

# O “Caso Heliópolis” e a disputa pela política urbana no Brasil

**Hugo Fanton Ribeiro da Silva<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Universidade de São Paulo / Departamento de Ciência Política, São Paulo / SP — Brasil

Este artigo analisa, a partir de um estudo de caso, a atuação das classes dominantes e dos movimentos sociais na política urbana, suas disputas e interações com o Estado, e como diferentes estratégias, ações e projetos políticos das classes subalternas influem na orientação do desenvolvimento urbano. Em uma abordagem de ampla escala temporal, a discussão perpassa as relações de hegemonia, o processo de institucionalização dos movimentos, as disputas na sociedade e no interior do Estado, bem como a heterogeneidade de projetos políticos que orientam as classes subalternas.

**Palavras-chave:** movimentos sociais; desenvolvimento urbano; políticas públicas.

## El “Caso Heliópolis” y la disputa por la política urbana en Brasil

Este artículo analiza, a partir de un estudio de caso, la actuación de las clases dominantes y de los movimientos sociales en la política urbana, sus disputas e interacciones con el Estado, y cómo diferentes estrategias, acciones y proyectos políticos de las clases subalternas influyeron en el desarrollo urbano. En un abordaje de amplia escala temporal, se debate las relaciones de hegemonía, el proceso de institucionalización de los movimientos, las disputas en la sociedad y en el interior del Estado, y la heterogeneidad de proyectos políticos que orientan a las clases subalternas.

**Palabras clave:** movimientos sociales; desarrollo urbano; políticas públicas.

## The “Heliópolis Case” and the urban politics dispute in Brazil

This article uses a case study to analyze the actions of ruling classes and social movement organizations in urban politics. The study observes these groups’ disputes and interactions with the state, and how different strategies, actions, and political projects of the subaltern classes have influenced the orientation of urban development. In a broad time-scale approach, the article discusses relations of hegemony, the process of institutionalization of movements, disputes in society and within the state, and the heterogeneity of the political projects that guide the subaltern classes.

**Keywords:** social movements; urban development; public policy.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170138>

Artigo recebido em 30 de abril de 2017 e aceito em 2 de agosto de 2018.

[Versão traduzida]



## 1. INTRODUÇÃO

As cidades brasileiras passaram por profundas transformações políticas, econômicas e sociais nos últimos 50 anos. Observa-se, durante as décadas de 1970-2010, um processo de “acumulação por desapropriação” nos espaços urbanos, garantido pela combinação entre deslocamento populacional decorrente da ação do Estado e reapropriação da terra pelo capital, por meio da geração de valor diferencial, produção imobiliária e especulação (Harvey, 2014). Nessas décadas, houve um processo (des)contínuo de expansão do “circuito imobiliário” e do conjunto de mecanismos econômico-financeiros de produção do espaço urbano. As descontinuidades têm relação com a dinâmica geral de expansão-retração da economia e as alterações na correlação de forças. As continuidades apontam para um sentido comum na atuação do “circuito-imobiliário” ao longo dos anos: conformação de múltiplas articulações entre setor financeiro, setor industrial da construção civil, promotores imobiliários, investidores e poderes públicos (Arretche, 2002; Fix, 2011).

Nos anos 2000, apesar da geração de emprego, do aumento significativo do investimento público em habitação e da melhora nos índices de desigualdade social, decorrentes de inflexões na condução macroeconômica nos governos Lula (PT: 2003-2010) e Dilma Rousseff (PT: 2011-2016), o aumento da renda e dos salários foi “absorvido pelo custo da cidade”, o que levou a uma “piora nas condições de vida urbana” (Maricato, 2015:40-41). “O modelo predatório e discriminatório de cidade” continuou “em plena vigência, constituindo o que podemos chamar hoje de crise urbana” (Rolnik, 2015:266).

