e conseguimos indicar vocês. Nessa primeira fase indicamos 40 pessoas com renda de R\$ 0 a R\$ 1600. A gente vem lutando por moradia e processo de urbanização há 35 anos. Não é fácil acessar esse programa. E conseguimos com Lula e Dilma. Tive minha casa com mutirão. Vocês têm construtora. Sei o quanto é importante ter moradia, vocês estão nessa fase, não é qualquer coisa. É programa com muito subsídio, quase integral. Esse é um passo muito importante, e fizemos articulação com CMP, que fez toda essa luta em São Bernardo, e aqui em São Paulo é mais difícil, fica mais fácil quando o povo está organizado, junto, participando. Programa vem falar nesse sentido, a importância da participação. Vi que colocaram no Facebook as fotos e teve um comentário de que a UNAS só atende panelinha. Comentei embaixo que queria que ele estivesse também na luta, para que não fôssemos uma panelinha. Então queria dizer a importância da gente se organizar. Temos de aproveitar este momento, nos estruturar para ir atrás de terreno, para atender número maior de pessoas” (Ester, em reunião em 21/1/2014).

A contraposição entre “panelinha” e “importância de se organizar” remonta a um dos elementos centrais da relação entre movimento de moradia, habitação e cena política dos anos 2000, pois a indicação da demanda pelo movimento, fundamentada em critérios de participação, é uma das disputas colocadas na definição da política. O programa prevê, para a modalidade Entidades, que os movimentos de moradia contemplados indiquem a família

---

22 A Portaria Interministerial N° 96, de 30 de março de 2016, dispõe sobre as operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), contratadas no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida. Sua fundamentação está na Lei n° 11.977, de 07 de julho de 2009, e o art. 8° do Decreto n° 7.499, de 16 de junho de 2011, e em seus artigos regulamenta os requisitos de enquadramento dos beneficiários, o valor de subvenção econômica, e a **participação financeira dos beneficiários**. Mesmo para a faixa 1 do MCMV-E, aquela que atende famílias em situação de maior vulnerabilidade, e na qual se enquadrou a demanda da UNAS, desde que o programa foi criado sempre houve previsão de retorno financeiro das famílias. De acordo com o Art. 3 da referida Portaria, “os beneficiários assumirão responsabilidade contratual pelo pagamento de 120 (cento e vinte) prestações mensais”. No caso da demanda indicada pela UNAS, em articulação com a CMP, como se trata do maior subsídio governamental possível previsto pelo programa, de cerca de 90%, e pela necessidade de composição de fundo inicial para dar início ao projeto habitacional, a opção foi de antecipação do valor de retorno dos beneficiários, os referidos 10%, e consequente entrega de unidade habitacional quitada. Ressalta-se ainda que a previsão de participação financeira dos beneficiários é a mesma para projeto em autogestão ou empreitada global. Movimentos que optam pela autogestão utilizam a diferença obtida pelo valor arrecadado entre as famílias, e economizado com o mutirão, para promover melhorias no escopo da obra.

contemplada com unidade habitacional. Além de critérios de vulnerabilidade previstos em lei, os movimentos que se orientam pelo projeto democrático-popular estabelecem como critério de escolha a participação em reuniões e atos, dentre outras atividades. Por isso, no referido caso, a ênfase de Ester é colocada na importância de estar “organizado, junto, participando”. No entanto, apesar de essa ser a forma predominante de construção de força pelos movimentos, gera contradições na relação com as forças sociais que compõem o território e se contrapõem pela afirmação da escolha como privilégio de poucos, daqueles que conformariam uma “panelinha”.

Além disso, a comparação de Ester entre o programa habitacional que garantiu a ela moradia, durante o governo Erundina (PT, 1989-1992), por mutirão, e o atual, por construtora, indica os rumos por que passou o campo democrático-popular na conformação de um projeto político voltado a garantir moradia popular para famílias de baixa renda. O programa federal atual foi formulado em uma nova conjuntura, e suas características resultam do deslocamento na correlação de forças expresso pelos governos Lula e Dilma tanto em relação ao período anterior no governo federal, quanto no que se refere ao PT enquanto força política na gestão de Erundina.

Conforme já afirmado ao longo da tese e neste capítulo, tanto os limites enfrentados pela UNAS – ausência de regularização fundiária e dificuldades de encontrar terreno para produção de moradia – quanto os avanços na conquista de moradia popular – expressos pelo “foco no MCMV-E” e pelo projeto habitacional articulado com a CMP – apontam para a presença da UNAS – e movimentos como a CMP e UMM - no interior da frente neodesenvolvimentista. Esta presença, no entanto, não significa mudança de projeto político das referidas forças, mas sim a forma de inserção na cena política dos anos 2000.

Esta frente, hegemônica por forças que representam interesses de forças sociais burguesas ligadas ao circuito-imobiliário, conduz uma política que eleva o preço da terra, gera especulação imobiliária e nega aspectos centrais do projeto democrático-popular para a questão urbana, tais como o cumprimento da função social da propriedade e a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia. No entanto, pela expressiva ampliação de oferta habitacional voltada às classes populares, em uma modalidade que estabelece parceria com os movimentos na sua viabilização, as forças democrático-populares se constituem como base de apoio à política e dela efetivamente participam. Trata-se, novamente aqui, de uma presença em condições desiguais e dependentes em uma frente que não logram dirigir, e no interior da

qual buscam, com dificuldades, sustentar um projeto político autônomo e dele se valer para contrapor posicionamentos ante as forças hegemônicas.

Assim, as disputas no interior da frente neodesenvolvimentista se apresentam em diferentes âmbitos, e podem ser exemplificadas pela procura por áreas para construção imobiliária. “As empresas passam a procurar terras que antes não apresentavam interesse”, e se envolvem em disputas “com os movimentos populares e as Cohabs”, inclusive nas áreas mais afastadas da cidade (FIX, 2011, p. 167).

Além dos interesses distintos que opõem forças sociais antagônicas no interior da frente neodesenvolvimentista – burguesias e classes trabalhadoras – há também disputas e contradições no interior das classes populares. Durante um encontro da UNAS, uma participante colocou a necessidade de informações sobre os movimentos e associações que atuam na área da moradia na região, expondo uma contradição presente na cena política:

Na questão da habitação tenho dúvidas, soube das poucas vezes que participei da reunião dos sem teto. Sei que tem o movimento, mas como as pessoas conseguem ter apartamento, como consegue receber moradia, não tenho entendimento. Tem muita gente colocando associação por aí, fazendo reunião, é aleatório, quem monta essas entidades? Tem documento que assina? Tem gente que paga R\$ 30 por mês para associação por aí. Tem documento? Alguém que responde? Tenho dúvida, e faz tempo. Todo mundo monta associação, fala que é do bairro e pega assinatura, cobrando mensalidade. Esses dias no Morro da USP (região de Heliópolis) tinha gente pegando assinatura, ia mandar pra advogado. Onde vemos isso, tem coisa para pesquisar? (gestora de um projeto de UNAS, participante do encontro, em 29/3/2014).

Tadeu responde à pergunta afirmando que “muitos movimentos cobram” pagamentos dos participantes para garantir suas presenças na lista de contemplados. “Já o nosso vê a participação e a necessidade para contemplar”, conforme mencionado acima, a partir da fala de Ester. Isso explicita a diferença entre forças políticas antagônicas e de base popular que atuam na cidade na política de moradia, e que se enfrentaram na disputa pelo Conselho Municipal de Habitação exposta no tópico anterior. Há uma articulação de variadas forças políticas atuantes na cidade em torno de projetos políticos que lhes são comuns. O campo “democrático-popular” tem como força política principal na área da habitação a CMP, a UNMP e os movimentos de moradia que as compõem, e estabelece, como critérios de indicação da família para ser contemplada por determinada política de moradia, a participação nas reuniões, atos e ocupações e a vulnerabilidade social, a qual atende aos critérios

estabelecidos pelo poder público. Já o campo de forças que lhe é antagônico congrega forças políticas orientadas pelo projeto neoliberal, sendo conformado por associações e movimentos que estabelecem como critério o pagamento de seus associados. Em Heliópolis e região, a principal força política deste campo é o MSTI.

Em relação à questão específica do Morro da USP, Tadeu afirma que há diferentes associações atuando. “As que conheço (...) estão lutando para que fiquem por lá ou que a prefeitura faça cadastro e leve para outro local na região. Mas o objetivo principal é a compra da área pelos moradores, levando em conta um preço social”. Para ele, o ideal seria repassar o terreno para movimento fazer a obra por mutirão. Pedro acrescenta que estão sendo criadas muitas associações “para serem aproveitadoras, não temos como barrar. Na quadra M tem uma mulher cobrando R\$ 2500 para o associado conseguir apartamento. E estão vendendo cadastro pro terreno da Petrobras, tem gente inclusive que usa o nome da UNAS, acham que é da UNAS”.

Nisso entra mais politicagem que tudo. Fizemos ocupação na Tancredo na época da Marta e saiu acordo para que cada apartamento fosse para quem mora aqui e mora mal. Acordo foi que em cada prédio construído 10% fosse do Movimento Sem Teto. Para ser contemplado, tem que ir na reunião. Ainda assim, precisamos de ações, formação, para fortalecer movimento todo, esse é o objetivo final na formação, processo da casa tem que ter formação, senão é melhor a direita dar casa logo de uma vez. Poderia ser outro jeito, mas não vejo como, pontuação é ruim, mas é único jeito de saber participação de cada um. Está informatizada a participação de cada um nas atividades, isso faz com que pessoa se conscientize (Tadeu, em atividade em 29/3/2014).

Novamente aqui a indicação de demanda fundamentada em pontuação obtida por participação no movimento vem à tona. No entender de Tadeu, a forma é ruim, pois pode resultar em participação meramente instrumental no movimento. Por isso, entende ser fundamental conjugar participação com formação política, “senão é melhor a direita dar casa logo de uma vez”. Além disso, ele destaca ainda não ter encontrado outra maneira de correlacionar organização e luta em torno de um movimento com o acesso à moradia por programas como o MCMV-E.

Gustavo acrescenta que, em reunião com o prefeito Fernando Haddad (PT-SP, 2013-2016), realizada dias antes no CEU Meninos, “ele deixou claro que terrenos adquiridos são da Prefeitura e a demanda é de Heliópolis, não das entidades”. O foco é habitação para quem vive em área de risco. Das 55 mil unidades previstas pela Prefeitura para toda a cidade até o final do atual mandato, cerca de 11.500 serão de responsabilidade dos movimentos, as demais

serão destinadas para o cadastro da Secretaria Municipal de Habitação (Sehab). “A prefeitura compra o terreno, desapropria e repassa para entidades habilitadas no programa MCMV-E”. Por isso, há um debate constante relativo ao cadastro de associações no Ministério das Cidades para serem contempladas pelo programa. “O cadastro é para tirar oportunista”. Gustavo ainda acrescenta que a UNAS explica diariamente seus critérios, para se diferenciar das várias associações que estão sendo criadas. “Aqui virou um negócio ter movimento de moradia, mas, com a gente, tem apartamento quem precisa, eu mesmo não tenho. Precisamos politizar mais esse povo”.

Por isso, é preciso ressaltar que a locação, sublocação e atuação de grileiros seguem presentes na composição dos territórios urbanos desde longo tempo, e sua base social foi aqui definida como lumpesinato, ou seja, sujeitos advindos da massa marginal mas que não sobrevivem de seu trabalho, e sim da espoliação de indivíduos de sua mesma classe social. Tais sujeitos estão presentes na cena urbana e, nos últimos anos, alguns deles encontraram nas associações de bairro e movimentos de moradia uma forma de espoliação. A isso fazem referência as falas da gestora da UNAS, de Tadeu e de Gustavo quando mencionam a cobrança de mensalidade como critério de composição da demanda do movimento de moradia. E este é um elemento definidor do projeto político norteador dos movimentos populares que atuam nas áreas de habitação e desenvolvimento urbano: de um lado, as forças políticas democrático-populares estabelecem a participação como critério de seleção dos beneficiários de unidade habitacional conquistada; de outro, as forças neoliberais estabelecem relações monetárias como critério de seleção dos beneficiários de unidade habitacional.

O avanço nas políticas de habitação e o mecanismo presente no MCMV-E de organização da demanda de moradia pelas associações e movimentos, além da possibilidade de construção pelas entidades, promoveu um processo de acúmulo de forças por essas duas forças políticas distintas e em posição antagônica no que se refere especificamente à disputa no interior das classes populares pelos rumos da política de desenvolvimento urbano.

As forças democrático-populares, que concebem historicamente a moradia como um direito, estabelecem a participação social como princípio norteador desse direito, e construíram força política nas décadas de 1970 a 2000 passando por um intenso processo de crescimento e legitimação de aparelhos privados de hegemonia por elas dirigidos. Essas forças políticas são compostas por forças sociais situadas no interior das classes trabalhadoras - na massa marginal, no subproletariado, no proletariado, no funcionalismo público, em setores médios - e na pequena burguesia.

Tais forças sociais se organizam enquanto força política em associações de bairro, movimentos populares urbanos, movimento negro, movimento feminista, movimento sindical e pastorais sociais, dentre outros. É esse o conjunto de aparelhos privados de hegemonia que as forças políticas democrático-populares controlam e mobilizam nas disputas travadas na sociedade civil e na sociedade política. Na cidade de São Paulo, no que se refere à disputa na política urbana, elas têm como principais expressões enquanto força política a CMP e a UMM, ambas articulações das quais a UNAS faz parte.

Em posição antagônica e em disputa na sociedade e no Estado, há as forças políticas neoliberais, compostas por forças sociais também presentes no interior das classes trabalhadoras, organizadas enquanto força política na disputa territorial-urbana. Para além das associações empresariais e igrejas, são seus aparelhos privados de hegemonia também os movimentos e associações de bairro (algumas delas relacionadas com o lumpesinato participante do crime organizado), que se distinguem das forças democrático-populares por extraírem renda da compra, venda e especulação da terra. Estas forças políticas que se orientam por um projeto neoliberal igualmente cresceram nos anos 2000, com expressão em Heliópolis no MSTI e na “muita gente com associação por aí”.

Essas diferentes forças possuem suas formas próprias de atuar na política urbana. A primeira, democrático-popular, tem na participação o critério de legitimação. Como dito acima, a presença em atos, reuniões e em formações políticas garantirá, ao participante, o direito à moradia. Já o segundo tem na renda seu critério, trabalhando com a compra e venda do “lugar” na fila da moradia. Ambos também constroem e mobilizam instrumentos partidários na disputa política de que participam. Historicamente, UNAS, UMM (UNMP) e CMP constroem o PT enquanto instrumento político-partidário que participa da disputa de poder na sua expressão propriamente urbana. Trata-se de um campo de forças políticas orientado por um programa que, no caso da política urbana, está materializado no Projeto Moradia, elaborado no início dos anos 2000 pelo Instituto Cidadania.

Já o MSTI é força política que em Heliópolis dá base de sustentação para atuação partidária ao PSD, partido do ex-prefeito Gilberto Kassab, ministro das Cidades no segundo governo Dilma (2015-16). O movimento possui vínculo direto com o vereador Pólíce Neto (PSD) – razão de sua votação expressiva nas seções eleitorais próximas a Heliópolis em 2014, como demonstrado no capítulo anterior - e ficou famoso quando, em 2012, atribuiu pontos na lista da demanda de moradia para quem fosse a um comício de José Serra (PSDB), então

candidato à Prefeitura de São Paulo<sup>23</sup>. Além do PSD, há movimentos e associações vinculados a partidos como PP, PSDB, PMDB e PTB, cuja atuação em Heliópolis também foi indicada na análise do comportamento eleitoral na região.

Isso recoloca, no contexto de execução do MCMV-E, os dilemas levantados pelos movimentos durante a reunião na sede da Prefeitura referida no tópico acima, em que reivindicavam o controle, pelos movimentos que se orientam pelo projeto democrático-popular, da política de habitação na cidade. Contraditoriamente, o conjunto de partidos que defendem um projeto neoliberal para a cidade de São Paulo, sustentados politicamente por associações e movimentos que disputam as forças sociais que compõem os territórios de atuação das forças democrático-populares, teve posição privilegiada na Secretaria de Habitação do governo Haddad e no Ministério das Cidades nos governos Lula e Dilma.

Essa é, justamente, a situação paradoxal que caracteriza a correlação de forças políticas com base social nas classes populares no interior da frente neodesenvolvimentista: dela participam forças democrático-populares e forças neoliberais, em permanente disputa. O elemento que as une em uma frente que deu sustentação política aos governos Lula e Dilma (2003-2016) é a disputa de caráter redistributivo por recursos do Estado. Essas duas forças se beneficiaram do redirecionamento orçamentário para políticas de habitação e desenvolvimento urbano, assim como de programas específicos como o MCMV. Ou seja, são forças unificadas em torno do combate ao neoliberalismo ortodoxo, às políticas de arrocho fiscal e aos interesses dos setores rentistas, hegemônicos nos anos 1990. No entanto, no interior da frente neodesenvolvimentista, tais forças se dividem entre aquelas que defendem uma política neoliberal de desenvolvimento urbano e as que reivindicam um programa democrático-popular. As primeiras, neoliberais, lograram hegemonizar a política urbana nos anos 2000. Por isso, é necessário retomar a questão de como forças organizadas historicamente em torno do projeto democrático-popular atuam no interior de uma frente hegemonizada por forças que lhes são antagônicas. O próximo tópico deste capítulo será destinado a precisar essa questão.

#### 4.4 – Disputa de hegemonia e relação de dependência entre forças políticas

Na análise da correlação de forças nas políticas de habitação e desenvolvimento urbano nos anos 2000, foram expostas as disputas e interesses distintos que polarizam frações da

---

23 Veja aqui a reportagem “Sem-teto ganha benefício para apoiar Serra” - <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/72681-sem-teto-ganha-beneficio-para-apoiar-serra.shtml>.

burguesia entre si, e burguesia e classes trabalhadoras. Em um segundo momento, analisaram-se as disputas presentes no interior de um governo que unifica dois polos em uma luta de caráter redistributivo, assim como as heterogeneidades presentes na composição das forças políticas. Com base na exposição dos conflitos entre a representação petista no interior do governo e os movimentos sociais que lhe dão base de sustentação, é possível avançar nesse caminhar, no sentido da análise das contradições e disputas presentes na cena política.

A composição das forças políticas atuantes no interior da frente neodesenvolvimentista é bastante heterogênea, com disputas que não estão localizadas apenas na relação entre grande burguesia interna e movimentos operário e popular, mas perpassam a própria atuação dos movimentos. Nesse caso específico, mostrou-se aqui por que é preciso recorrer aos conceitos de força política, força social e projeto político para analisar a cena: a atuação dos agentes não se explica somente pela sua condição de classe, ainda que esta condição seja *parte* explicativa do fenômeno debatido. Ao analisar a conformação dos movimentos sociais e sua composição de classe no Brasil dos anos 2000, pode-se afirmar que tanto as forças que atuam no interior da frente neodesenvolvimentista orientadas pelos interesses do circuito imobiliário, quanto aquelas que defendem o projeto democrático-popular, possuem bases sociais nas classes populares e as disputam cotidianamente. Esta é uma das formas de expressão da heterogeneidade constitutiva da sociedade civil e dos movimentos sociais, e para sua definição é preciso recorrer à categoria classe social, mas também à conformação do projeto político que os norteia, o grau de homogeneidade, autoconsciência e organização em torno de um programa político, bem como suas relações com demais forças, sejam elas as hegemônicas ou subordinadas. Uma análise que se limite a opor classes trabalhadoras à burguesia na luta política não explica as relações que perpassam a multiplicidade de movimentos de moradia presentes na cena política. Da mesma forma, uma análise que negue a categoria classe social não logrará explicar tais relações, pois interesses de classe são também conformadores de forças políticas e de projetos políticos que norteiam a ação das forças sociais. A atuação da UNAS, da CMP e do MSTI contribuem como fundamento empírico para tal formulação conceitual, orientada para a análise dos movimentos sociais e da luta de classes.

Além disso, é preciso reafirmar que as forças sociais que compõem a grande burguesia interna hegemonomizam a frente neodesenvolvimentista pela sua atuação enquanto força política, tendo por base de sustentação o poder econômico e a relação que estabelecem, a partir do poder econômico, com setores das classes populares.

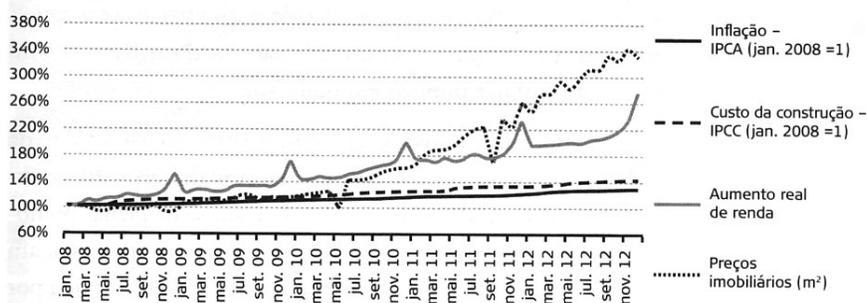
Na política de habitação e desenvolvimento urbano dos governos Lula e Dilma, são

várias as expressões de tal hegemonia. Em primeiro lugar, cabe lembrar que, após a saída de Olívio Dutra (PT-RS) da condução do Ministério das Cidades na metade de 2005, foram indicados como ministros, respectivamente: Márcio Fortes de Almeida (fora filiado ao PSDB e, posteriormente, indicado pelo PP para ocupar o ministério), de 21 de julho de 2005 a 31 de dezembro de 2010; Mário Negromonte (foi filiado ao PMDB de 1986 a 1988, ao PSDB de 1988 a 2001, e ao PPB/PP desde 2001), de 1 de janeiro de 2011 a 2 de fevereiro de 2012; Aguinaldo Ribeiro (PP-PB), de 7 de fevereiro de 2012 a 17 de março de 2014; Gilberto Occhi (PP-MG), de 17 de março de 2014 a 1º de janeiro de 2015; e Gilberto Kassab (PL de 1989 a 1995, PFL/DEM de 1995 a 2011; PSD desde 2011), de 1º de janeiro de 2015 a 15 de abril de 2016. Ou seja, entre 2005 e 2016, o Ministério das Cidades foi conduzido por forças políticas que representam interesses de forças sociais burguesas ligadas ao circuito imobiliário.

A hegemonia de tais forças na condução da política urbana levou a uma situação paradoxal. No momento histórico em que governo federal retomou os investimentos “em habitação, saneamento e transporte urbano de forma mais decisiva”, uma reivindicação histórica das forças democrático-populares e que responde a interesses das classes populares, houve também um “intenso processo de especulação fundiária e imobiliária”, com a consequente “elevação do preço da terra e dos imóveis”. Em São Paulo, o preço dos imóveis entre janeiro de 2008 e janeiro de 2015 subiu 218,2%. A explicação está no fato de que a “terra se manteve com precário controle estatal, apesar das leis e dos planos que objetivavam o contrário” (MARICATO, 2015, p. 39). Este “precário controle estatal” resulta da atuação das forças políticas que representam interesses da burguesia do setor, orientadas por um projeto neoliberal no que se refere às especificidades da política urbana.

Os subsídios – aportados pelo MCMV - que pela primeira vez na história alcançaram as camadas de renda mais baixas, contraditoriamente, “incidiram no aumento do preço da terra” (MARICATO, 2015, p. 39). Na ausência de controle público sobre a propriedade da terra, ocorreu um aumento da carência habitacional, da segregação territorial e dos custos relacionados a infraestrutura e serviços (MARICATO, 2015, p. 96). A comparação entre preços imobiliários, aumento real da renda, custos da construção e taxa de inflação, no período de execução do MCMV, demonstra a apropriação do capital no período pelos setores ligados à especulação fundiária.

Gráfico 6. Preços imobiliários, aumento real da renda, custos da construção (IPCC) e taxa de inflação (IPCA)



Fonte: Thêmis Amorim Aragão, *Housing Policy and the Restructuring of Real Estate Sector in Brazil*, cit.

*Gráfico extraído de Rolnik, 2015*

O MCMV, lançado em 2009, tem relação direta com o aumento vertiginoso dos preços imobiliários a partir de julho de 2010, pois impactou diretamente no valor da terra. Com isso, pode-se dizer que houve, ao longo desse período, um “retrocesso” na luta pela reforma urbana, na medida em que “a centralidade da terra urbana para a justiça social desapareceu”, com a redução da luta por moradia digna à conquista de uma unidade habitacional. Isso leva, também paradoxalmente, a um “enfraquecimento das forças” que historicamente lutam pela Reforma Urbana, pois apesar do crescimento dos movimentos de moradia atuantes nas grandes cidades brasileiras, houve uma concomitante redução da agenda de lutas a questões específicas do MCMV (MARICATO, 2015).

Apesar do importante e significativo aumento da distribuição de renda e emprego, conjugados à elevação do salário mínimo, que a condução macroeconômica dos governos Lula e Dilma acarretou, o aumento da renda e dos salários “é absorvido pelo custo da cidade e isso só se resolve com políticas públicas” (MARICATO, 2015, p. 108). Esta é outra dimensão da crise do governo Dilma que deve ser enfocada na análise da mudança na correlação de forças. As políticas relacionadas ao desenvolvimento urbano e habitação estão contextualizadas em uma “piora nas condições de vida urbana” (MARICATO, 2015, pp. 40-1), e não à toa as manifestações espontâneas em junho de 2013 tiveram como principais reivindicações temas urbanos, relacionados à organização das cidades e aos direitos sociais.

A despeito dos êxitos na política econômica, dentre os quais o aumento de investimento público em habitação e saneamento, “as marcas do modelo predatório e discriminatório de cidade continuam em plena vigência, constituindo o que podemos chamar hoje de crise

urbana” (ROLNIK, 2015, p. 266). Trata-se daquilo que Harvey (2014) chama de “acumulação por desapropriação”, garantida por mecanismos financeiros atrelados à produção do espaço urbano, que igualmente cresceram no período, como apontado anteriormente. Também perfaz tal processo de acumulação de capital a combinação de desapropriação e deslocamento populacional pela ação do Estado, e sua reapropriação pelo capital com a produção imobiliária, a geração de valor diferencial da terra e a especulação. O quadro se completa pela criação de títulos e fundos no mercado financeiro atrelados a cada uma dessas operações (HARVEY, 2014).

Justamente por tal relação entre questão urbana e dinâmica geral da acumulação de capital no neoliberalismo, Harvey (2014) chama atenção para o significado dos movimentos populares urbanos: sua ação tem “um conteúdo de classe” mesmo quando constituídas “em termos de direitos”, pois se contrapõe à acumulação do capital por meio da urbanização (HARVEY, 2014). O projeto democrático-popular construído ao longo dos anos 1970-90 faz parte desse contexto, na medida em que fora constituído por três eixos principais: “o reconhecimento dos direitos dos posseiros, a luta contra a 'especulação imobiliária' e a democratização do processo decisório sobre as políticas urbanas” (ROLNIK, 2015, p. 269).

Contraditoriamente, nos governos Lula e Dilma, a condução de uma política macroeconômica de enfrentamento ao neoliberalismo ortodoxo promoveu, no desenvolvimento urbano, o ideário neoliberal do empreendedorismo. Trata-se de um período em que se enfatiza a “eficiência dos empreendedores privados”, com substituição da “linguagem dos direitos sociais e da cidadania” pela “linguagem da inclusão pelo consumo” (ROLNKI, 2015, p. 271).

Assim como foi afirmado nos capítulos anteriores acerca das políticas de saúde e educação, beneficiadas pela inflexão na política macroeconômica em oposição ao projeto neoliberal, mas que em suas especificidades expressaram uma agenda própria do neoliberalismo, o mesmo se passou com as políticas de habitação e desenvolvimento urbano. Esta é outra dimensão da crise do governo Dilma que levou ao Golpe de 2016 e correspondente mudança no bloco no poder: há um sentimento difuso de rejeição a respostas neoliberais para a efetivação de direitos sociais. Por isso, as manifestações mais significativas do período tiveram milhares de pessoas que, de maneira espontânea, reivindicavam em seus cartazes mais saúde e educação, além de melhorias propriamente urbanas, como as relacionadas ao transporte coletivo.

Entretanto, e novamente de forma contraditória, a resposta política a esse sentimento

difuso de insatisfação relacionada à crise urbana e à não efetivação de direitos sociais foi hegemonizada pelos aparelhos das forças políticas neoliberais. Há uma tentativa de responder à insatisfação por uma mudança na condução macroeconômica, o que não responde aos anseios de milhares de pessoas que esperam melhorias em suas condições de vida. Esse impasse está presente na cena política brasileira, e sua não-resolução aponta para um período prolongado de crise.

Outra questão, atrelada a essa, está na incapacidade das forças democrático-populares de responder aos sentimentos difusos de amplos setores das classes trabalhadoras em relação às insuficiências dos governos Lula e Dilma na efetivação de direitos. O erro em definir o governo enquanto democrático-popular, de confundir a melhoria nas condições de vida e as conquistas do período com a concretização de seu projeto histórico, algo que esteve distante de acontecer, tem impedido as forças políticas democrático-populares de apresentar alternativas políticas, apontar saídas, defender um programa que contemple a reforma urbana, a reforma agrária e a reforma sanitária, dentre tantas outras, como possibilidades de concretizar os anseios das classes trabalhadoras.

No entanto, dizer isso não significa que tais forças tenham passado por um processo de *transformismo* ou capitulado frente ao projeto que lhe é antagônico. Conforme exposto, a disputa pela condução da política urbana foi travada pelas forças políticas democrático-populares permanentemente na gestão de Haddad em São Paulo, e nas de Lula e Dilma nacionalmente. No caso do MCMV, tal disputa expõe a dimensão política do processo de execução de um “programa associativo”, na acepção que Teixeira *et al* (2015) utilizam. As autoras afirmam, em nota de rodapé, que “a questão da indicação da demanda pelos movimentos de moradia é um importante ponto de atrito entre os movimentos e a gestão Haddad, desde o início do governo” (TEIXEIRA *et al*, p. 3). Isso está também presente na fala de Gustavo, de que “a demanda é de Heliópolis”, ou seja, de todos os moradores do território, e cabe à Secretaria de Habitação indicar as famílias contempladas por moradia, no dizer de Haddad, por critérios republicanos. Isso é contraposto pelos movimentos por reivindicar participação na indicação da demanda, cuja legitimidade reside na luta.

A política de habitação e desenvolvimento urbano, conforme afirmado ao longo deste trabalho, é parte integrante de um processo de disputa por hegemonia na cidade e no país. Opõe forças orientadas por projetos distintos de Estado e sociedade, e compõe a disputa entre elas. A indicação de demanda, a autogestão, a aquisição de terreno, a elaboração de projetos, a compra antecipada, enfim, o conjunto de instrumentos previstos pelo MCMV-E é mobilizado

por forças políticas que, com eles, ampliam as possibilidades de se fortalecer e incidir na cena política. Por isso é central, para os movimentos, garantir que de fato a mobilização desses instrumentos seja orientada pelo projeto político que defendem. Do contrário, fortalece o inimigo.

O questionamento colocado pelos movimentos sociais, de que a Secretaria de Habitação no governo Haddad estava “organizando a direita na cidade” e a oposição ao partido que está à frente do governo, significa precisamente que esses instrumentos conquistados pelas forças democrático-populares estavam em mãos das forças que lhes são antagônicas na luta política. Por isso, é falacioso o argumento de Haddad de que a definição da demanda pela Sehab é republicana, pois a Sehab, como qualquer outra secretaria, não é neutra e isenta de disputas em seu interior. Pelo contrário: como foi exposto acima, no governo Haddad ela estava sob controle de forças neoliberais.

Aqui, há novamente a expressão de uma dissociação das lutas nas trincheiras sócio-comunitária, legislativo-parlamentar e técnico-administrativo: as forças democrático-populares atuantes na política urbana eram base de sustentação de Haddad na sociedade civil, porém tinham como antagonistas, na sociedade, forças que ocupavam as posições centrais da sociedade política no que se refere à habitação. A disputa pela indicação da demanda está contextualizada na dissociação entre força que dava sustentação ao governo na sociedade e força que hegemonizava a condução da política na secretaria.

O mesmo se pode dizer em relação aos governos Lula e Dilma. No caso do MCMV, em plano federal, isso se sobressai, pois além das disputas no interior da modalidade Entidades, a forma principal do programa é totalmente controlada por forças políticas representantes dos interesses da burguesia e orientadas por um projeto neoliberal para as cidades brasileiras. Nesse sentido, novamente aqui é possível levantar a hipótese de que o controle de “programas associativos” por forças antagônicas ao governo Dilma foi um dos componentes de sua crise política, cabendo uma pesquisa específica voltada a esse tema.

É importante lembrar ainda que o modelo de subsídio à demanda como solução para o problema da moradia é um dos componentes centrais do projeto neoliberal na área da habitação. A experiência chilena no período de Ditadura de Pinochet é a mais elucidativa disso, pois se constituiu como um “laboratório” de política habitacional via mercado e se contrapôs à política de habitação social de Allende. Promoveu-se uma desregulamentação do mercado imobiliário, atrelada a um programa de “produção massiva e sustentável de unidades de moradia pelo mercado privado”, com a transferência do financiamento e da construção

para o setor privado, estratificação da demanda com base na renda e disponibilização de subsídios “através de doações de capital, articulados às poupanças das famílias” (ROLNIK, 2015, pp. 114-120).

Em contraposição, ressalta-se a luta efetivamente operada pelas forças democrático-populares nesse contexto, que permitem refutar a hipótese de “hegemonia às avessas” ou de “transformismo”. São exemplos os embates expostos em Heliópolis e na cidade de São Paulo em relação à indicação da demanda pelos movimentos, defesa do direito à posse da terra, da função social da propriedade, da regularização fundiária, da Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) e Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia. Também em Tatagiba & Teixeira (2014), aponta-se que a UNMP estaria “pressionando mais uma vez pela viabilização da propriedade coletiva da moradia autogestionária”, o que se soma à reivindicação de proibir a empreitada global no MCMV-E, com a afirmação da autogestão como princípio (TATAGIBA & TEIXEIRA, 2014, p. 26).

A pressão sobre os governos para adotar esses diferentes mecanismos foi uma das formas como as forças políticas democrático-populares integraram a frente neodesenvolvimentista que deu sustentação aos governos Lula e Dilma. Essa integração, cuja fundamentação está no apoio às medidas macroeconômicas que redirecionaram recursos para produção de habitação popular, foi, no entanto, desigual e dependente em relação às forças hegemônicas da frente. Novamente aqui, a desigualdade reside no acesso desigual aos centros decisórios da política, que privilegiaram interesses das forças ligadas ao circuito imobiliário. A dependência, por sua vez, coloca-se no fato de que, para avançar em seu processo de conquista de moradia e de auto-organização, as forças democrático-populares dependem de tal redirecionamento orçamentário em favor das políticas de desenvolvimento urbano.

Apesar de estar em posição desigual e dependente, as forças democrático-populares travaram disputas na sociedade civil e na sociedade política, e se direcionaram tanto aos governos quanto às forças sociais que compõem os territórios em que atuam. Nesse sentido, as classes populares se constituíram enquanto forças sociais permanentemente disputadas pelas forças neoliberais e democrático-populares no período.

A posição desigual e dependente também resultou em reivindicações aquém do significado histórico da luta por reforma urbana. Programas como o MCMV, conforme mostra o gráfico extraído de Rolnik (2015) e exposto anteriormente, tem como efeito de médio e longo prazos o aprofundamento da crise urbana, em razão da oferta de moradia por subsídio para produção de propriedade privada, sem qualquer mecanismo de controle sobre a

especulação imobiliária.

Diante disso, coloca-se como desafio central a recuperação, pelas forças democrático-populares, de aspectos do projeto político que lhe é norteador no que se refere a habitação e desenvolvimento urbano. As experiências de habitação social mais avançadas do Welfare State nos anos 1960-70 e dos países que compunham à época o bloco socialista são exemplos a serem recuperados, pois estabelecem a relação entre reconhecimento do direito à posse e controle público estatal da produção de habitação e do valor da terra. Tais experiências, que estão no horizonte do projeto democrático-popular, respondem aos desafios colocados acima relacionados ao sentimento difuso de insatisfação social quanto à questão urbana e às respostas neoliberais a ela. Em um período prolongado de crise política, econômica e social, reivindicar seu projeto histórico pode se colocar como caminho para as forças democrático-populares avançarem na luta por hegemonia.

#### 4.5 – Projeto político e luta por hegemonia

Os dilemas colocados para a (re)definição de um projeto político democrático-popular pelas forças que o reivindicam está permanentemente colocado. Ao longo desta tese, foram expostos processos históricos que muitas vezes culminaram com o distanciamento entre conquista objetiva das forças políticas democrático-populares e o projeto que as norteia. Por isso, também em Heliópolis, é permanente o debate – e a disputa - acerca de qual é a “missão” da UNAS, qual “prática pedagógica” deve ser assumida pela direção do movimento e que princípios a deve nortear.

No dizer de Lia e Ester, é fundamental ter o entendimento de que a “política não é só partidária, mas também “é movimento”. A política como movimento situa na sociedade as disputas de poder e dos sentidos para os quais aponta a mudança social: está presente como movimento na sociedade como um todo, pela organização das forças sociais em torno de distintos projetos políticos, o que torna os territórios espaços de disputa de poder e pela conformação de forças políticas a partir da organização e articulação das forças sociais, o que localiza tais disputas nos aparelhos privados de hegemonia que compõem a sociedade civil, em uma permanente “guerra de posição” combinada com “guerra subterrânea” na luta por hegemonia.

Em meio a esse processo, a UNAS coloca como central adotar uma política de formação contínua de quadros do movimento social, que possibilite renovar “a todo momento a nossa

diretoria”. A formação de novos militantes a partir da apropriação de um projeto político coletivo, para além de fundamentar a construção de força política no território, evita que o processo se torne “projeto político pessoal, como dos parlamentares. Se não tiver alinhado com o planejamento estratégico, se torna projeto pessoal. Temos de refletir seriamente sobre tudo isso, para que se fortaleça” (Lia, em reunião em 7 de maio de 2014).

O combate ao personalismo que, por vezes, orienta práticas clientelistas, seja na relação sociedade-Estado, seja no interior da própria sociedade, é outra dimensão do projeto democrático-popular frente às disputas que conformam as relações sociais no território. Independente da defesa que fazem, no plano do discurso, do direito enquanto mediador da relação entre a sociedade e o Estado, lideranças de diferentes forças políticas incorrem em tais práticas, e por isso a “conscientização” acerca da temática é constante. Nas palavras de um dos diretores, “o que queremos na Rua da Mina já sabemos e fazemos muito, cumprimos o papel que deveria ser do Estado”. No entanto, é necessário “sair do paternalismo, do atendimento, de ser para-choque do Estado, falta avançar na política” (um dos diretores da UNAS, em reunião realizada em 29/11/2013).

Teve época, 16 anos atrás, que veio um grupo trabalhar formação, e ficava falando que a gente assume papel que é do Estado, mas não entendiam que essa era a forma de tirar família de dentro de casa. Parcerias foram a forma de fazer conscientização política. A sociedade é paternalista, visão de pobre é sempre ter alguma coisa, pobre achando que não consegue nada, pessoas que só vinham para encontros nossos porque tinha chá e pão, costurar roupa para fazer bazar, isso é o que sobra para os pobres. Há política de paternalismo, de entender a pobreza pelo estômago, votos vinham pelo estômago. Quando cheguei era isso que via no grupo de mulheres, que deixavam de comprar comida para pagar grileiro. Aí fomos falar com o Padre Celso, que já fazia trabalho de pastoral na Igreja, e a gente vai se fortalecendo (...). Essas parcerias sempre foram focadas para trabalhar a conscientização do povo, esse grupo de esquerda não queria entender porque nunca passou fome (Lia, em conversa em 8 de maio de 2014).