No entanto, movimentos sociais orientados pela “luta contra a ‘especulação imobiliária’ e pela democratização do processo decisório sobre as políticas urbanas” (Rolnik, 2015:269) também fazem parte do processo histórico de conformação das cidades. Após décadas de consolidação das pesquisas sobre movimentos sociais, o momento atual de produção teórica se debruça sobre as “consequências da ação dos movimentos sobre decisões dos policy makers e/ou sobre os processos relacionados à produção e acesso aos bens públicos”, seus repertórios de ação, o contexto e suas interações. Coloca-se como questão, sobretudo, “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 e Teixeira, 2014:2). Cabe destacar ainda o olhar sobre os “resultados incrementais” da ação dos movimentos sobre as políticas, “*given that movement outcomes are highly consequential, the successes or failures in one period of time can influence the movement’s subsequent reputation, development, choices, and efficacy*” (Gupta, 2009).

Assim, diante das variadas formas de uso e ocupação do solo, de sua apropriação pelo capital, e de um contexto em que o desenvolvimento urbano é condicionado pelos interesses das classes dominantes, conforme enfatizado por autores como Harvey (2014) e Maricato (2015), este artigo tem por objetivo discutir *se e como* a ação dos movimentos sociais influencia a condução das políticas urbanas e o processo de conformação das cidades, com conquistas de territórios e programas que, sem ela, não teriam sido possíveis, por representarem interesses antagônicos aos do capital.

O caminhar analítico perpassa a inserção dos movimentos no espaço urbano e as dinâmicas de luta social e política das grandes cidades, com o objetivo de analisar as interações dos movimentos com o Estado, suas disputas com as classes dominantes e como suas diferentes estratégias, projetos políticos e ações influenciam a orientação do desenvolvimento urbano e as relações de hegemonia. Na medida em que as formas de influência dos movimentos variam ao longo do tempo e o enfoque em momentos específicos pode levar à sobrevalorização de efeitos imediatos (Andrews, 2001), este artigo

buscará uma abordagem de ampla escala temporal, como modo de analisar os resultados alcançados pelos movimentos, as mudanças na correlação de forças e suas implicações nas disputas pelas cidades.

## 2. METODOLOGIA

Para atingir os objetivos desta pesquisa, foi realizado um estudo de caso em Heliópolis, maior favela de São Paulo (SP), localizada em uma área de 1,2 milhão de m<sup>2</sup> adquirida em 1966 pelo Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas). Em 1971, a Prefeitura de São Paulo transferiu para a região 153 famílias provenientes da Vila Prudente, onde seriam realizadas obras de infraestrutura. No entorno dos alojamentos “provisórios” destinados a essas famílias, novos moradores passam a construir barracos de madeira ao longo dos anos 1970-1980.

Nas décadas de 1990-2000, a ausência de espaços livres levou ao processo de verticalização das moradias e concentração populacional. De acordo com o Censo de 2010, a população de Heliópolis era de 65 mil habitantes, mas a Secretaria Municipal de Saúde aponta a existência de 140 mil usuários dos serviços de saúde na região, uma estimativa populacional mais plausível.

A Secretaria Municipal de Habitação apontava, em 2016, que 83% dos domicílios possuíam abastecimento de água e 62% rede de esgoto. A renda familiar média *per capita* era de R\$ 479,85, o que correspondia a 54,52% de um salário mínimo. Fundada em 1987, a principal associação local é a União de Núcleos e Associações dos Moradores de Heliópolis e Região (Unas). Em outubro de 2016, a Unas era responsável por mais de 50 projetos, que atendiam diretamente cerca de 9.300 pessoas por mês.

Este “estudo de caso” foi realizado pelo método etnográfico, aqui entendido como “modo de acercamento e apreensão” de dada realidade. A construção do material empírico buscou “reorganizar dados percebidos como fragmentários, informações ainda dispersas, indícios soltos, num novo arranjo”, com uma apreensão da realidade “mais geral do que a explicação nativa” e mais densa “que o esquema teórico inicial do pesquisador” (Magnani, 1997).

No trabalho de campo, 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. As informações foram utilizadas na construção de uma descrição densa da realidade (Geertz, 1978) e na fundamentação de entrevistas semiestruturadas. Os nomes dos sujeitos da pesquisa estão mantidos em sigilo (atribuíram-se aleatoriamente nomes fictícios às pessoas para facilitar a leitura).