A prática da assistência direta, por si, não é definidora da orientação geral do projeto político de determinada força. O assistencialismo está presente enquanto prática social mediadora de relações no interior da sociedade, seja na filantropia de instituições que se consolidaram como base social do projeto autoritário-desenvolvimentista, na noção de solidariedade cuja ressignificação fundamenta uma das redefinições neoliberais do conceito de participação, seja como forma de atuação social das Comunidades Eclesiais de Base, clubes de mães, pastorais sociais e associativismos comunitários que, conforme já exposto,

foram fundantes do campo democrático-popular. O que distingue este último, entretanto, é conceber tais práticas como aproximação e mediação de um trabalho organizativo voltado à mudança social. É essa a dimensão politizante em torno da qual aquele grupo busca construir força política na relação que estabelece com as forças sociais do território, permanentemente tensionado pelos projetos em disputa tanto na relação entre as forças, quanto no interior do próprio movimento social.

Por isso, é necessário construir um planejamento que responda à demanda de formação dos “500 funcionários” da associação, para que se tornem militantes e fortaleçam a política do movimento social. A ênfase recai sobre as iniciativas que assumem um caráter movimentista, ou seja, que concretizam ações sociais e políticas, independentemente de haver apoio financeiro. “O grupo de jovens, de mulheres, nossas atividades com a CMP, são muitas coisas acontecendo. Na eleição para o conselho participativo, vi uma menina da creche ligando para os pais, toda empolgada, isso é muito importante”, exemplifica Balza (em reunião em 22 de março de 2014).

O militante enfatiza a ideia de que a “comunidade quer que a gente lute por eles, temos de falar não, é junto com vocês, se lutar coletivamente terá mais força. Isso é autonomia, um princípio da UNAS. Não é decorar nossa missão, é colocar em prática”, de modo que cada um se torne uma referência política no território (Balza, em reunião em 29/11/2013). Outra pessoa acrescenta que formação é “participar junto”, pois foi assim que aprendeu com as lideranças mais antigas de Heliópolis, como Tadeu. “Quería resolver um problema e o Tadeu disse: 'vamos falar com o subprefeito agora', e me colocou no telefone, gaguejei. Isso foi formação (...). Olhar, se espelhar no outro, ter direito a falar. O que foi feito comigo, tento fazer todo dia”. Assim, a formação de um Bairro Educador passa por abrir espaço para a comunidade “participar de todos os problemas e começar a resolver” (diretor da UNAS, em reunião em 29/11/2013).

Trata-se de um caminho permanente de conformação de sujeitos políticos em um processo de acúmulo de forças, na “construção de uma estratégia de transformação social e ruptura com as relações percebidas como de opressão” (FLEURY, 2009a, p. 414). É construção democrática pela resistência a conformações sociais excludentes que perpassam a história de formação social, econômica e cultural do País. Nessa dinâmica, há a produção histórica de “novas estratégias de reconstrução da ordem política e de enquadramento das demandas sociais”, que podem apontar para “processos de transformação das estruturas institucionais estatais” (FLEURY, 2009a, p. 415).

Mas os dilemas expostos de “confluência perversa” entre projetos distintos, assim como os distintos pesos das históricas matrizes culturais ou tradições políticas presentes na sociedade civil (DAGNINO *et al.*, 2006), perfazem o processo de definição do projeto norteador. Isso reaparece nas análises de conjuntura da diretoria da UNAS, que em geral busca correlacionar a cena política brasileira, a disputa político-partidária e a posição dos movimentos sociais com a situação específica de Heliópolis. Em reunião realizada em 29 de novembro de 2013, a análise apontou para o contexto em que a UNAS se situa, em que processo se encontra na construção de força política e em torno de qual projeto político segue se articulando.

Um dos diretores expôs inicialmente que a luta de classes opõe dois projetos políticos antagônicos na cena política brasileira: “de um lado, temos pensamento da Unicamp, de desenvolvimento, distribuição de renda e maior participação do povo na riqueza. Na PUC-RJ, o pensamento é de que precisamos devolver as questões sociais ao mercado”. A partir da análise do que chama “escolas de pensamento” do Brasil, ele afirma que a vinculada à PUC-RJ “apoia escancaradamente a volta do PSDB ao governo”, sustentando a necessidade de dar continuidade ao “processo de privatização” e de diminuição do “tamanho do Estado. Nesta escola de pensamento, saúde e educação são problemas de cada um, o privado cuida”.

Do outro lado, aponta, há a “escola de pensamento” que defende a continuidade do “desenvolvimento, manter bolsa família, mas com geração de emprego, e acabamos nos embrenhando nessa discussão”. A UNAS “se embrenha” buscando “aprofundar mais o debate sobre a macropolítica, o modelo de mundo, sociedade e país que defende”. Ele acrescenta que “o problema nosso é que os filhos de pobre não estão nas escolas de pensamento para pensar mundo, não estamos nos círculos econômicos, o fundamental, que dá a ordem, e nossa juventude não está nos partidos” (um diretor da UNAS, em reunião em 29 de novembro de 2013).

O debate sobre o “que queremos” deve, no entender de outro diretor, perpassar “o mundo na sua divisão de classes, que são várias, o conceito político, a ideologia, o que é pensamento marxista, e o burguês capitalista, o que é ascensão do pobre, e o consumo”. Deve-se atentar para o que há de “ideologia burguesa para deixar a gente burro. Na formação tem que discutir conceito de classe, de onde a gente vem e onde estamos, senão não é educação, é perfumaria. E botar Itaú no meio da roda? Não sei como está a Comissão de Formação, precisam me informar, é balaio de gato”, critica, referindo-se a uma parceria de uma instituição financeira com a UNAS para promover espaços de formação sobre a

“sustentabilidade” de Heliópolis. “Sustentabilidade é três refeições por dia, não essa perfumaria” (um diretor da UNAS, em reunião em 29 de novembro de 2013).

O questionamento se estende para um curso de formação profissional. “Instituto de cimento vindo aqui ensinar o quê pra nós”, questiona Roberto. Para ele, as bandeiras de luta já estão historicamente construídas e é nelas que a UNAS deve se apoiar para trabalhar as formações. “Qual é a bandeira de luta? Implementação do SUS em sua integralidade. Falar que não tem nada? Grupo de jovens, moradia. Qual é a bandeira? Casa para quem está nas áreas de risco. Está tudo aí, tem que potencializar isso” (Roberto, em reunião em 29 de novembro de 2013).

Diante da atuação das forças neoliberais pela retomada, no plano nacional, de um projeto neoliberal ortodoxo na condução macroeconômica, há uma defesa dos governos Lula/Dilma como representantes das forças democrático-populares. No entanto, isso recoloca a contradição exposta anteriormente, pois a defesa das conquistas obscurece os antagonismos e disputas, o que dificulta a reafirmação de aspectos centrais do programa político das forças democrático-populares como resposta às demandas das forças sociais.

As contradições disso decorrentes não permitem caracterizar os governos Lula/Dilma como uma “forma *sui generis* de dominação social que se enraizou pelo país”, tal qual afirmam Braga (2010) e Oliveira (2010). A defesa de conquistas como o Bolsa Família, Luz para Todos, MCMV, aumento do salário mínimo, geração de empregos e diminuição da desigualdade social, dentre outras, está muito distante de um suposto “transformismo” das classes populares ou desmobilização. Como foi afirmado ao longo desta tese, forças políticas representantes das classes populares se autoorganizam para elaborar reivindicações e travam uma disputa política no interior da sociedade civil e na sociedade política, ainda que em condição desigual e dependente. Além disso, a defesa do governo se dá, como afirmado acima, ante um projeto político antagônico, neoliberal, que é sustentado por forças políticas representantes de frações de classe da burguesia, com destaque para as mais diretamente ligadas aos setores rentistas.

Do mesmo modo, tal defesa não configura uma “hegemonia às avessas”, em que “as classes dominadas” exerçam uma “‘direção moral’ da sociedade” em favor da dominação burguesa. Pelo contrário, as contradições expõem uma hegemonia neoliberal e as dificuldades das classes subalternas construir, na acepção gramsciana, uma “unidade intelectual e moral” na luta por hegemonia. Em um processo contraditório e permeado por disputas, variam os graus “de homogeneidade, de autoconsciência e de organização” que serão alcançados

pelos vários grupos sociais (GRAMSCI, 1984, pp. 49-50), e isso perpassa a atuação da UNAS como um todo, inserida na disputa política a partir de uma condição desigual e dependente, porém norteadas por objetivos estratégicos que a colocam em luta por hegemonia.

Nas palavras de Pedro, “o debate político deve ser feito dia-a-dia, porque temos atuação política. Tem coisas que temos medo de encarar. Ou vamos para o enfrentamento, ou vamos nos acovardar”, sustentando a necessidade urgente de debater o tema da corrupção com o restante da comunidade. “Os petistas, os de esquerda que acreditam no nosso projeto, têm que fazer debate sobre o que queremos” (Pedro, em reunião em 29 de novembro de 2013). Isso significa, precisamente, participar de processo de luta por hegemonia, ainda que estejam em uma condição ainda mais desfavorável após o Golpe de 2016.

A confluência entre projetos políticos distintos de sociedade que se valem de um discurso comum leva a tensões que perpassam, para além das relações sociais como um todo, o próprio processo de (re)elaboração do projeto político democrático popular por forças políticas como a UNAS. Feltran (2006) analisa que o setor empresarial se tornou, nas últimas décadas, “o formulador mais importante dos discursos que passaram a embasar as formas associativas” da sociedade civil. “O chamado terceiro setor passou a ter, neste contexto, lugar cada vez mais privilegiado, e seu marco discursivo se tornou hegemônico” (FELTRAN, 2006, p. 390). Desse modo, ainda que a UNAS se vincule a outro projeto político, é permanentemente tensionada, discursiva e materialmente, por formas educativas e por parcerias que realizam a mediação entre a assistência e a política de maneira antagônica àquela do projeto democrático-popular. A heterogeneidade da sociedade civil adentra a própria associação, em uma permanente tensão e disputa relativas aos caminhos a serem percorridos.

Os dilemas que a confluência conjuntural entre projetos políticos antagônicos impõem contextualizam muitas das escolhas, e tornam difusas as representações e os valores que orientam os caminhos trilhados pelos agentes em movimento. Há uma permanente tensão ente as condições históricas advindas da hegemonia neoliberal no Estado e na sociedade e luta pela afirmação de um projeto próprio, de transformação social, pelos sujeitos que compõe as forças democrático-populares. Isso expõe “a intencionalidade como componente da ação política, afirmando, portanto, o papel do sujeito e da agência humana como dimensões fundamentais da política” (DAGNINO *et al*, 2006, p. 38). As disputas nos planos do discurso e das práticas políticas daqueles sujeitos reafirmam a política como terreno estruturado por condições objetivas e também por escolhas, orientadas “por um conjunto de representações, valores,

crenças e interesses” (DAGNINO *et al*, 2006, p. 39-43), que está inserido em uma disputa de hegemonia.

Nas palavras de Lia, “o mundo, cada local, tem sua estratégia de como desarticular os direitos humanos. Essa desarticulação é provocada em cima de planejamento. Cada um tem sua estratégia de guerra”, que também está presente no território em que atuam. “Na nossa comunidade, isso é uma guerra, e é silenciosa, fica escondida, mas está acontecendo”, e tanto em Heliópolis quanto nas guerras entre nações as “estratégias existem. Há poder muito forte no mundo de desarticular os direitos humanos, seus representantes, em nível mundial, estão muito articulados” (Lia, em conversa informal em 3/12/2013).

Pode-se remeter aqui à noção gramsciana de que, na guerra de posição, as ações são subterrâneas. A ideia de que cada um tem sua estratégia de guerra remonta ao elemento decisivo das situações históricas, que é “a força permanentemente organizada e há muito tempo preparada, que se pode fazer avançar quando se julga que uma situação é favorável” (GRAMSCI, 2012, p. 46). Tal força é, na conjuntura analisada, a antagônica, mobilizada em torno do projeto neoliberal. Frente a ela, cabe à UNAS, enquanto força política integrante de um campo de forças antagônicas ao projeto neoliberal, dotar-se de um “ardor combativo” e dedicar-se “de modo sistemático e paciente a formar esta força, desenvolvê-la, torná-la cada vez mais homogênea, compacta e consciente de si” (GRAMSCI, 2012, p. 46).

Por isso, ao longo desta tese, as disputas políticas travadas pela UNAS em particular, e pelas forças políticas democrático-populares como um todo, foram definidas como disputas de hegemonia. Na perspectiva gramsciana, a luta por hegemonia tem como dois pontos fundamentais um programa de reforma econômica e a reforma intelectual e moral, que significa “criar o terreno para um novo desenvolvimento da vontade coletiva”. As forças políticas, ao se desenvolverem, subvertem “o sistema de relações intelectuais e morais”, em um processo de transformação das relações de hegemonia constituídas e que definem as relações políticas de determinado período histórico (GRAMSCI, 2012, p. 19-20). Ressalta-se que, nas relações de hegemonia, há variações no “grau” e na “intensidade” da “função hegemônica do grupo social dirigente”, bem como na combinação da força e do consenso. Por isso o “político em ato” é um “suscitador” de novas relações de força que, por estarem em contínuo movimento e equilíbrio, produzem novas relações de hegemonia (GRAMSCI, 2012, pp. 36-7).

No caso brasileiro de luta por transformação das relações de hegemonia, cabe recorrer à diferenciação proposta por Fernandes (1978) entre: i) a “transformação revolucionária” que se

equaciona “dentro da ordem, como um processo de alargamento e aperfeiçoamento da sociedade burguesa pela ação coletiva do proletariado”; e ii) “transformação revolucionária” que se equaciona “contra a ordem”, envolvendo primeiro a conquista do poder e, mais tarde, a desagregação da antiga sociedade (FERNANDES, 1978). Florestan Fernandes se debruça sobre as possibilidades de concretização de um projeto de transformação nacional – de superação da condição de dependência em relação aos países do centro do capitalismo –, democrática – de democratização das relações políticas em todos os seus níveis – e popular – de concretização das reformas econômicas e sociais estruturais, para afirmar que tal concretização só será equacionada historicamente no Brasil por uma transformação de tipo “contra a ordem”.

No entanto, estejam os movimentos popular e sindical envolvidos em uma estratégia de disputa de poder “dentro da ordem” ou “contra a ordem”, é preciso enfatizar que a luta política em torno de um projeto que estabeleça como objetivos estratégicos tais transformações nacionais, democráticas e populares é uma luta que produz – ou visa produzir – novas relações de hegemonia, “dentro da” ou “contra a” ordem vigente. Assim, a relação entre disputa política e luta por hegemonia não está posta na polarização entre movimento dentro da ordem ou contrário à ordem, mas nas possibilidades de transformação de determinada realidade pelas forças em ação. Por isso, pela atuação de forças políticas orientadas por um projeto de transformação social, é possível afirmar que as forças democrático-populares estão inseridas em uma disputa por hegemonia, ainda que a conjuntura aponte para um momento de grande desequilíbrio nas relações de força em favor das classes dominantes que impõem – pelo consenso ou pela força – a conservação da ordem vigente.

A luta por hegemonia é um processo permanente, e a situação desfavorável dos grupos subalternos não representa vitória permanente da força dominante. A situação de dominação que combina força e consenso pode ser prolongada, e conter em si práticas autoritárias que dificultem sobremaneira o “ardor combativo” de quem busca a ela se contrapor. Ainda assim, as experiências de luta permitem afirmar a viabilidade histórica de um projeto democratizante do Estado e da sociedade, e em torno dele seguem mobilizadas e dedicadas forças conscientes de si, e da necessidade de se construir um mundo em que, como dizem Marx e Engels, o livre desenvolvimento de todos tenha como condição o livre desenvolvimento de cada um.

## Conclusões

Nesta tese, a partir do Caso Heliópolis, foi possível debater a cena política brasileira de 1970 a 2010, definida pela disputa de hegemonia entre forças políticas autoritário-desenvolvimentistas, neoliberais e democrático-populares. A hegemonia das forças autoritário-desenvolvimentistas nos anos 1970-80 foi instituinte das forças sociais que compõem o território de Heliópolis, por sua política macroeconômica, e pela especificidade do setor habitacional e de desenvolvimento urbano, que atendia a interesses das forças sociais burguesas relacionadas ao “circuito imobiliário”. A ação política de tais forças produziu, na acepção althusseriana, “um acúmulo de determinações eficazes” sobre a estrutura, alterando a composição das forças sociais em grandes centros urbanos. A população que ocupou Heliópolis fora submetida a um duplo aspecto dessa hegemonia autoritário-desenvolvimentista: as condições de superexploração no trabalho agravam suas condições de vida, ao que se soma a expulsão de seus territórios de origem, seja pela ação direta do Estado, seja pela liquidação de suas condições de existência. Trata-se de um território formado por um longo processo de ocupação de forças sociais compostas pelas classes populares, em contexto de arrocho salarial, supressão de direitos sociais e trabalhistas e combate à organização autônoma das classes trabalhadoras.

A hegemonia das forças autoritário-desenvolvimentistas entrou em crise ante o avanço das forças neoliberais e a conformação das forças democrático-populares. Estas emergiram de um processo organizativo de forças sociais que viviam em territórios como Heliópolis, em torno de um projeto que correlaciona participação, cidadania e democratização das relações sociais e políticas como forma de transformação de suas condições de vida. A Comissão de Moradores foi, em Heliópolis, a expressão de uma experiência vivida em diferentes partes do país, de conformação das forças políticas democrático-populares. Seu programa político congrega bandeiras como: regularização fundiária pelo direito real de uso e construção das moradias com participação popular; defesa da função social da propriedade; reforma sanitária e organização do SUS; educação como um direito, e defesa da “radicalização da democracia”. A Comissão, e posteriormente a UNAS, serão instrumentos de luta de tais forças, integrados a outros de abrangência local e nacional, tais como o Partido dos Trabalhadores (PT), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento Unificado de Favelas (MUF), a União dos Movimentos de Moradia (UMM) e a Central de Movimentos Populares (CMP).

A despeito da conformação e luta das forças democrático-populares no processo que

levou à Constituinte de 1986-88, a crise do desenvolvimentismo foi superada historicamente pelo avanço do projeto neoliberal no país. A hegemonia neoliberal na década de 1990 implicou novamente em uma dupla incidência estrutural: intensificação da marginalização e segregação social, que levam a um intenso aumento populacional e a novas formas de violência urbana em Heliópolis; e disputa em torno dos significados de participação, cidadania e sociedade civil que o contexto de “confluência perversa” entre os projetos neoliberal e democrático-popular impõe (DAGNINO *et al*, 2006).

Trata-se de uma disputa que seguirá nos anos 2000 e ganhará novos contornos nos governos Lula e Dilma (2003-2016). As vitórias petistas nas eleições presidenciais no período traduziram a “ascensão política” da grande burguesia interna “no interior do bloco no poder vigente no Estado Brasileiro”, integrada politicamente em uma “frente” também composta pelo movimento sindical e popular (BOITO JR, 2012, p. 72). O elemento que conferiu unidade a essas distintas forças foi a adoção de uma política macroeconômica de redirecionamento dos recursos estatais, que atendeu a interesses de ambas em contraposição ao projeto neoliberal.

De forma paradoxal, a inflexão macroeconômica, que contrariou os interesses das forças neoliberais pela alocação de recursos em setores produtivos e no desenvolvimento social, representou para as políticas setoriais aqui analisadas de saúde, educação e habitação uma reprodução da lógica neoliberal de transferência de recursos estatais para sua execução pela iniciativa privada. Contraditoriamente, a transferência de recursos atendeu a interesses antagônicos, de forças neoliberais que se beneficiam das múltiplas formas de apropriação do público pelo privado, e de forças democrático-populares em luta por políticas públicas e participação. Essa dinâmica repôs, no interior das forças democrático-populares, a disputa entre setores que reivindicam a efetivação do direito pela ampliação de serviços sob gestão estatal, e movimentos populares que reivindicam, como forma de efetivação do direito e da participação, o repasse de recursos públicos para entidades que representem seus interesses.

Desse modo, a frente neodesenvolvimentista unificou interesses distintos na luta de caráter redistributivo pelo orçamento Estatal em contraposição aos interesses das forças neoliberais, mas congregou em seu interior forças políticas em permanente disputa: i) entre as forças representantes de frações burguesas que defendem formas neoliberais de execução orçamentária na política social e as forças que representam as classes trabalhadoras, defensoras da destinação de recursos para a ampliação do acesso a direitos; ii) no interior das forças democrático-populares, cuja composição heterogênea se traduz, por vezes, na disputa

política pela *forma* de efetivação dos direitos. Nesse contexto, pode-se afirmar que a intensificação da política de convênios entre Poder Público e sociedade civil é um traço constitutivo do “neodesenvolvimentismo”, assim como o aumento do “Investimento Social Privado” como forma de inclusão social pelo mercado, a quem, na visão das forças neoliberais, caberia efetivar direitos sociais. Essas são duas das formas de expressão da “confluência perversa” (DAGNINO *et al.*, 2006) que permanece entre os projetos neoliberal e democrático-popular, relacionadas com os significados que autonomia, cidadania e participação assumem para os movimentos populares na conjuntura dos anos 2000.

Tal dinâmica esteve presente também na gestão de Fernando Haddad (PT – 2013-16) no que se refere à política de Habitação, pois expressou uma correlação de forças que remonta à “frente neodesenvolvimentista”. Forças políticas neoliberais representantes de interesses de forças sociais burguesas ligadas ao “circuito imobiliário” hegemonizaram a condução da política de habitação do governo. Com isso, houve uma permanente dissociação das lutas nas trincheiras sócio-comunitária, legislativo-parlamentar e técnico-administrativo: as forças democrático-populares que sustentavam politicamente Haddad na sociedade civil enfrentavam como antagonistas, na sociedade, as forças neoliberais que ocuparam posições centrais no governo. Na luta por hegemonia, a correlação de forças foi favorável ao projeto neoliberal, que a partir de sua posição no interior da sociedade política atua para incidir na sociedade civil, favorecendo seus aparelhos privados de hegemonia. Ressalta-se que parte desses aparelhos são associações e movimentos orientados pelo projeto neoliberal que disputam politicamente as classes populares com as forças democrático-populares.

Essa dinâmica se reproduz local e nacionalmente, e o programa MCMV é uma de suas expressões, pois promoveu um processo de acúmulo de forças por dois projetos distintos e em posição antagônica na disputa pela orientação das classes populares. As forças neoliberais têm sua hegemonia expressa por uma dupla incidência: destina às forças sociais burguesas a maior parte dos recursos disponíveis para produção habitacional, e ao mesmo tempo mobilizam movimentos sob sua direção para disputar base social com aqueles vinculados às forças democrático-populares. Estas se diferenciam na atuação enquanto movimento por adotar a participação como critério de legitimação do acesso à habitação. As neoliberais têm como critério a compra e venda do “lugar” na fila da moradia. Essa dinâmica de disputa no interior das classes populares possibilita levantar como hipótese acerca da crise política do segundo governo Dilma (2015-16) que o controle, pelas forças neoliberais, da orientação política de aparelhos privados de hegemonia que articulam em torno de si forças sociais compostas pelo

“subproletariado”, foi um dos elementos definidores da mudança na correlação de forças, culminando com o esgotamento da frente neodesenvolvimentista e a queda do governo por meio de um Golpe de Estado.

Além disso, a experiência de Heliópolis traz aproximações e distanciamentos em relação ao conceito de “lulismo” (SINGER, 2012). A transferência de recursos pelo Estado, desde cima, para organizações da sociedade civil, é elemento central na conformação de relações entre as forças políticas democrático-populares e forças sociais que as compõem, sobretudo o subproletariado. Por isso, os movimentos populares buscam, nas relações que estabelecem com as forças sociais que congregam, estabelecer a mediação entre política social e luta política, em contraposição à concepção de que a conquista advém como uma dádiva. Nisto reside a dinâmica de aproximação-distanciamento em relação ao conceito de lulismo: o desafio “particularmente difícil” de auto-organização do subproletariado - relacionado a formas de dominação que negam a organização das classes trabalhadoras como possibilidade de mudança social - é permanentemente enfrentado por forças políticas como a UNAS, UMM e CMP, dentre outras, envolvidas na disputa pela orientação das forças sociais que perfazem os territórios em que estão inseridas.

Assim, a identificação eleitoral entre subproletariado e Lula/Dilma não se deu apenas de forma *mediata*, mas resultou também de disputas políticas realizadas por tais movimentos e organizações que compõem as forças democrático-populares. A análise do resultado eleitoral em Heliópolis nas Eleições de 2014, em comparação com dados do Ipiranga, de São Paulo e do Brasil, aponta diferença substantiva de votos entre candidatos petistas apoiados pela UNAS e demais candidatos, para os diferentes cargos do Legislativo e Executivo. Isso permite correlacionar a escolha de voto com a atuação das forças políticas, o apoio eleitoral com o controle dos aparelhos privados de hegemonia. A campanha realizada pela UNAS e outros movimentos e associações resultou concretamente em uma votação expressiva em seus respectivos candidatos. Com base nisso, pode-se afirmar que a análise de comportamento eleitoral deve considerar a dinâmica de apoio eleitoral por entidades de base popular. É possível também levantar uma hipótese correlata de que o *deslocamento eleitoral* do subproletariado tem outros componentes para além da identificação direta entre eleitor e candidato, o que passa pela sua auto-organização enquanto força política.

A dinâmica política de Heliópolis também permitiu analisar transformações por que passou o PT ao longo das décadas de 1990 e 2000. As características das disputas entre forças políticas no território acompanharam inflexões vividas pelo partido apontadas por Secco

(2011) e Pomar (2005), tais como: a progressiva influência do poder econômico sobre o processo organizativo; a correlata profissionalização da militância; sobreposição das carreiras ao coletivo; maior vinculação dos processos decisórios a ocupantes de cargos eletivos, em detrimento das instâncias partidárias; atrelado a isso uma progressiva desvinculação entre luta travada na sociedade civil e aquela que ocorre na sociedade política, com concentração de poder e esforços nas dinâmicas legislativo-parlamentares e técnico-administrativas; e posição desigual e dependente de movimentos populares em relação àqueles que ocupam cargos eletivos, em razão, sobretudo, das formas de acesso a políticas públicas (convenimento, por exemplo) e a emendas parlamentares.

Algumas dessas inflexões estão relacionadas com uma das características da forma de exercício de poder no neodesenvolvimentismo, também presente no neoliberalismo e no desenvolvimentismo: centralização nas arenas estatais. A novidade da cena política nos anos 2000 reside na inflexão das forças democrático-populares que, frente a uma concepção de democracia participativa como ritual de legitimação de políticas definidas nos centros decisórios do Estado, relegam a um segundo plano a defesa da participação social e deixam progressivamente de afirmar a sociedade civil como espaço de democratização do poder, voltando sua atuação para ampliar a incidência sobre as arenas estatais, em detrimento da construção de força na sociedade (DAGNINO, 2016; DAGNINO & TEIXEIRA, 2014).

As políticas voltadas à participação social nos governos Lula e Dilma assumem uma dupla face: ao estimular a criação de canais de interlocução entre Estado e sociedade civil, logram se contrapor aos projetos neoliberal e desenvolvimentista; porém, reafirmam tais projetos antagônicos pela dissociação entre os espaços da democracia participativa e o poder deliberativo, que segue localizado nos centros decisórios com acesso privilegiado às forças políticas que representam interesses da burguesia.

Em contraposição a isso e como forma de resistência, as forças políticas que participam de espaços como conselhos e conferências buscam por meio deles dispor de instrumentos da institucionalidade para organizar forças sociais, em ações construídas na sociedade civil. Também a dinâmica eleitoral a isso se associa, na medida em que a disputa por voto se coloca como parte do processo de superação da condição de dependência em relação às forças que ocupam as trincheiras legislativo-parlamentar e técnico-administrativa.

Assim, a presença das forças democrático-populares no interior da frente neodesenvolvimentista se deu em condições desiguais e dependentes, pelo acesso desigual aos centros de poder, hegemônicos pelas forças neoliberais, e pela dependência em relação ao

Estado para fazer avançar seu processo de auto-organização. Como parte desse contexto, os governos Lula e Dilma, apesar de carregarem consigo as contradições acima expostas, ampliaram as possibilidades de auto-organização do “subproletariado”, de modo que, mesmo em condições desiguais e dependentes, as forças democrático-populares lograram travar disputas orientadas pelo seu projeto político, tanto na sociedade civil quanto no Estado. Essa disputa foi fundamentada, sobretudo, na noção de “participação” como elemento definidor do projeto político que orienta a ação das forças democrático-populares, em busca permanente de se contrapor à hegemonia neoliberal pela afirmação da democratização da sociedade, do Estado e das relações entre sociedade e Estado como caminho para a transformação social.

#### Rumos das forças democrático-populares

Ao longo desta tese, foram levantadas algumas hipóteses referentes à crise política por que passa o Brasil desde 2013 e ao esgotamento da frente neodesenvolvimentista, que culminou com um Golpe de Estado em 2016 contra o Governo Dilma. Tais hipóteses têm relação com o objeto de estudo desta pesquisa, ou seja, com a dinâmica de organização e luta das classes populares, e com as formas de inserção das forças democrático-populares no interior de uma frente hegemônica por forças que lhes são antagônicas. Afirmou-se que as forças representantes dos interesses das burguesias, agora realinhadas em torno do neoliberalismo ortodoxo como forma de condução da macroeconomia – como aponta Singer (2015) -, dispunham de uma base política na sociedade entre forças sociais compostas pelo “subproletariado”. Esta base advém das disputas engendradas ao longo dos mandatos de Lula e Dilma por aparelhos privados de hegemonia. Aqui assenta-se a hipótese de que houve no período uma disputa na sociedade civil que perpassou o interior dos movimentos populares urbanos, e o controle de sua orientação por forças neoliberais foi um dos elementos na definição de uma correlação de forças desfavorável ao Governo Dilma.

Além disso, afirmou-se como hipótese a existência de conflitos entre as forças democrático-populares que, apesar de apontarem para um mesmo programa político, envolvem-se em disputas por forças sociais compostas pelas classes populares, o que dificulta a conformação de alianças diante do inimigo comum. Essa é uma das causas das dificuldades de se acumular força na sociedade em torno do projeto democrático-popular, e de construir ações unitárias em defesa tanto deste projeto, quanto de um governo sustentado politicamente por tais forças.

Uma terceira hipótese levantada, correlata às demais, está na forma de composição de governos com forças antagônicas atuando em seu interior. Esta forma privilegiou interesses das forças sociais burguesas que, ao se realinharem em torno do neoliberalismo ortodoxo, dispunham de posições favoráveis no Estado e na sociedade, que lhes permitiram mobilizar o conjunto de instrumentos necessários para promover um Golpe de Estado. A isso está relacionada a dissociação, pelas forças democrático-populares, entre as lutas travadas na sociedade política e na sociedade civil, com respectiva sobrevalorização dos espaços institucionais. Tal dissociação por que passaram as forças democrático-populares se deu em um contexto em que as forças neoliberais ocuparam posição privilegiada nas arenas estatais, e desta posição se valeram para disputar política e ideologicamente a sociedade. Isso fortaleceu os aparelhos privados de hegemonia que dão sustentação ao projeto neoliberal no Brasil. Como diziam lideranças de movimentos democrático-populares: a “direita organizada” é “impulsionada pelo nosso governo”. A essa hipótese está atrelada a de que o controle, por forças antagônicas, de “programas associativos” criados pelos governos Lula e Dilma, foi uma das dimensões de sua crise política.

Trata-se de uma crise política com epicentro na institucionalidade estatal - e que sua não solução poderá culminar em uma crise de Regime Político - mas que também possui uma dimensão societal, e perpassa as forças democrático-populares como um todo. Pode-se dizer que as derrotas que representaram a queda de Dilma e o fraco desempenho eleitoral em 2016, bem como as dificuldades de contraposição às primeiras medidas neoliberais do Governo Temer pela afirmação do projeto democrático-popular, expressam uma crise entre as forças que sustentam este projeto.

Assim sendo, na medida em que as relações entre forças políticas e forças sociais são mediadas pelos projetos políticos - pois são eles que estabelecem, por um programa político, valores e concepções de mundo, os vínculos entre as demandas, anseios difusos presentes na sociedade e a luta por hegemonia - como resposta a essa crise, para além da defesa da democracia, as forças democrático-populares devem intensificar o diálogo com as forças sociais compostas pelas classes populares em torno do projeto histórico que reivindicam. A superação de uma crise que também atinge profundamente o interior das forças democrático-populares passa, necessariamente, pela (re)definição do projeto político norteador. É ele que tem potencial para reestabelecer os vínculos entre classes trabalhadoras e forças políticas democrático-populares, na retomada de um processo de transformação democratizante da realidade brasileira.

Tal tarefa cabe, na acepção gramsciana e nas práticas concretas dos sujeitos em ação, ao “moderno príncipe”, que não é um “indivíduo concreto”, mas um “organismo; um elemento complexo da sociedade no qual já tenha tido início a concretização de uma vontade coletiva reconhecida e afirmada parcialmente na ação” (GRAMSCI, 2012, p. 16). Na relação que estabelece com as forças sociais, o movimento social atua enquanto força política, inserida em uma disputa de poder no interior do “organismo” mais amplo em que se insere, que é o campo de forças políticas orientado pelo projeto democrático popular, composto por convergentes instrumentos de luta política: a CMP na articulação de movimentos sociais e o PT na disputa legislativo-parlamentar, dentre outros aqui expostos, tais como as articulações em diferentes áreas de atuação sócio-comunitária – moradia, juventude, mulheres, LGBT, saúde, assistência social e educação.

São as forças políticas que, dentro de um processo histórico mais amplo, produzem a dinâmica de sobredeterminação, incidem na própria conformação das forças sociais, que se modificam na medida em que as forças políticas produzem efeitos sobre as estruturas econômicas, políticas, sociais e culturais. Essa dinâmica resulta de “uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses do grupo dominante” (GRAMSCI, 1984, pp. 50-1), que por sua vez produzem os efeitos de estabilidade ou controle da mudança. Agir para que “cada diretor seja referência”, ir “onde o povo está”, articular-se “com os secretários”, ter “trânsito no governo” são diferentes faces de uma tática que se orienta pelo objetivo estratégico de construir força política em torno de um projeto político que, por sua vez, permita às forças superar a condição de dependência e participar efetivamente dos processos de mudança que afetam a vida de todos.

Assim como pode ser observado no estudo dos casos “nacionais”, verifica-se em nível local, no território de Heliópolis, a atuação de um “amplo conjunto de forças, que operam simultaneamente e com potencialidades ao mesmo tempo tão variadas e contraditórias”, resultando em diferentes movimentos de estabilidade e de mudanças sociais (FERNANDES, 2008, p. 35). Mudança com a conquista da permanência naquela região, que passará a ser chamada de comunidade e reivindicada enquanto bairro. E estabilidade na ausência de regularização fundiária e na espoliação urbana, cujos elementos causais remontam a forças externas ao território, mas que nele incidem de maneira estruturante.

Conforme dito inicialmente, a cena política brasileira contemporânea não coloca em polos opostos burguesia e proletariado em luta pelo poder de Estado. Trata-se, pelo contrário,

de uma disputa política de ordem redistributiva, em que variadas classes e frações de classes atuam – de forma autônoma, subordinada ou em aliança – na sociedade civil e na sociedade política pela apropriação das riquezas produzidas pelo País. A situação concreta da luta social e política em análise em Heliópolis aponta para duas movimentações contraditórias, mas que se combinam na produção da realidade histórica: a aproximação entre forças sociais antagônicas (classes populares e burguesia) se mostrou um caminho para ambas na concretização de seus projetos políticos pela atuação enquanto força política naquele momento histórico preciso de conformação de uma “frente neodesenvolvimentista”. Mas, ao mesmo tempo, apresenta-se como dilema, pois seus “efeitos pertinentes” não estão dados de antemão para nenhum dos lados: a ação social pode se concretizar como consumo ou como direito. Em torno dessa contraposição se trava a disputa entre forças aparentemente aliadas, mas concretamente em conflito.

O conjunto de ações e interações aqui analisado permite caracterizar a situação como de “guerra de posição”, na medida em que as forças políticas atuam “pelo conjunto de associações na vida civil”, pelas “trincheiras” que conformam um terreno de luta política amplo e complexo e que tornam a movimentação um momento “parcial” da guerra (GRAMSCI, 2012, p. 24). Fundamentadas nessa atuação, as forças políticas também constroem estratégias que lhes possibilitam incidir nas trincheiras legislativo-parlamentar e técnico-administrativa que compõem as arenas estatais. Para além disso, nas palavras de Fidel Castro, “a enormes trincheiras de pedras acrescentamos enormes trincheiras de ideias”, que conformam um campo de batalha política e cultural, em Heliópolis caracterizado pelo amplo conjunto de espaços públicos que conformam o terreno das forças em ação.

Por isso, à luta pela participação se soma uma disputa cotidiana por valores e significados, pela construção de princípios que orientem a prática das forças sociais que conformam o território. No mesmo plano, a associação coloca a necessidade de “tapar buraco” e “conceituar”, de minorar os efeitos da estrutura sobre a vida das pessoas e erigir um novo consentimento ativo relacionado à luta por hegemonia na sociedade. A busca por conceituar, dentro de um amplo processo formativo, ganha então sentido preciso e se coloca como desafio histórico:

O político em ato é um criador, um suscitador, mas não cria a partir do nada nem se move na vazia agitação de seus desejos e sonhos. Toma como base a realidade efetiva: mas o que é essa realidade efetiva? Será algo estático e imóvel, ou, ao contrário, uma relação de forças em contínuo movimento e mudança de equilíbrio? Aplicar a vontade à criação de um novo equilíbrio de

forças realmente existentes e atuantes, baseando-se naquela determinada força que se considera progressista, fortalecendo-a para fazê-la triunfar, significa continuar movendo-se no terreno da realidade efetiva, mas para dominá-la e superá-la (ou contribuir para isso). Portanto, o “dever ser” é algo concreto, ou melhor, somente ele é interpretação realista e historicista da realidade, somente ele é história em ato e filosofia em ato, somente ele é política (GRAMSCI, 2012, p. 35).

Somente o “dever ser” é “história em ato” pela política se expressar como mudança social, como criação de novas relações de força, como ato criador com base na realidade concreta, que se expressa “em contínuo movimento”. Por isso, é fundamental a análise de tais relações: são elas que “mostram quais são os pontos de menor resistência, nos quais a força de vontade pode ser aplicada de modo mais frutífero, sugerem as operações táticas imediatas, indicam a melhor maneira de empreender uma campanha de agitação política” (GRAMSCI, 2012, p. 46).

Em suma, a análise da correlação de forças indica as trincheiras de pedras e de ideias a serem superadas em determinado momento histórico pela força política orientada por um projeto político de transformação social. “Por isso, a tarefa essencial consiste em dedicar-se de modo sistemático e paciente a formar esta força, desenvolvê-la, torná-la cada vez mais homogênea, compacta e consciente de si” (GRAMSCI, 2012, p. 46). As forças democrático-populares estão inseridas em um processo desse tipo. Em um momento histórico de avanço das forças neoliberais, de desconstrução de instituições democráticas do país em função dos interesses das classes dominantes, essa tarefa essencial de organização autônoma das classes trabalhadoras se reafirma com principalidade. Para enfrentar uma conjuntura adversa, precisamos nos reconhecer no diverso, dar as mãos uns aos outros, e permanentemente reafirmar: “o fruto do trabalho, de quem trabalha será”.