Neste artigo, está presente material empírico construído entre junho e setembro de 2010, quando foram realizadas 39 visitas e entrevistadas 79 pessoas, entre militantes da Unas, lideranças locais e gestores públicos. Após a análise desse material, deu-se início a novo trabalho de campo, entre novembro de 2013 e maio de 2014, com 57 visitas à comunidade e redação em diário de campo.

Com base no material empírico, foi possível descrever, em diálogo com as referências teóricas, o contexto histórico em que os sujeitos se inserem e as demandas que apresentam, como atuam para satisfazê-las e qual sua relação com as disputas políticas existentes. Adotou-se um caminhar analítico que combina análise estrutural com análise fenomenológica, pressupondo-se uma compatibilidade entre elas, ou seja, que parte da inteligibilidade das práticas microssociais é explicada pelo contexto histórico em que se inserem. 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. Desse “entre jogo” entre práticas significantes e falas, tornou-se possível construir a análise (Magnani, 1997:138-140).

Este artigo utiliza o termo “classes populares” para se referir de forma genérica à população de Heliópolis, e avança na sua especificidade pela categoria “classes subalternas”, baseado na formulação original gramsciana e sua ênfase nas relações de poder entre grupos sociais (Gramsci, 2012:129-145). Na fundamentação de um referencial teórico-empírico, que deu base para correlacionar o caso com seu contexto histórico, ganharam centralidade os conceitos de hegemonia e projeto político, concebido como conjunto de “interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (Dagnino et al., 2006:38).

Ao conceito de projeto foram acrescentadas definições que o vinculam a suas expressões na cena política: o projeto “autoritário-desenvolvimentista”, que combina um programa de industrialização com uma forma clientelista e autoritária de exercício do poder; o projeto “democrático-popular”, que tem como elementos definidores a democratização das relações econômicas, sociais e políticas como forma de promover a inclusão das classes populares; e o projeto “neoliberal”, que coloca o primado do mercado como eixo organizador das relações em sociedade.

Tais definições e a de neodesenvolvimentismo ganham fundamentação no próximo tópico, que discute as disputas pelo desenvolvimento urbano no Brasil nas últimas décadas, e embasam a análise, no tópico subsequente, da conformação de Heliópolis e das forças que lá atuam. É desse modo que se estabeleceu uma correlação entre o caso e o contexto: pelo enfoque nas expressões, no território, das disputas entre as forças atuantes na sociedade como um todo. Novamente, as noções de projeto político e hegemonia ganharam centralidade, no esforço de definir as formas de organização das classes subalternas, sua constituição enquanto movimento social, suas estratégias de luta e em torno de quais projetos políticos se mobilizam.

A análise é orientada pela concepção de hegemonia como resultado das disputas políticas entre forças atuantes na “esfera das superestruturas complexas”, composta pelas ideologias, unicidade de fins econômicos e políticos e “unidade intelectual e moral”. A hegemonia expressa uma forma de legitimação do exercício do poder em 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”. A hegemonia pressupõe “que sejam levados em conta os interesses e as tendências” dos grupos sobre os quais será exercida, formando “um certo equilíbrio de compromisso” (Gramsci, 2012:41-49).

Na análise da atuação das “classes subalternas”, portanto, é preciso estudar “sua adesão ativa ou passiva às formações políticas dominantes”, suas tentativas de atuar “para impor reivindicações próprias” e as consequências de sua ação (Gramsci, 2012:140). Assim, a correlação entre caso e contexto histórico está fundamentada na concepção de que a importância do caso está na “amplitude das incidências estruturais que nele se denunciam”, bem como na “multiplicidade e profundidade das interações que o constituem” (Santos, 1983:12). A partir dessa relação, este artigo discute a ação dos movimentos sociais, suas disputas e sua influência nas políticas urbanas.

### 3. DESENVOLVIMENTO URBANO E DISPUTAS POLÍTICAS NO BRASIL

O processo de desenvolvimento das cidades brasileiras expressa diferentes conjunturas de disputa política entre forças atuantes local e nacionalmente. A formação de favelas remonta a um conjunto de fatores político-econômicos que perpassaram o período da Ditadura Militar entre 1960-1980, o avanço neoliberal nos anos 1980-1990 e a inflexão neodesenvolvimentista dos anos 2000.