## Referências

- ABIKO, A. K.; GONÇALVES, O. M.; CARDOSO, L. R. A. **O futuro da construção civil no Brasil** – Resultados de um estudo de prospecção tecnológica da cadeia produtiva da construção habitacional. São Paulo, 2003.
- ABREU, M. A. A. Educação: um novo patamar institucional. **Novos Estudos**, n. 87, pp. 131-143, 2010.
- ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. **Burocracia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- ALBURQUERQUE, C.; PIOVESAN, M. F.; SANTOS, I. S.; MARTINS, A.C.M.; FONSECA, A.L.; SASSON, D.; SIMÕES, K.A. A situação atual do mercado da saúde suplementar no Brasil e apontamentos para o futuro. **Ciênc. Saúde Coletiva**, v.13, n.5, Rio de Janeiro Sept./Oct. 2008.
- ALBUQUERQUE, M. C. (Org.) **La construcción deocrática desde abajo en el Cono Sur**. Instituto Pólis, São Paulo, 2004.
- ALBUQUERQUE, M. J. **Verticalização de Favelas em São Paulo**: Balanço de uma experiência. Tese de doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2006.
- ALESSI, N. A. **Formam-se favelas e ganham importância no cenário urbano São Paulo**: Heliópolis e Paraisópolis. 2009. 169 p. Dissertação (Mestrado em Geografia Urbana), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- ALMEIDA, P. R. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. Universidade de Bruxelas; Bruxelas; 2000. Disponível em [www.pralmeida.org/05DocsPRA/1277HistorPlanejBrasil.pdf](http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1277HistorPlanejBrasil.pdf)
- ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Novas leituras. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.
- ALTHUSSER, L. Contradição e Sobredeterminação In, ALTHUSSER, L. A Favor de Marx, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.
- AMARAL, Â. A. C. Habitação em São Paulo: avaliação da política municipal. **Pólis**, São Paulo: 2002.
- AMENTA, E.; CAREN, N.; CHIARELLO, E.; SU, Y. The political consequences of social movements. 2010. **Annual Review of Sociology**. n. 36, pp.287–307, 2010.
- ANJOS, G. Liderança de mulheres em pastorais e comunidades católicas e suas retribuições. **Cadernos Pagu**, Campinas, v. 31, p. 509-534, jul/dez, 2008.
- ARANTES, P. F. O ajuste urbano: as políticas urbanas do Banco Mundial e do BID para as cidades. **Pós**, n. 20. São Paulo, 2006.

ARANTES, P. F. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades da América Latina. **Pós**, São Paulo, n. 20, pp. 60-75, 2000.

AROUCA, A. S. Novo texto define a base para a implantação da Reforma Sanitária. **Proposta: Jornal da Reforma Sanitária**, Brasília, DF, n. 13, p. 8, out, 1988.

ARRETCHE, M. Intervenção Do Estado E Setor Privado: O Modelo Brasileiro De Política Habitacional. **Espaço & Debates**. v. X. n. 31. São Paulo: NERU, 1990. p. 21-36.

\_\_\_\_\_. Federalismo E Relações Intergovernamentais No Brasil: A Reforma Dos Programas Sociais. **Dados**, v. 45, n. 3, 2002.

\_\_\_\_\_; CARVALHO, S. N. Processo De Trabalho Na Construção Habitacional: Tradição E Mudança. **Caderno de Pesquisa**. n. 18. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1990.

AVRITZER, L. **Um desenho institucional para o novo associativismo**. Lua Nova, São Paulo, n. 39, 1997.

\_\_\_\_\_ (ORG.) **Sociedade civil e democratização**. Del Rey, Belo Horizonte, 1994.

\_\_\_\_\_; PEREIRA, M. L. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e Sociedade**, número especial, pp.16-41, 2005.

BARBOSA, I. S. **Impactos do Movimento de Moradia na política e produção Habitacional do Estado de São Paulo**. In: NPMS (Ed.). III Seminário Nacional e I Seminário Internacional Movimentos Sociais Participação e Democracia. Florianópolis: NPMS/UFSC, 2010.

BARBOSA, N. Dez anos de política econômica. In SADER, E. (Org.). **Lula e Dilma: dez anos de governos pós neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013.

BARBOSA, N. B.; ELIAS, P. E. M. As organizações sociais de saúde como forma de gestão público/privado. **Ciênc. saúde coletiva**. 2010, vol.15, n.5, pp. 2483-2495.

BECKER, B., EGLER, C. A. G. **Brasil: Uma potência regional na economia mundo**; Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil S.A; 1992

BENSAÏD, D. **Marx, o intempestivo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

BEGHIN, N. **A filantropia empresarial: nem caridade, nem direito**. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

BIANCHI, A.; BRAGA, R. Brazil: the Lula government and financial globalization. **Social Forces**. Chapel Hill, v. 83, n. 4, pp. 1745-62, 2005.

BÓGUS, C. M. **Participação popular em saúde: formação Política e desenvolvimento**. São Paulo: FAPESP, 1998.

BOITO JR. A. Classe Média e sindicalismo. **Primeira Versão**. Campinas: IFCH/Unicamp, n. 123, 2004.

\_\_\_\_\_. Pré-capitalismo, capitalismo e resistência dos trabalhadores: nota para uma teoria da ação sindical. **Crítica Marxista**, n. 12, 2001.

\_\_\_\_\_. Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder. In: Armando Boito Júnior; Andréia Galvão. (Org.). **Política e Classes Sociais no Brasil dos anos 2000**. 1ed. São Paulo-SP: Alameda, 2012, v. , p. 69-106.

\_\_\_\_\_. Política neoliberal e sindicalismo no Brasil. São Paulo: Xamã, 1999.

BOLAFFI, G. Aspectos Socio-Econômicos Do Plano Nacional De Habitação. São Paulo: **Cadernos Cebrap**, 27. 1972.

BOLZE, M. G.; et al. Vínculos empregatícios de Médicos de Família e Comunidade no Brasil, 2004. **Rev. bras. educ. med.** vol.34, n.3, pp. 406-411. 2010.

BONDUKI, N. Criando territórios de utopia: a luta pela gestão popular em projetos habitacionais, FAU/USP (Dissertação de Mestrado), 1987.

BORON, A. A selva e a pólis: interrogações em torno da teoria política do zapatismo. **Filosofia Política Marxista**. São Paulo: Cortez, 2003, p. 203-230.

BRAGA, R. Apresentação. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010.

BRANDÃO, R. V. M. **Ajuste neoliberal no Brasil**: desnacionalização e privatização do sistema bancário no governo Fernando Henrique Cardoso (1995/2002). ICHF/UFF (Tese), Niterói, 2013.

BRANT, V. C. (coord.). **São Paulo: trabalhar e viver**. São Paulo, Comissão Justiça e Paz/Brasiliense, 1989.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 25 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 1.720, de 28 de novembro 1995** – Altera dispositivos do Regulamento dos Serviços de Radiofusão aprovado pelo Decreto nº 52.795, de 31 outubro de 1963, e modificado por disposições posteriores. Brasília, DF, 1995. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D1720.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1720.htm). Acesso em 22 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei n 9.612, de 19 de fevereiro de 1998** – Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária e dá outras providências. Brasília, DF, 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9612.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9612.htm). Acesso em 22 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. **Plano Decenal**, 1968/1978. Brasília: Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1967.

\_\_\_\_\_. **Plano de Ação Imediata**. Brasília: Ministério da Fazenda, 12 de junho de 1993.

\_\_\_\_\_. **Lei No 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília: D.O.U. de 21 junho de 2007.

\_\_\_\_\_. **Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias,** confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil. Brasília: MEC/SEB, 2009.

\_\_\_\_\_. **Decreto 8243/2014.** Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, 2014.

BRAVO, G. M. Movimento operário. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (Org.). **Dicionário de política.** 13 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Prefácio. In LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. **Burocracia e política no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

\_\_\_\_\_. Réplica: Comparação Impossível. **RAE Revista de Administração de Empresas,** v. 45, n.1, jan-mar 2005.

\_\_\_\_\_. Um novo Estado para a América Latina. **Novos Estudos Cebrap,** n. 50, pp. 91-8, 1998.

BRUGMANN, J.; PRAHALAD, C. K. Cocreating business's new social compact. **Harv Bus Rev.** Feb;85(2): 80-90, 156, 2007.

CAMARGO, P. F. C. et al. **São Paulo 1975, crescimento e pobreza.** São Paulo, Loyola, 1976.

CARDOSO, R. C. L. **Movimentos sociais na América Latina.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 1, no 3, pp. 27-37, 1987.

CARDOSO, F. H. Notas sobre a reforma do Estado. **Novos Estudos Cebrap,** n. 50, pp. 5-12, 1998.

\_\_\_\_\_. **Política e desenvolvimento em sociedades dependentes.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.

\_\_\_\_\_; FALLETO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

CARLOS, E; SILVA, M. Z. Associativismo, participação e políticas públicas. **Revista Política e Sociedade.** Florianópolis, v. 5, set, 2006.

CARVALHO, A. I. Conselhos de saúde, responsabilidade pública e cidadania: a reforma sanitária como reforma de Estado. In: FLEURY, S. M. (Org.) **Saúde e democracia**: a luta do Cebes. São Paulo: Lemos, 1997.

\_\_\_\_\_. Saúde e educação de base: algumas notas. In: FLEURY, S.; BAHIA, L.; AMARANTE, P (Orgs.). **Saúde em debate**: fundamentos da Reforma Sanitária. Rio de Janeiro: Editora Cebes, 2007.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento Em Crise**: A Economia Brasileira No Último Quarto Do Século Xx. São Paulo: Editora Unesp; IE UNICAMP, 2002.

CASANOVA, J. **Public religions in the modern world**. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

CASTELLS, M. **Les luttes urbaines**. Paris: François Maspero, 1975

\_\_\_\_\_. **Cidade, democracia e socialismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

\_\_\_\_\_. **The city and the grassroots**. London: Edward Arnold, 1983.

CASTRO, C. **A Explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90**. Tese de doutorado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

CHESNAIS, F. **A Mundialização Financeira**: Gênese, Custos E Riscos. São Paulo: Xamã, 1998

COBRA, P. L. N. **Dinâmica do Mercado Imobiliário Informal da favela de Heliópolis / São João Clímaco**, Estudo de Caso Gleba A e B. FAU/USP (Trabalho de Conclusão de Curso), São Paulo, 2007.

COELHO, V. S. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. **Participação e Deliberação**: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Editora 34, p. 255-69, 2004.

\_\_\_\_\_. A democratização dos conselhos de saúde: o paradoxo de atrair não aliados. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 78, p. 77-92, jul, 2007.

COHN, A.; ELIAS, P. e JACOBI, P. Participação popular e gestão de serviços de saúde: um olhar sobre a experiência do município de São Paulo. **Saúde em Debate**, n. 38, mar, 1993.

COLLIER, D. **Squatters and oligarchs**. Baltimore: John Hopkins University Press, 1976.

CÔRTEZ, S. M. V. (Org.) **Participação e saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009a.

\_\_\_\_\_. Conselhos e conferências de saúde: papel institucional e mudança nas relações entre Estado e sociedade. In: FLEURY, S.; LOBATO, L. V. C. (Orgs.) **Participação, democracia e saúde**. Rio de Janeiro: Cebes, 2009b.

COSTA, A. M. Saúde é desenvolvimento. In SADER, E. (Org.). **Lula e Dilma**: dez anos de

governos pós neoliberais no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013.

COUTINHO, C. N. **Marxismo e política**: a dualidade de poderes e outros ensaios. São Paulo: Cortez, 1994.

CRUZ, S. C. V. **Trajetórias**: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia. São Paulo: Editora UNESP/Programa San Tiago Dantas (PPGRI), 2007.

\_\_\_\_\_. **Estado e Economia em tempo de crise**: política industrial e transição política no Brasil dos anos 80. Rio de Janeiro: Relume; Campinas: Editora da Unicamp, 1997.

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

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades In: DAGNINO, E. (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, p. 279-301, 2002.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando”. In: MATO, D. (ed.) **Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización**. Caracas: FaCES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

\_\_\_\_\_. Meanings of Citizenship in Latin America. **IDS Working Paper**, Brighton, England, n.258, p. 1-27, 2005.

\_\_\_\_\_; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Orgs.) **A disputa pela Construção Democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

\_\_\_\_\_; TEIXEIRA, A. C. C. The Participation of Civil Society in Lula’s Government. **Journal of Politics in Latin America**, v. 6, n. 3, pp. 39–66, 2014.

\_\_\_\_\_. State-society relations and the dilemmas of the new developmentalist State. **IDS Bulletin**, Institute of Development Studies, Sussex University, 2016 (no prelo).

DOMICIANO, C. A. **O Programa 'Bolsa Creche' nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia**: uma proposta para alocação de recursos estatais à educação privada? Instituto de Biociências, Universidade Estadual paulista, Dissertação (Mestrado em Educação), Rio Claro, 2009.

DUMÉNIL, G.; LEVY, D. **A crise do neoliberalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014.

DURHAM, E. Movimentos Sociais - A Construção da Cidadania, **Novos Estudos Cebrap**, nº 1, Outubro 1984.

\_\_\_\_\_. **A caminho da cidade**. São Paulo: Perspectiva, 1973.

EMURB – Empresa Municipal de Urbanização. **Profavela, Promorar e Properiferia – Estágio e avaliação dos programas sociais**. São Paulo, ago. 1981.

ESCOREL, S.; BLOCH, R.A. As Conferências Nacionais de Saúde na construção do SUS. In: LIMA, N. T.; GERSCHMAN, S.; EDLER, F. C.; SUÁREZ, J. M. (Orgs). **Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. 2005, p. 83-119.

FALEIROS, V. P. **A construção do SUS: histórias da reforma sanitária e do processo participativo**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

FARAH, M. **Processo de Trabalho Na Construção Habitacional: Tradição E Mudança**. São Paulo: Annablume/Fapesp, 1996.

FARIA, C. F. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, pp.187-204, 2010.

FELTRAN, G. S. **Fronteiras de tensão: um estudo sobre política e violência nas periferias de São Paulo**. Tese (doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. 2008.

\_\_\_\_\_. Deslocamentos: trajetórias individuais entre sociedade civil e Estado no Brasil. In: DAGNINO, E; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. 1ed.São Paulo: Paz e Terra, 2006, v. 1, p. 371-416.

\_\_\_\_\_. Margens da política, fronteiras da violência: uma ação coletiva das periferias de São Paulo. **Lua Nova**, São Paulo, 79: 201-233, 2010.

FERNANDES, F. **Mudanças sociais no Brasil**. São Paulo: Global, 2008.

\_\_\_\_\_. **O que é Revolução**. São Paulo: Abril cultural, 1978.

FERNÁNDEZ, A. J. P. **Democratização do ar como exercício de cidadania: estudo de caso das Rádios Comunitárias Esperança 101,3 FM e Companhia 93,3 FM, na sua relação com os movimentos sociais de São Mateus e Cidade Tiradentes, na Zona Leste de São Paulo**. 1998. 181 p. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação). Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo.

FIORI, J. L. Globalização, hegemonia e império. In TAVARES, M. C.; e FIORI, J. L. (Orgs.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes. p. 87-147, 1997.

FIPE/SEHAB. **Estudo das favelas e cortiços na cidade de São Paulo - Relatório Final: favela**, vol 1, São Paulo, 1994.

FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro) **Relatório Técnico: Estudo de tendências tecnológicas na indústria de construção civil no segmento de edificações**. Rio de Janeiro: Sistema Firjan, 2013.

FISCHER, R. M. e FALCONER, A. P. Desafio da parceria governo e terceiro setor, **Revista de administração**, São Paulo: v. 33, n. 1, p. 12-19, jan./mar. 1998.

FIX, M. A. B. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 2011.

FLEURY, S. M. (Org.) **Projeto Montes Claros: a utopia revisitada**. Rio de Janeiro: Abrasco, 1995.

\_\_\_\_\_; (Org.) **Saúde e democracia: a luta do Cebes**. São Paulo: Lemos, 1997.

\_\_\_\_\_. Construção de sujeitos políticos e cidadãos. In \_\_\_\_\_; SUBIRATS, J.; BLANCO, I. (Orgs) **Respostas locais a inseguranças globais: inovação e mudança no Brasil e Espanha**. Barcelona: CIDOB, 2009a.

\_\_\_\_\_; LOBATO, L. V. C. (Orgs.) **Participação, democracia e saúde**. Rio de Janeiro: Cebes, 2009b.

\_\_\_\_\_. Reforma sanitária brasileira: dilemas entre o instituinte e o instituído. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 743-752, 2009c.

\_\_\_\_\_; Defesa intransigente do interesse público na saúde. 2º Simpósio de Política e Saúde: Fórum Virtual. Brasília, **Cebes**, 2011.

\_\_\_\_\_; KABAD, J. Metonímias da Participação Pacificada. Trabalho apresentado no 29º **Congresso Latino-americano de Sociologia/ALAS**, Santiago/Chile, 2013.

FURTADO, C. **A fantasia desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

GADOTTI, M., PEREIRA, O. **Pra que PT: origem, projeto e consolidação do PT**. São Paulo: Cortez, 1989.

GALVÃO, A. A esquerda e a reanimação das lutas sociais na Europa. Entrevista com René Mouriaux. **Crítica Marxista**, n. 14, pp. 150-70, 2002.

\_\_\_\_\_. Marxismo e movimentos sociais. In: GALVÃO, A. et al. **Capitalismo: crises e resistências**. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

GEERTZ, C. J. **Uma Descrição Densa: Por uma Teoria Interpretativa da Cultura**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1978.

GENRO, T. (Sem título). In: FÓRUM Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais. **Poder Local, Participação Popular, Construção da Cidadania**. Pólis, São Paulo: 1999.

GECD - Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática. **Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa**. Idéias, IFCH-UNICAMP, n.5/6, 2000.

GIFE (GIFE – Grupo de Institutos Fundações e Empresas e The Synergos Institute). **Recursos privados para fins públicos: As grantmakers brasileiras**. São Paulo, Peirópolis: Grupo de Institutos Fundações e Empresas, 2001.

\_\_\_\_\_. **Investimento social privado no Brasil: perfil e catálogo dos associados**. São Paulo: GIFE, 2001.

GOHN, M. G. **A força da periferia: a luta das mulheres por creche em São Paulo**, Petrópolis: Vozes, 1985.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 1984.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do Cárcere** – volume 3. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HARNECKER, M. **Estratégia e tática**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2012.

HARVEY, D. **The Urbanization of Capital**. Baltimore: Johns University Press, 1985.

\_\_\_\_\_. **The Urban Experience**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1989.

\_\_\_\_\_. **Limits to Capital**. Nova York: Verso, 1999.

\_\_\_\_\_. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2005.

\_\_\_\_\_. **A Produção Capitalista Do Espaço**. Tradução de Szlak, Carlos. São Paulo: Anablume, 2005.

\_\_\_\_\_. Their Crisis, Our Challenge. **Redpepper**. Londres: Redpepper, mar. 2009.

\_\_\_\_\_. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOROCHOVSKI, R. R. **Estratégias de legitimação no terceiro setor: o caso da Pastoral da Criança**. 2000. 204 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

\_\_\_\_\_. **Associativismo civil e Estado: um estudo sobre organizações não governamentais (ONGs) e sua dependência de recursos públicos**. Em Tese, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 109-127, 2003.

IANNI, O. **Imperialismo y cultura de la violencia en América Latina**. México: Siglo Veintiuno Editores, 1970.

\_\_\_\_\_. O ciclo da revolução burguesa no Brasil. **Temas de Ciências Humanas**, São Paulo, n. 10, 1981.

IASI, M. **A mediação particular e genérica da consciência de classe**. O Partido dos Trabalhadores entre a negação e o consentimento. Tese de doutorado. USP, 2004.

IBAÑEZ, N. BITTAR, O.J.N.V.; SÁ, E.N.C. YAMAMOTO, E.K.; ALMEIDA, M.F., CASTRO, C.G.J. Organizações sociais de saúde: o modelo do Estado de São Paulo. **Cien Saude Colet**; v. 6, n. 2, p. 391-404. 2001.

INTERVOZES. **Concessões de rádio e TV: onde a democracia ainda não chegou**. São Paulo, 2007. Disponível em [http://www.intervozes.org.br/publicacoes/revistas-cartilhas-e-manuais/revista\\_concessoes\\_web.pdf](http://www.intervozes.org.br/publicacoes/revistas-cartilhas-e-manuais/revista_concessoes_web.pdf). Acesso em 19/04/2011.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Participação social como método de governo: um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais**. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Brasília: 2012.

JACOBI, P. **Movimentos sociais e políticas públicas: demandas por saneamento básico e saúde: São Paulo, 1974-1984**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

\_\_\_\_\_. **Políticas públicas de saneamento básico e saúde — reivindicações sociais no município de São Paulo**. Dissertação de doutorado, FFLCH/USP, 1985.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

\_\_\_\_\_. **Escritos urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo e marginalidade na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

KRUGER, T. R. O desconhecimento da reforma sanitária e da legislação do SUS na prática do conselho de saúde. **Planejamento e Políticas Públicas – IPEA**, n. 22, p. 119–144, 2000.

LAGO, L. C. (org.) **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições** Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrópoles, 2012.

LANDIM, L. **A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão impossível**. Rio de Janeiro, 1993a. Tese (Doutorado em Antropologia Social), Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. **Para além do mercado e do Estado: Filantropia e cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: ISER, 1993(b).

LEAL, R. M.; NEVES, R. O. Responsabilidade social de empresas: uma análise do financiamento do BNDES e investimentos sociais de empresas na comunidade. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, n. 33, pp. 81-122, 2010.

LENIN, V. I. **Dois Táticas da Social-Democracia na Revolução Democrática**. Obras Escolhidas em Três Tomos, Lisboa: Edições Avante! (Disponível em <https://www.marxists.org/portugues/lenin/1905/taticas/>), 1905 [1977].

\_\_\_\_\_. **Para o Quarto Aniversário da Revolução de Outubro**. Obras Escolhidas em Três Tomos, Lisboa: Edições Avante! (Disponível em <https://www.marxists.org/portugues/lenin/1921/10/14.htm>), 1921 [1977].

LESSA, C. **A Crise Urbana e o Circuito Imobiliário**. Equipe P.E.H., c. 1980. Unpublished Work.

LOBATO, L. C. Estrutura e relações de poder. In: FLEURY, S. (Org.) **Projeto Montes Claros: a utopia revisitada**. Rio de Janeiro: Abrasco, 1995, pp. 81-100.

\_\_\_\_\_. Dilemas da institucionalização de políticas sociais em vinte anos da Constituição de 1988. In: FLEURY, S.; LOBATO, L. V. C. (Orgs.) **Seguridade Social, Cidadania e Saúde**. Rio de Janeiro: Cebes, 2009.

LOPES, L. P. M. (Org). **Discursos de identidade: discurso como espaço de construção de gênero, sexualidade, raça, idade e profissão na escola e na família**. Campinas: Mercado de Letras, 2003.

MACHADO, C.V; BAPTISTA, T.W.F.; LIMA, L.D. (Orgs). **Política de saúde no Brasil: continuidades e mudanças**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2012.

MACHADO, F. A. **Participação social em saúde**. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE 8., Brasília, Anais...Brasília: Centro de documentação do Ministério da Saúde, 1987.

MACIOCCO, G.; STEFANINI, A. From Alma-Ata to the global fund: the history of international health policy. **Rev. Bras. Saúde Matern. Infant.**, Recife, v. 7, n. 4, p. 479-486, out. / dez., 2007.

MAGNANI, J. G. C. Em Discurso e representação, ou de como os Baloma de Kiriwina podem reencarnar-se nas atuais pesquisas. In: CARDOSO, R (Org). **A aventura antropológica – teoria e pesquisa**. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

MARICATO, E. **Produção Capitalista Da Casa (E Da Cidade) No Brasil**. 1. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

\_\_\_\_\_. Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o Governo FHC. **Revista Praga Estudos Marxistas**. v. 6. São Paulo: Boitempo, 1998. p. 67-78.

\_\_\_\_\_. A Nova Política Nacional De Habitação. **Jornal O Valor**, v. 24 nov. 2005.

\_\_\_\_\_. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2015.

MARIGHELLA, C. A Assembleia Constituinte e o partido comunista. In: PINHEIRO, M.; FERREIRA, M. **Escritos de Marighella no PCB**. Rio de Janeiro: Biblioteca comunista, 2013, pp. 31-34.

\_\_\_\_\_. A representação parlamentar comunista e a defesa da democracia. In: PINHEIRO, M.; FERREIRA, M. **Escritos de Marighella no PCB**. Rio de Janeiro: Biblioteca comunista, 2013, pp. 61-70.

\_\_\_\_\_. A crise Brasileira. In: PINHEIRO, M.; FERREIRA, M. **Escritos de Marighella no PCB**. Rio de Janeiro: Biblioteca comunista, 2013, pp. 169-219.

MARINI, R. M. **Sous-developpement et revolution en Amérique Latine**. Paris: François Maspero, 1972.

\_\_\_\_\_. Dialética da Dependência (1973). In TRASPADINI, R.; STEDILE, J.P. (orgs.). **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. São Paulo: Expressão Popular, 2011, pp. 131-172.

MARTUSCELLI, D. E. A transição para o neoliberalismo e a crise do Governo Collor. In: Andréia Galvão; Armando Boito Jr. (Org.). **Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000**. 1ed. São Paulo: Alameda, 2012, v. 1, p. 19-65.

MATTOS, R. A. As agências internacionais e as políticas de saúde nos anos 90: um panorama geral da oferta de idéias. **Ciênc. saúde coletiva**, São Paulo, vol. 6, n. 2, 2001.

MELLO, M. A. Classe, Burocracia E Intermediação De Interesse Na Formação Da Política De Habitação. **Espaço & debates**. v. 24. São Paulo: NERU, 1988. p. 75-85.

MELO, M. A. Regimes De Acumulação, Estado E Articulação De Interesses Na Produção Do Espaço Construído (Brasil, 1940-1988). In: VALLADARES, L.; PRETECEILLE, E. (Ed.). **Reestruturação Urbana: Tendências E Desafios**. São Paulo: Nobel, 1990.

MENÉNDEZ-CARRIÓN, A. Pero Donde Y Para Que Hay Cabida? El lugar de la ciudadanía em los entornos de hoy. Una mirada desde América Latina. **Ecuador Debate**, 57 (Dezembro de 2002) e 58, abril, 2003.

MILLIBAND, R. Análise de classes. In: GIDDENS, A.; TURNER, J. (Orgs.) **Teoria social hoje**. São Paulo: Unesp, 1999.

MISOCZKY, M. C. A. O Banco Mundial e a reconfiguração do campo das agências internacionais de saúde. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, p. 75-98, 2003.

MOISÉS, J. A; ALIER, V. A revolta dos suburbanos ou “patrão, o trem atrasou”. In: Moisés, J. A. et al. **Contradições urbanas e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Paz e Terra/Cedec, 1978, pp. 13-63.

MOLLENKOPF, J; CASTELLS, M. **Dual City**. New York: The Russel Foundation, 1991.

MORITA, I, GUIMARÃES, J. F. C.; MUZIO, B. P. D. A Participação de Conselheiros Municipais de Saúde: solução que se transformou em problema? **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 49-57, jan-abr. 2006.

MOURIAUX, R.; BÉROUD, S. Para uma definição do conceito de movimento social. In: LEHER, R.; SETÚBAL, M. (orgs.). **Pensamento crítico e movimentos sociais: diálogos para uma nova práxis**. São Paulo: Cortez, 2005.

NEGRELOS, E. P. Remodelação de bairros populares em São Paulo e Madrid 1976-1992: projeto e participação popular. São Paulo (Dissertação de Mestrado), 1998.

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

de mestrado. Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2009.

NORMAN A.H; TESSER, C.D. Prevenção quaternária na atenção primária à saúde: uma necessidade do Sistema Único de Saúde. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 25(9):2012-2020, set, 2009.

NOVAES, C. A. PT: dilemas da burocratização. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, 35, 1993.

NOVELLI, J. M. N. **Instituições, política e ideias econômicas**: o caso Banco Central do Brasil (1965-1998). São Paulo: Annablume/Fapesp, 2001.

OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C.; REZEK, C. S. Orçamento participativo: uma invenção da política. In: BENEVIDES, M. V. et al (Orgs.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Perseu Abramo, p. 120-133, 2003.

\_\_\_\_\_. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, F. Hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010.

OLIVEIRA, F. **Elegia Para uma Re(li)gião**: Sudene, Nordeste. Planejamento e conflitos de classe. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

OXHORN, P. Organizing civil society. **Penn State Press**, Pennsylvania, 1995.

PAES DE PAULA, A. P. Administração brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n.1, jan-mar 2005.

PAIM, J. S. **Reforma Sanitária Brasileira**: contribuição para a compreensão e crítica. Salvador: Edufba; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008.

\_\_\_\_\_. Políticas de Saúde no Brasil ou Recusando o Apartheid Sanitário. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 18-20, 1996.

PASQUINO, G. Movimentos sociais. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (Org.). **Dicionário de política**. 13 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

PASTERNAK, S. Espaço e população nas Favelas de São Paulo. Trabalho apresentado no **XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais**, Ouro Preto, MG, de 4 a 8 de novembro de 2002.

\_\_\_\_\_. Um Olhar sobre Habitação em São Paulo. **Cadernos MetrÓpole**, n. 9, pp. 81-117, 2003.

\_\_\_\_\_; BALTRUSIS, N. **Um Olhar sobre Habitação em São Paulo**. Rede Habitat, 2003.

PAULANI, L. M. Capitalismo Financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010.

PESTANA, C. L. S.; VARGAS, L. A. V.; CUNHA, F. T. S. C. Contradições surgidas no Conselho Gestor da Unidade Básica de Saúde da Família de Vargem Grande, município de Teresópolis, RJ. **PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 485-499, 2007.

PINTO, N. R. S. **A Reconstrução do SUS no Município de São Paulo (SP):** uma avaliação sobre a incorporação da integralidade na política municipal de saúde. 2009. 157 p. Tese (Doutorado em Saúde Pública) Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100, pp. 877-897, 2007.

POCHMANN, M. **Atlas da exclusão social no Brasil**. 5 vol. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

\_\_\_\_\_. **Nova classe média?** O trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo, 2012.

POMAR, V. V. R. **A Metamorfose** - Programa e estratégia política do Partido dos Trabalhadores: 1980-2005. Tese apresentada ao Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2005.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

\_\_\_\_\_. **As classes sociais no capitalismo hoje**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

PUCINI, P. T. As unidades de assistência médica ambulatorial (AMA) do Município de São Paulo, Brasil: condições de funcionamento e repercussões sobre a atenção básica no Sistema Único de Saúde, 2006. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 12, p. 2755-2766, dez, 2008.

PUTNAM, R. **Making Democracy Work**. Princeton, NJ: Princeton University Press. 1993.

RODRIGUES, L. M. **Partidos e sindicatos no Brasil:** ensaios de sociologia política. São Paulo: Ática, 1990.

RODRIGUES NETO, E. A via do parlamento. In FLEURY, S. M. (Org.) **Saúde e democracia:** a luta do Cebes. São Paulo: Lemos, 1997.

ROLNIK, R. **Guerra dos Lugares:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

RUQUOY, D. Situação de entrevista e estratégia do entrevistador. In: ALBORELLO, L. et al. **Práticas e métodos de investigação em Ciências Sociais**. Lisboa: Gradiva, p. 84-116. 1997.

RUSCHEINSKY, A. **Atores políticos e lutas sociais**: movimentos sociais e partidos políticos. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1999.

SADER, E. **Quando novos personagens entram em cena**. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

\_\_\_\_\_; PAOLI, M. C.; TELLES, V. Pensando a Classe Operária: os Trabalhadores Sujeitos ao Imaginário Acadêmico. **Revista Brasileira de História**, n2 6. São Paulo, Anpuh, 1983.

\_\_\_\_\_; PAOLI, M. C. Sobre “classes populares” no pensamento sociológico brasileiro: notas de leitura sobre acontecimentos recentes. In: CARDOSO, R. C. L. (Org.) **A aventura antropológica**: teoria e pesquisa. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 39-67.

SADER, E. **Idéias para uma alternativa de esquerda à crise brasileira**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

\_\_\_\_\_. **Governo Lula**. Decifrando o enigma. São Paulo: Viramundo, 2004.

\_\_\_\_\_. (org.) Gramsci, poder, política e partido. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

SALAMON, L. A emergência do terceiro setor — uma revolução associativa global, **Revista de administração**, São Paulo, v. 33, p. 5-11, jan./mar. 1998.

SALES, T. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 25, p. 26-37. 1994.

SALLUM JR, B. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Rev. Tempo Social**; v. 11, n. 2, pp. 23-47, 1999.

SAMPAIO, M. R. A. **Heliópolis**: o percurso de uma invasão. Tese de Livre Docência, São Paulo, 1991.

\_\_\_\_\_; PEREIRA, P. C. X. Habitação em São Paulo. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 167-183, 2003.

SAMPAIO JR., P. S. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serv. Soc. Soc.** n.112. São Paulo, 2012.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil**. Território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**. A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SANTOS, B. S. O Estado, o direito e a questão urbana. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, v. 9, n. 9, p. 10-86, 1982.

\_\_\_\_\_. Os conflitos urbanos no Recife: o caso do “Skylab”. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 11, p. 9-60, 1983.

\_\_\_\_\_.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.) **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, C.N.F. **Movimentos urbanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

SANTOS, M. A. B. e GERSCHMAN, S. As segmentações da oferta de serviços de saúde no Brasil: arranjos institucionais, credores, pagadores e provedores. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 795-806, 2004.

SASSEN, S. **The Global City**: New York, London, Tokyo. Princenton: Princenton University Press, 1991.

SCHERER-WARREN, I. **Redes de movimentos sociais**. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

\_\_\_\_\_. Das Mobilizações às redes de movimentos sociais. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 21, n.1, p. 109-130, jan./abr. 2006

SECCO, L. **A História do PT**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2011.

SEHAB – Secretaria Municipal de Habitação. **Heliópolis: planos urbanísticos**. São Paulo, 2012.

SEMPLA. São Paulo: crise e mudança. São Paulo, PMSP-Sempla/Brasiliense, 1990.

SENRA, K. V. **Políticas Federais de Desenvolvimento Regional no Brasil: uma análise comparada dos Períodos Pós-Guerra (1945-1964), Pós-Golpe Militar (1964-1988) e Pós-Constituição Federal de 1988 (1988-2009)**. Universidade de Brasília (Dissertação de Mestrado), 2013.

SILVA, C.A. Os Movimentos Sociais, a Sociedade Civil e o ‘Terceiro Setor’ na América Latina: Reflexões Teóricas e Novas Perspectivas, in DAGNINO, E.; Alvarez, S.E. (orgs.), **Primeira Versão**, Campinas: IFCH, UNICAMP, 98, 2001.

SILVA, C. A. Os Fóruns Temáticos da Sociedade Civil; um estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana. DAGNINO, E. (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, p. 279-301, 2002.

SILVA, H. F. R. **Participação social, saúde e radiocomunicação comunitária: uma discussão sobre limites e possibilidades de ampliação das bases sociais da Reforma Sanitária Brasileira**. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública), Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2011.

SINGER, A. V. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo, Cia. das Letras, 2012.

\_\_\_\_\_. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos**, n. 102, 2015.

SINGER, P.; BRANT, V (orgs.) **São Paulo: o povo em movimento**. Petrópolis: Vozes/Cebrap, 1980.

\_\_\_\_\_. **Dominação e desigualdade**. Estrutura de classe e repartição da renda no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

\_\_\_\_\_. Movimentos de Bairro. In: **São Paulo: o povo em movimento**. Petrópolis: Vozes/Cebrap, 1980.

SMELSER, N. **Theory of collective behavior**. New York: Free Press, 1962.

SOARES, C. C. **Heliópolis: práticas educativas na paisagem**. 2010. 237 p. Dissertação (Mestrado em Paisagem e Ambiente), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SOARES, L. T. R. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

SOUZA, M. L. O território. Sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. et al. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

\_\_\_\_\_. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SPOSATI, A.; LOBO, E. Controle social e políticas públicas. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.4, n. 8, 1992.

SUBTIL, G. F. **Financiamento e convênios da educação infantil: uma análise a partir de periódicos nacionais**. Instituto de Biociências – Unesp (Trabalho de Conclusão de Licenciatura), Rio Claro, 2012.

SUSIN, M. O. K. **A educação infantil em Porto Alegre: um estudo das creches comunitárias**. FE-UFRS (Dissertação de Mestrado), Porto Alegre, 2005.

\_\_\_\_\_; PERONI, V. M. V. A parceria entre o poder público municipal e as creches comunitárias: a educação infantil em Porto Alegre. **RBPAE**, v. 27, n.2, pp. 185-201, 2011.

TASCHNER, S.P. Degradação ambiental em favelas em São Paulo. In TORRES, H. e COSTA, H. (orgs.). **População e meio ambiente: debates e desafios**. São Paulo: SENAC, p 271-297, 2000.

\_\_\_\_\_; BOGUS, L. **A cidade dos anéis: São Paulo**. In Queiroz Ribeiro, LC. (org) **O Futuro das metrópoles**. Rio de Janeiro: Revan/FASE. p 247-284, 2000.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_; ABERS, R.; SERAFIM, L. A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo. **35º Encontro Anual da ANPOCS**, 2011.

\_\_\_\_\_; ABERS, R.; SERAFIM, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados* (Rio de Janeiro. Impresso), v. 57, p. 325-357, 2014.

\_\_\_\_\_; TEIXEIRA, A. C. C. Os efeitos do movimento de moradia sobre as políticas públicas. In: **IX Encontro da ABCP**, 2014, Brasília. *Anais Eletrônicos do IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. São Paulo: ABCP, v. 1. p. 1-30, 2014.

\_\_\_\_\_; BLIKSTAD, K; TEIXEIRA, A. C. C. Movimentos sociais e a implementação de políticas públicas. O caso do MCMV-E. In: **39º Encontro Nacional da ANPOCS**, 2015.

TEIXEIRA, A. C. C. A atuação das Organizações Não Governamentais: entre o Estado e o Conjunto da Sociedade. In: DAGNINO, E. (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, p. 279-301, 2002.

TEIXEIRA, M. L., et al. Participação em saúde: do que estamos falando? **Sociologias**, Porto Alegre, v. 11, n. 21, jan./jun, p. 218-251, 2009.

TELLES, V. S. **Cidadania e Pobreza**. São Paulo: Editora 34, 2001.

\_\_\_\_\_. Jogos de poder nas dobras do legal e do ilegal: anotações de um percurso de pesquisa. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 115, p. 443-461, jul./set. 2013

\_\_\_\_\_; HIRATA, D. V. Ilegalismos e jogos de poder em São Paulo. **Tempo Social**, revista de sociologia da USP, v. 22, n. 2, 2010.

\_\_\_\_\_; Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, E. (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 91-102.

TOBAR, F. Nova racionalidade técnica. In: FLEURY, S. (Org.) **Projeto Montes Claros: a utopia revisitada**. Rio de Janeiro: Abrasco, 1995, p. 101-26.

TOURAINÉ, A. **Production de la société**. Paris: Editions du Seuil, 1973.

VAKALOULIS, M. **Jovens assalariados, relações de trabalho e transformações no engajamento**. Colóquio Marx e Engels, VI, IFCH-Unicamp, Campinas, SP – Brasil, 4. nov. 2009.

\_\_\_\_\_. Antagonismo social e ação coletiva. In: LEHER, R.; SETÚBAL, M. (orgs.). **Pensamento crítico e movimentos sociais: diálogos para uma nova práxis**. São Paulo: Cortez, 2005.

VALENÇA, M. M. **Globabituação: Sistemas Habitacionais No Brasil, Grã- Bretanha e Portugal**. 1. ed. São Paulo: Terceira margem, 2001.

VASCONCELOS, E. M. Educação Popular: de uma Prática Alternativa a uma Estratégia de Gestão Participativa das Políticas de Saúde. **PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 67-83, 2004.

VIANA, A. L. Desenho, modo de operação e representação dos interesses do sistema municipal de saúde e os conselhos de saúde. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, 1998.

VIANA, A. L. D.; POZ, M. R. A reforma do sistema de saúde no Brasil e o Programa de Saúde da Família. **Physis**. Vol. 8, n.2, pp. 11-48, 1998.

VIEIRA, L. M. F. Concepção do coletivo, participação comunitária e transformação social pela saúde. In: FLEURY, S. (Org.) **Projeto Montes Claros: a utopia revisitada**. Rio de Janeiro: Abrasco, 1995, p. 61-79.

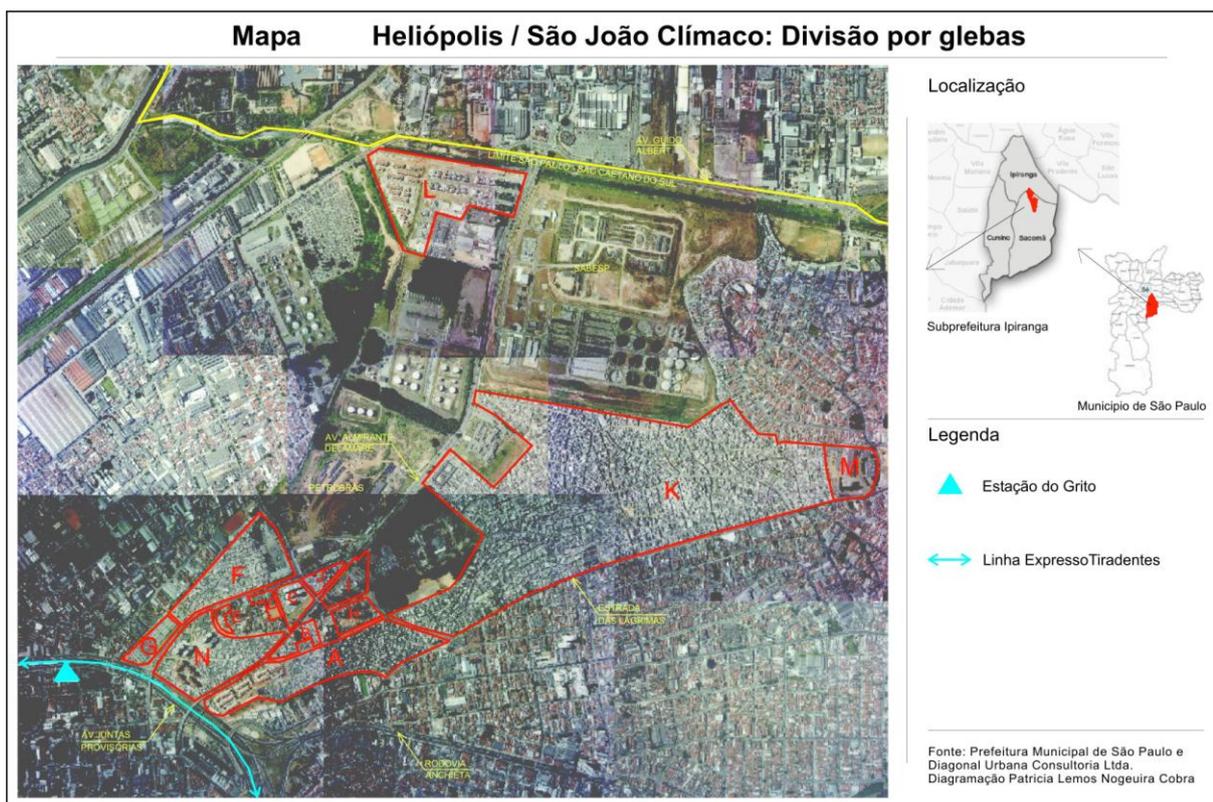
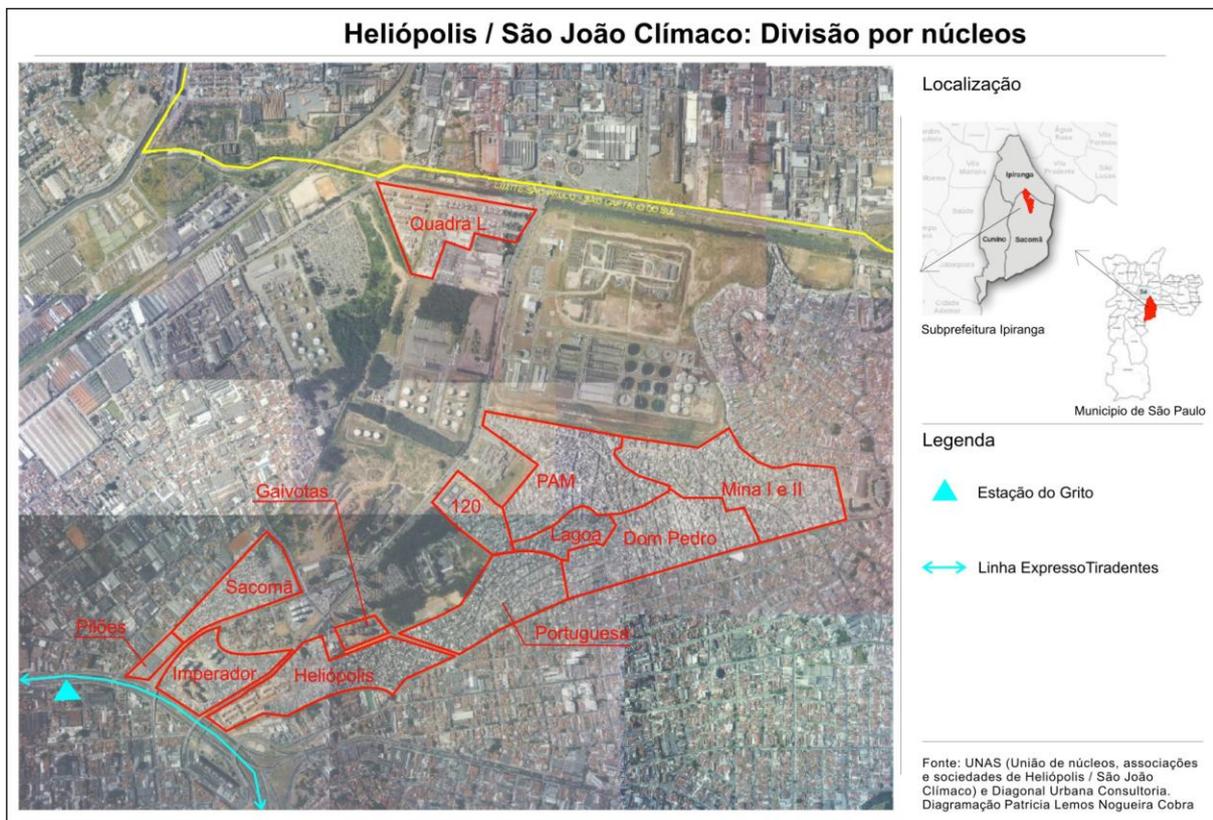
WAPPENSTEIN, S. 'Citizenship "from below": public contestation and democratic practice in neoliberal Argentina'. '**New Scholars' Conference in Citizenship Studies**', Center for the Study of Citizenship, Wayne State University, 27 February, 2004.

WEFFORT, F. Participação social e conflito industrial: Contagem e Osasco. **Cadernos Cebrap**, n. 5, 1971.

WENDHAUSEN, Á; CARDOSO, S. M. Processo decisório e Conselhos Gestores de Saúde: aproximações teóricas. **Rev Bras Enferm, Brasília**, v. 60, n. 5, p. 579-84, set-out 2007.

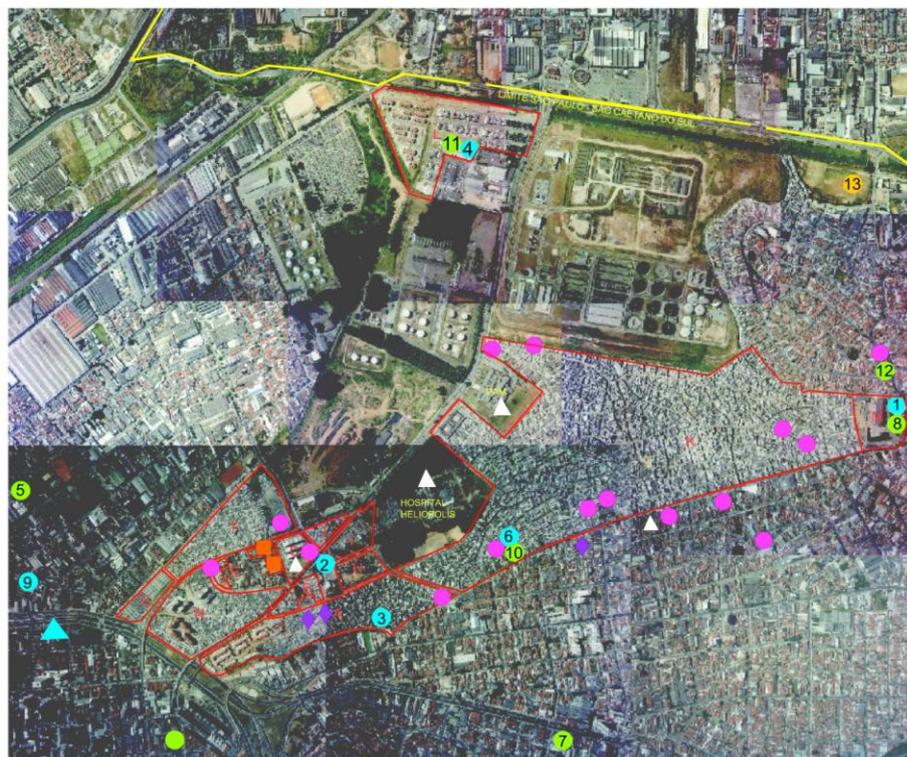
## Anexo 1 – Mapas de Heliópolis

Os mapas aqui destacados foram extraídos da pesquisa: COBRA, P. L. N. **Dinâmica do Mercado Imobiliário Informal da favela de Heliópolis / São João Clímaco**, Estudo de Caso Gleba A e B. FAU/USP, São Paulo, 2007.

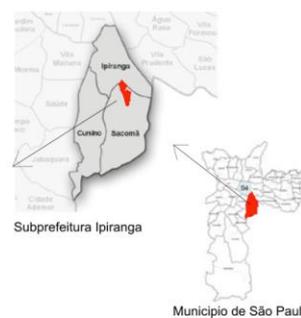




## Localização dos equipamentos da favela e do entorno imediato.



### Localização

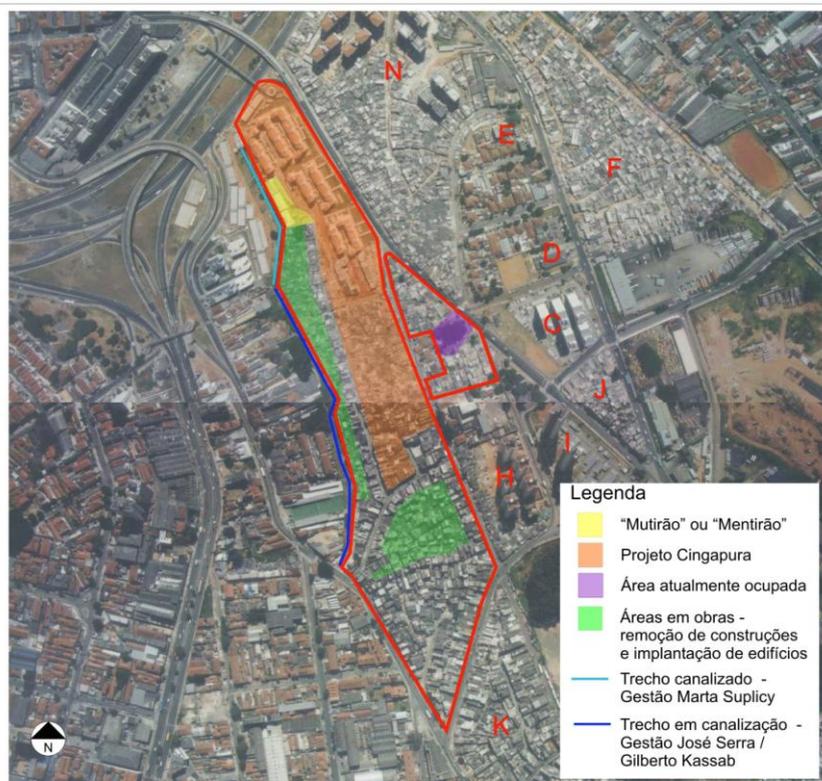


### Legenda

- △ equipamentos de saúde
- ◆ equipamentos de esporte, cultura e lazer
- equipamentos de segurança
- equipamentos de educação
- CEU (Centro Educacional Unificado) Meninos
- Escola Municipal de Ensino Infantil (EMEI)
- Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF)
- equipamentos de educação da comunidade e igrejas

Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo e Diagonal Urbana Consultoria Ltda.  
Diagramação Patricia Lemos Nogueira Cobra

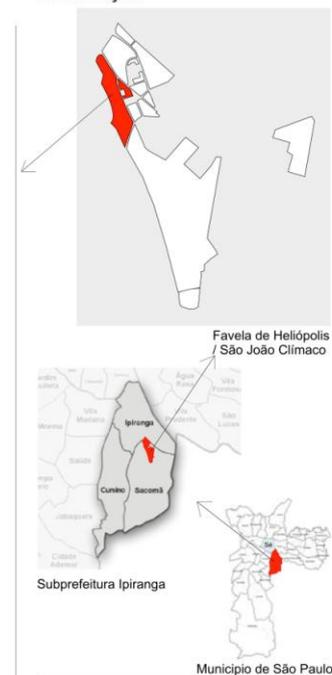
## Situação da gleba A e B (maio / 2007) - atualização da foto aérea



### Legenda

- "Mutirão" ou "Mentirão"
- Projeto Cingapura
- Área atualmente ocupada
- Áreas em obras - remoção de construções e implantação de edifícios
- Trecho canalizado - Gestão Marta Suplicy
- Trecho em canalização - Gestão José Serra / Gilberto Kassab

### Localização



Fonte: Pesquisa de Campo para o trabalho "Dinâmica do mercado imobiliário em Helicópias / São João Clímaco". Diagramação Patricia Lemos Nogueira Cobra

## Anexo II – Arquivos históricos de Heliópolis

Os arquivos históricos de Heliópolis que seguem abaixo estão disponibilizados para consulta na biblioteca do Centro Pastoral Vergueiro. Os documentos “Memorando Jânio Quadros” e “Convocação de Assembleia” foram extraídos de SAMPAIO, M. R. A. **Heliópolis**: o percurso de uma invasão. Tese de Livre Docência, São Paulo, 1991.

I. HAB. FAV. MOV. SP. SÃO PAV. SUD (P)

**COMISSÃO DE MORADORES  
DE S. JOÃO CLÍMACO  
E HELIÓPOLIS**

**BOLETIM nº 1**  
Centro de Pastoral Vergueiro fev. 1984  
BIBLIOTECA

**IAPAS VENDEU  
A TERRA AO BNH.  
E O BNH VAI  
VENDER PARA A  
PREFEITURA ?**

A imprensa noticiou, dia 21/02/84, que o IAPAS vendeu a terra de São João Clímaco e Heliópolis ao BNH.

A Comissão de Moradores foi à Prefeitura no mesmo dia para saber se a Prefeitura é quem vai ficar com a terra, de acordo com a decisão da Assembleia de 12/02/84 que reuniu 3 mil moradores (veja pág.4).

A Secretaria da Habitação disse que é a Prefeitura quem vai vender a terra aos moradores, como nós queremos.

No próximo dia 24 de fevereiro de 1984, teremos nova reunião com a Prefeitura para saber como isso será feito.

# BOLETIM informativo nº6

fevereiro/88

Centro de Pastoral UNAS

União de Núcleos, Assoc. e Sociedades de Heliópolis e São João Clímaco

23 MAR 1988

SETOR DE DOCUMENTAÇÃO

## Mil casas em trinta dias

E a liberação das casas de alvenaria já construídas

A falta de decisão da direção da Cohab e a morosidade do projeto habitacional não é novidade para a UNAS. A fins de apressar o projeto, a UNAS, com base em seus cinco anos de atuação e experiência junto aos moradores, está propondo uma audiência com o presidente da Cohab, Dr. Francisco Queluz, quando será apresentada da uma proposta para agilizar as obras.

Diante de uma análise do projeto, com assessoria de engenheiros, a UNAS está propondo o assentamento de 1.000 (mil) famílias em 30 (trinta) dias, apenas com os recursos que a Cohab vem utilizando no momento.

Basta contruir 391 casas já contratadas com construtoras, liberar 234 lotes livres para trabalhar em forma de mutirão, terminar 127 casas com prazo de entrega vencido e liberar 248 lotes para construção em áreas livres, já levantadas pela UNAS.

Isso totaliza 1000 casas. Mas, a UNAS exige, também, a regularização e liberação imediata das casas já construídas pelos moradores, a ligação da água e luz para as casinhas e a regularização dos lotes com guias e sarjetas



Através de um documento do próprio presidente da Cohab (16/11/87) ele não se recusa receber a comissão de moradores, desde que esta venha com uma pauta para discussão. A pauta está pronta; basta Queluz ter boa vontade em receber a comissão.

A UNAS e os moradores exigem o estabelecimento de um calendário para execução das obras, pois estão cheios de promessas não cumpridas

À UNAS convoca todos os moradores, inclusive os que já moram nas casinhas, os que pretendem construir através de mutirão e quem mora em casas de alvenaria por ele mesmo construída, para participarem das mini-asmbléias a se realizarem nos próximos dias.



COMPANHIA METROPOLITANA DE HABITAÇÃO DE SÃO PAULO

BIBLIOTECA

COMISSÃO DE MORADORES DE  
SÃO JOÃO CLÍMACO E HELIÓPOLIS

## COMUNICADO CONJUNTO N.º 01 Abril/84

### AOS MORADORES DE HELIÓPOLIS, SÃO JOÃO CLÍMACO E IPIRANGA

Desde 03/03/84 as reuniões entre a COHAB, SEHAB, FABES e Administração Regional do Ipiranga, todos órgãos da Prefeitura, e Comissão de Moradores tiveram o objetivo de solucionar os problemas mais urgentes nas áreas de Heliópolis e São João Clímaco.

Foram realizadas reuniões, horas a fio, para chegarmos a uma solução sobre o abastecimento de água, ligação de luz e conclusão das construções, visando a implantação do Projeto Habitacional Heliópolis, destinado a famílias de baixa renda.

A demora para chegarmos a uma definição final foi necessária, tendo em vista as várias situações existentes na área. Deve-se elogiar, aqui, a grande maioria dos moradores de Heliópolis e de São João Clímaco que compreenderam essa necessidade, apesar de terem se sacrificado individualmente.

#### PRESTE BASTANTE ATENÇÃO !!

... dias existentes na área, atualmente habitadas, re...  
... ão de água.

... arta-feira - 18/04/84, a SABESP irá fazer uma vis...  
... para identificar todas as famílias que ainda não  
... ão de água.

... já existe rede de água instalada, serão inicia -  
... s.

... conclusão dessas ligações, a SABESP atenderá aos

O Informativo N.º 1

... não foi aceito pelo  
... moradores, pois em ne-  
... nenhuma parte aparece a  
... Comissões de favelados,  
... daí que saiu o comunicad-  
... DO CONJUNTO, onde já apa-  
... rece esta Comissão

Leigo



COMPANHIA METROPOLITANA DE HABITAÇÃO DE SÃO PAULO

BIBLIOTECA

COMISSÃO DE MORADORES DE  
SÃO JOÃO CLÍMACO E HELIÓPOLIS

---

**COMUNICADO CONJUNTO Nº 01** Abril/84

---

**AOS MORADORES DE HELIÓPOLIS, SÃO JOÃO CLÍMACO E IPIRANGA**

Desde 03/03/84 as reuniões entre a COHAB, SEHAB, FABES e Administração Regional do Ipiranga, todos órgãos da Prefeitura, e Comissão de Moradores tiveram o objetivo de solucionar os problemas mais urgentes nas áreas de Heliópolis e São João Clímaco.

Foram realizadas reuniões, horas a fio, para chegarmos a uma solução sobre o abastecimento de água, ligação de luz e conclusão das construções, visando a implantação do Projeto Habitacional Heliópolis, destinado a famílias de baixa renda.

A demora para chegarmos a uma definição final foi necessária, tendo em vista as várias situações existentes na área. Deve-se elogiar, aqui, a grande maioria dos moradores de Heliópolis e de São João Clímaco que compreenderam essa necessidade, apesar de terem se sacrificado individualmente.

**PRESTE BASTANTE ATENÇÃO !!****1. ÁGUA**

- . Todas as moradias existentes na área, atualmente habitadas, receberão ligação de água.
- . Na próxima quarta-feira - 18/04/84, a SABESP irá fazer uma visita na área para identificar todas as famílias que ainda não possuem ligação de água.
- . Nas ruas onde já existe rede de água instalada, serão iniciadas as ligações.
- . Logo após a conclusão dessas ligações, a SABESP atenderá aos demais casos.

## **2. LUZ**

- . Todas as moradias existentes na área, atualmente habitadas, receberão ligação de luz.
- . Na próxima semana também, a ELETROPAULO fará uma vistoria na área, para identificar todas as famílias que ainda não possuem ligações de luz.
- . Nas ruas onde já existe rede elétrica instalada, as moradias próximas receberão as ligações de luz.
- . Logo após a conclusão dessas ligações, a ELETROPAULO atenderá aos demais casos.

## **3. CONSTRUÇÕES**

### **JÁ EXISTE UMA DEFINIÇÃO FINAL PARA AS CONSTRUÇÕES**

TODAS AS CASAS EM CONSTRUÇÃO, DE PESSOAS CARENTES, SERÃO CONCLUÍDAS. PARA O REINÍCIO DAS OBRAS, A COHAB-SP DARÁ UMA AUTORIZAÇÃO POR ESCRITO A CADA UMA DAS PESSOAS.

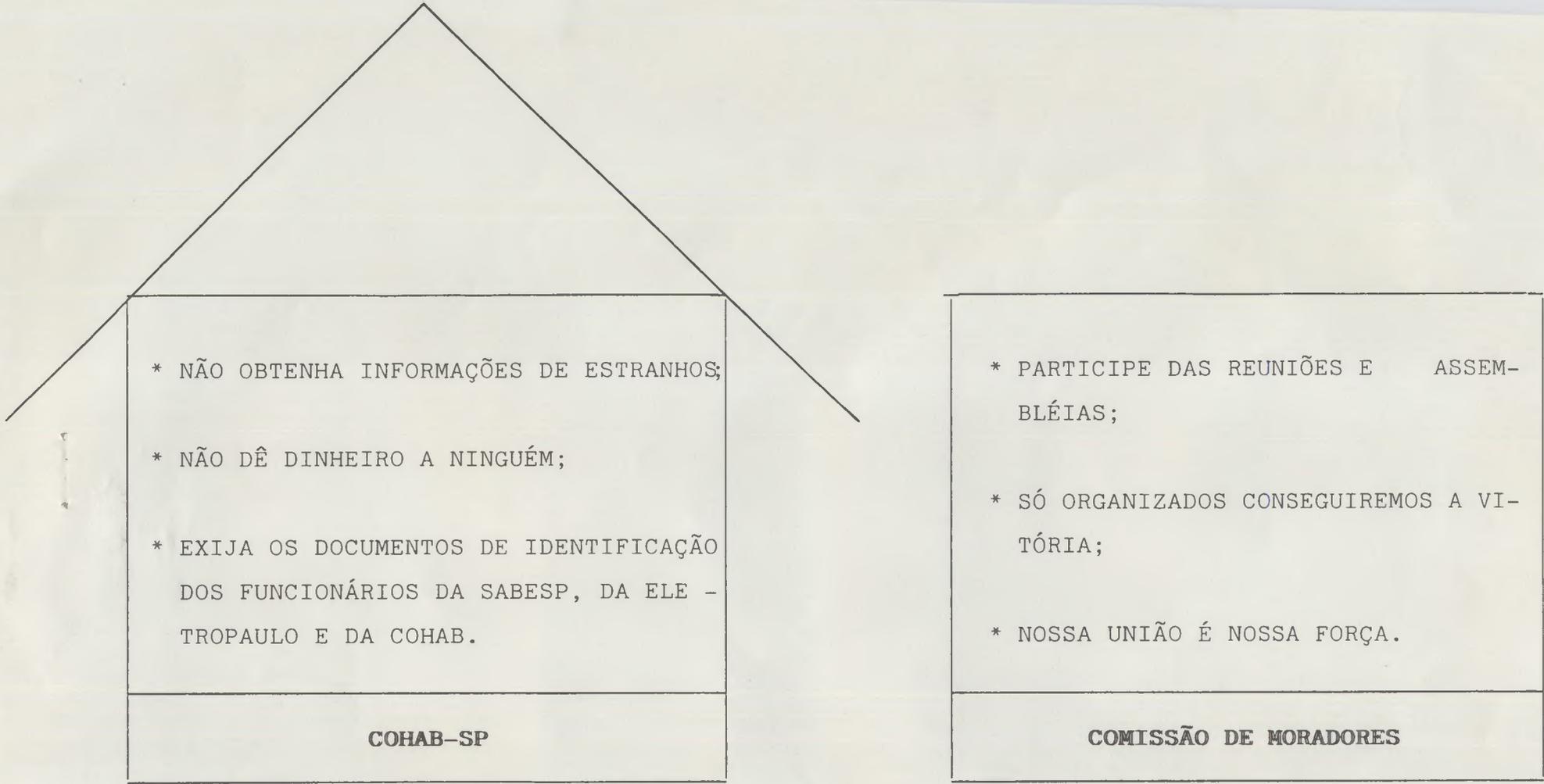
### **NÃO CONSTRUA ANTES DE RECEBER A AUTORIZAÇÃO POR ESCRITO DA COHAB-SP**

É necessária a compreensão de todos para que o Projeto Habitacional seja executado, e para que cada um possa solucionar o seu problema de habitação satisfatoriamente.

Vamos concluir as construções de forma organizada. Todas as pessoas carentes que estão na área, ou que têm obras aqui, serão acolhidas no Projeto.

### **CONTINUE A RESPEITAR AS ORIENTAÇÕES DA COHAB-SP E DA COMISSÃO DE MORADORES**

Vá ao Centro Comunitário - Rua da Mina nº38 - altura do nº2.000 da Estrada das Lágrimas - a partir do dia 16/04/84 - das 9:00 às 20:00 horas - onde técnicos da COHAB-SP e Membros da Comissão de Moradores irão dar esclarecimentos sobre o assunto.



\* NÃO OBTENHA INFORMAÇÕES DE ESTRANHOS;

\* NÃO DÊ DINHEIRO A NINGUÉM;

\* EXIJA OS DOCUMENTOS DE IDENTIFICAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS DA SABESP, DA ELE - TROPAULO E DA COHAB.

**COHAB-SP**

\* PARTICIPE DAS REUNIÕES E ASSEMBLÉIAS;

\* SÓ ORGANIZADOS CONSEGUIREMOS A VITÓRIA;

\* NOSSA UNIÃO É NOSSA FORÇA.

**COMISSÃO DE MORADORES**



INFORMATIVO Nº 1 - MARÇO/84

ATENÇÃO MORADORES DE HELIÓPOLIS, SÃO JOÃO CLÍMACO E IPIRANGA!!!

1. As áreas de Heliópolis e São João Clímaco de propriedade do IAPAS foram vendidas ao BNH.
2. Para essas áreas está previsto um grande Projeto Habitacional, com lotes, casas e prédios de apartamentos, todos destinados a famílias de baixa renda (0 a 5 salários mínimos).
3. Por ordem do IAPAS e do BNH, essas áreas estão sendo guardadas pela COHAB-SP, que é a responsável pela execução do Projeto.
4. A COHAB-SP é uma companhia ligada à Prefeitura de São Paulo, com a finalidade de solucionar os problemas de habitação da cidade.
5. NÃO CONSTRUA MAIS NADA ATÉ UMA DEFINIÇÃO FINAL. As construções estão proibidas nessas áreas, porque elas poderão prejudicar o Projeto.
6. Procure se informar. Vá ao Centro Comunitário na Rua da Mina nº 38, altura do nº 2.000 da Estrada das Lágrimas, onde técnicos da COHAB e Membros da Comissão de Moradores irão dar esclarecimentos sobre o assunto.

ATENÇÃO!!!

- \* Não obtenha informações de estranhos;
- \* Não de dinheiro a ninguém;
- \* Aguarde o próximo Informativo.

# BOLETIM SETEMBRO

## Informativo 85 N° 4

Comissão de Moradores de São João Clímaco e Heliópolis

Centro de Pastoral Vergeiro

N.º \_\_\_\_\_

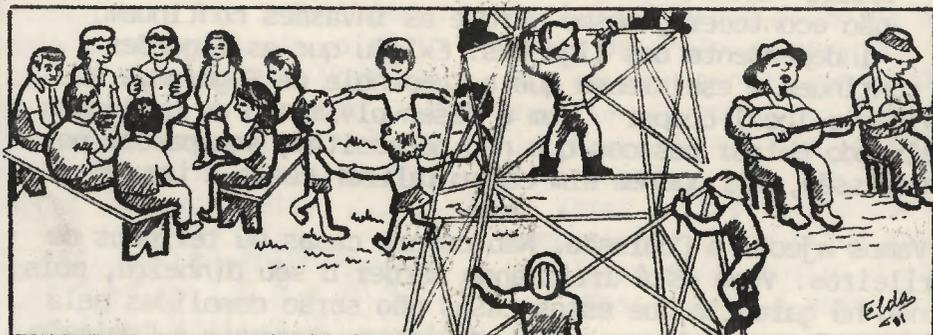
BIBLIOTECA

# falta pouco para o projeto habitacional

**F**oi animadora a última reunião da Comissão de Moradores de São João Clímaco e Heliópolis com o Secretário de Habitação, Arnaldo Madeira. Segundo ele, a área deverá passar do seu atual dono, o IAPAS, para a COHAB. A transferência será feita com a concordância do BNH e a escritura deverá ficar pronta até o final de setem-

bro, confirmou Madeira.

Depois de uma longa luta, os moradores de São João Clímaco e Heliópolis finalmente estão a um passo da conquista do projeto habitacional. Agora é ficar de olho e cada vez mais unidos, pois ainda tem muito chão até todos conseguirem a sua casa, ruas asfaltadas, água, luz, escolas... etc.



# QUEREMOS DISCUTIR NOSSO PROJETO



**A** Comissão exigiu da Secretaria da Habitação que o Projeto Habitacional da área não viesse pronto, de cima para baixo, mas que fosse fruto da discussão dos moradores da área, e que, em conjunto, se iniciassem as construções. O engenheiro Mingrone concordou e afirmou que a COHAB virá até a área explicar o projeto.

Disse, também, que as construções serão iniciadas em áreas com pouca concentração de moradias. A Comissão achou a idéia boa, mas exigiu a planta completa do projeto para analisar como eles querem fazer e se vamos concordar ou não. Discutiremos esse plano nas reuniões de sábado, no Centro Comunitário da Mina.

**Participe!**

## CUIDADO COM OS GRILEIROS

A Secretaria da Habitação informou à Comissão que não fará mais ligações de água e luz pois isso poderá trazer novas invasões. A Comissão respondeu que isso não acontecerá, mesmo porque as invasões continuam, independente das ligações. Exigiu que as ligações continuem e esclareceu que a Companhia de Segurança que vigia o local cooperar com o desenvolvimento de grilagens deixando entrar pessoas que não necessitam, sem passar pela Comissão, mas querem sim comercializar casas e terras na área.

Vamos ajudar a Comissão. Não compre casas ou terrenos de grileiros. Você está arriscando perder o seu dinheiro, pois não há garantia que estas casas não serão demolidas pela Se lhe oferecem algum negócio duvidoso, denuncie à Comissão.

## Nossa única garantia

**H**Á muito tempo o Movimento Unificado de Favelas, Cortiços e Pró-morar vem exigindo da Assembléia Legislativa a apreciação e a aprovação do projeto que estipula a **concessão de direito real de uso da terra** no Município de São Paulo. Esse direito está na lei, mas é facultativa; os Municípios podem aprová-la ou não.

O projeto concede aos moradores em áreas do governo, a posse da terra por **noventa anos, gratuitamente**, e com todos os benefícios: asfalto, água, luz, esgotos, sargetas, etc. Mas o Prefeito Mário Covas tem outros planos. Quer aprovar o seu projeto: uma **cessão administrativa**. Mas, o que é isso? Por esse projeto a Prefeitura administra a terra cobrando um **"aluguel"** dos moradores; a terra **continua** do governo.

A Comissão de Moradores de Heliópolis e São João Clímaco apoia a concessão de direito real, defendido pelo Movimento Unificado, entendendo que todos devem ter direito à moradia sem se escravizar a prestações intermináveis.



## POLÍCIA! Querem tomar nossa terra

**S**EGUNDO alguns moradores da Área, Botelho, assessor do Secretário de Habitação, Arnaldo Madeira, informou em uma reunião que seriam construídos na área 5 mil apartamentos e vendidos 3.500 lotes. Imediatamente os moradores questionaram o assessor dizendo que na área mora um número maior de pessoas, além daquela previsão.

Qual não foi a surpresa quando Teresinha Reis, supervisora da FABES do Ipiranga, afirmou aos presentes ser aquela área de localização privilegiada, para quem tem dinheiro, e não para favelados. Disse também, que as famílias que ficassem fora do projeto seriam removidas para bem longe do bairro.

Na última reunião que a Comissão teve com o Secretário Arnaldo Madeira, não foram essas informações que recebemos. Será que, porque estão na direção de órgãos do governo, essas pessoas pensam que podem expulsar os moradores da área? Que favelado não tem direito à moradia?

Vamos mostrar a eles que estamos organizados e que sabemos lutar pelos nossos direitos. **Nossa união é nossa força.**

## VAMOS COBRAR DA PREFEITURA

A Prefeitura Regional, juntamente com a FABES, está fazendo campanha contra os ratos e cuidados com o lixo. É bom lembrar que a própria Prefeitura tem se negado a entrar na área para fazer a coleta de lixo, apesar da Campanha.

No dia 15 de março desse ano, a Regional recebeu um pedido para que fizesse, além da coleta de lixo, abertura de ruas e cascalhamento. A Prefeitura alega que começou, mas os cascalhos têm "quebrado" os canos de água. Os moradores não querem mais "papo furado" e exigem providências.

Se acontecer uma desgraça com os moradores do barranco da Rita de Cássia

é bom saber que já existem culpados. Sim, senhor! A Prefeitura, através de Sampáio Dória - Secretário Municipal das Administrações Regionais - prometeu que viria remover o barranco, mas ficou apenas nas promessas. Se realmente estivesse a fim de trabalhar já teria feito a obra. Não venham dizer depois que não sabiam e que a Comissão não avisou.

Há mais de um ano foi pedido um telefone comunitário para a rua da Mina, e até agora não fomos atendidos. Sabemos o quanto é difícil nos comunicar com outras pessoas quando necessitamos. Vamos cobrar da TELESP.

## MOVIMENTO DE SAÚDE

O Movimento de Saúde, que teve início em consequência da distribuição de leite no Posto de Saúde, vai à Secretaria da Saúde no dia 9 de outubro, às 9 horas da manhã. Sairão ônibus do local. Antes, porém, haverá uma reunião de preparação no dia 21 de setembro às 15 horas, no Centro de Saúde do Sacoman, perto da Igreja Santa Edwiges. **COMPAREÇA!**



## CANDIDATOS A PREFEITO DEBATEM PROJETO

No dia 15 de novembro haverá eleições para prefeito de São Paulo. Para nós, favelados, é importante saber do próximo prefeito o que fará para a aprovação do projeto de concessão de direito real de uso da terra, que diz respeito à nossa moradia.

Com essa preocupação o Conselho Regional de Favelas do Ipíringa está organizando um debate entre os candidatos, para virem discutir com a população esse projeto.

O debate será no dia 26 de setembro, às 20 horas, na Igreja Santa Edwiges, na Estrada das Lágrimas, 1000, Sacoman.

Nesse dia estarão presentes representantes do PT, PMDB, PDT e PTB.

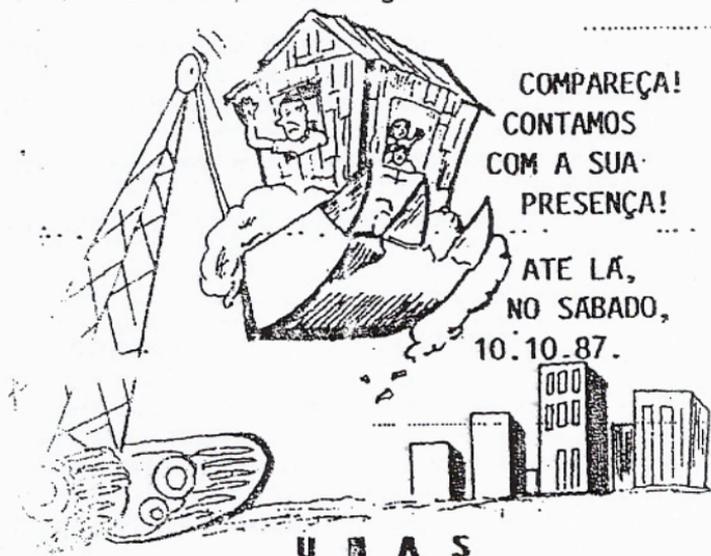
**Compareça! Participe! Vote consciente!**

**CONVOCAÇÃO : ASSEMBLEIA GERAL**

Nossa próxima Assembléia será no  
10 DE OUTUBRO DE 1987, AS 3 DA TARDE,  
na frente ao Escritório Piloto. Altura  
do nº 1400 da Estrada das Lágrimas.

\* Existem mais de mil famílias que  
estão fora do Projeto.

\* Como vamos lutar para impedir as  
construções de apartamento no Moto  
Cross e no Luxemburgo?



**CONVOCAÇÃO: ASSEMBLEIA GERAL**

A UNAS CONVOCA TODOS OS MORADORES DA  
AREA PARA UMA NOVA ASSEMBLEIA, SABA-  
DO, DIA 26.09.87, AS 15 HORAS (TRES  
DA TARDE), EM FRENTE AO ESCRITORIO  
PILOTO DA COHAB, NA ALTURA DO Nº  
1400 DA ESTRADA DAS LAGRIMAS.  
NESSE DIA TEREMOS A PRESENÇA DA CO-  
HAB, JUNTO COM A DIREÇÃO DA UNAS,  
RESPONDENDO OS PONTOS A SEGUIR:

1. Como ficam as mil famílias ca-  
dastradas que estão fora do Projeto,  
por causa dos apartamentos.
2. Como fica a situação das famí-  
lias não cadastradas, por diversas ra-  
zões, que moram na área.
3. Abertura de ruas e liberação  
da construção de casas de alvenaria.
4. Definição da situação dos pe-  
quenos comerciantes na área.

**COMPAREÇA! CONTAMOS COM SUA  
PRESENÇA NO DIA 26 DE SETEMBRO!  
POVO UNIDO JAMAIS SERÁ VENCIDO!**

**A UNIAO FAZ A FORÇA!  
APOIO: PASTORAL DE FAVELAS \* 22 DE AGOSTO \* COR**

Memº JO. 3380/87 de 10.9.87  
Dr. Francisco E. Queluz  
Presidente da COHAB/SP

1. Não admita manifestações com cartazes e palavras de ordem esquerdistas, que inuflam na Área do Colégio Adventista, ou interrompam em 1/0 (licenças e atenta) casas, e serem construídas em milirão e baseadas em pro tótipo da UNICAMP;

2. A manifestação de ontem é inaceitável.

Se se repetir, revogo o meu despacho anterior, e as ca sas serão construídas por firmas construtoras.

Absurdo imaginar que o "mutirão" constrói melhor do que pessoa especializada nesse mister;

3. Em quanto tempo esses cavalheiros imaginam construir, eles próprios, as casas em apreço?

4. Entrementes, mantenho a permissão, mas V.Exa. exigirá, no respectivo contrato, a fixação do prazo, que não pode rã exceder mais de duas vezes o da construção das firmas empreiteiras;

5. O que se deseja é construir casas, o que estamos fa zendo, como nenhuma outra Administração já o fez.

Se o movimento dos que favorecem o mutirão tiver conota ções ideológicas ou políticas, não permita nenhuma cons trução desse tipo, tendo em vista item anterior do pre sente memorando;

6. Promova no magnífico trabalho que vem fazendo, sem permitir que o perturbem e os servidores da COHAB;

7. O desrespeito, o desafio à autoridade, a violência e os chamados "direitos humanos", ameaçam este País e esta Cidade.

Lembrem-se os que os incitam que, desabado o regime, que não é de irresponsabilidade, ficarão, também, soterrados nos escombros.

8. Firmeza!

J. QUADROS, Prefeito