Nas décadas de 1960-1980, o modelo de exploração da terra no Brasil, decorrente do projeto autoritário-desenvolvimentista dos governos militares, tinha como elemento estruturante a grande propriedade fundiária tradicional, subexplorada e associada ao capital especulativo, em um sistema baseado na “renda fundiária diferencial em razão da valorização da terra decorrente da inflação” e dos investimentos públicos nas áreas circundantes. A associação entre a propriedade fundiária tradicional e a propriedade capitalista industrial-financeira foi o “modo dominante de produção do espaço urbano” (Santos, 1983:14-15). Trata-se de um contexto em que recaem sobre as classes populares as consequências negativas de uma política econômica que combinou supressão de direitos sociais, arrocho salarial, liquidação da subsistência no campo e marginalização nas cidades. Esses fatores, somados à política de habitação e desenvolvimento urbano, explicam a formação e a crescente ampliação da população moradora de favelas.

A política urbana dos militares foi direcionada ao estímulo econômico do “circuito imobiliário (construção de edificações e construção pesada, indústria de materiais e componentes, mercado de terras)”, com produção de moradia voltada, sobretudo, para as faixas de renda mais altas da sociedade (Fix, 2011). Para garantir provisão habitacional, adotou-se como prática a contratação de empresas privadas mediante licitação, e foi criado um sistema de financiamento: Banco Nacional de Habitação (BNH), Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) e Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

Esse conjunto de políticas foi 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”. As características do setor, baseado em trabalho informal e mal remunerado, recriam “o chamado problema habitacional” e o “drama social no espaço metropolitano”. Houve uma expansão do mercado imobiliário para as faixas superiores de renda por uma política de superexploração do trabalho, o que piora as condições de vida das classes populares (Fix, 2011).

Assim, a política urbana do projeto autoritário-desenvolvimentista do Regime Militar atendeu, prioritariamente, aos interesses do circuito-imobiliário e dos grandes proprietários de terra, e de forma secundária aos setores médios da população, cuja demanda habitacional fora priorizada. Esse período expressa a hegemonia de forças políticas que possuíam base social em diferentes grupos das classes dominantes, sobretudo, na burguesia industrial. A forma de exercício de poder foi coercitiva e autoritária, e seu projeto político combinou a intervenção do Estado para diversificação do parque industrial brasileiro com supressão de direitos. As classes subalternas, alijadas do processo político decisório, são expulsas de seus territórios no campo e na cidade pelo processo de “acumulação por desapropriação”: à precarização no trabalho somou-se a especulação imobiliária pela geração de valor diferencial da terra, o que elevou o custo de vida e causou segregação socioespacial. Em resposta, as classes subalternas agem pela ocupação de lotes irregulares nas periferias das grandes cidades, o que levaria ao surgimento de Heliópolis e de um número significativo de favelas.

A cena política muda ao longo dos anos 1980, quando setores das classes dominantes, descontentes com a política econômica, organizam-se enquanto força política na defesa do projeto neoliberal como forma de superação da crise econômica que atravessava o país. A dimensão ideológica da disputa política foi expressa pelo deslocamento da concepção de Estado antes hegemônica, e estruturação de um campo político-normativo que ganhou corpo no programa neoliberal de privatização, controle de déficit público, austeridade financeira e maior abertura para o capital estrangeiro. Na década seguinte, esses vários elementos já estão “retoricamente articulados numa cadeia de equivalências” que,



por um lado, mobiliza o Estado em favor dos interesses financistas e, por outro, o torna “mínimo” no que se refere à efetivação de direitos (Cruz, 1997).

A crise e sua superação pelo projeto neoliberal tiveram também expressão no desenvolvimento urbano, com a falência da política construída pelos militares em associação com o empresariado do setor. O sistema financeiro entra em colapso na crise da dívida externa, com conseqüente declínio do circuito imobiliário. Isso se explicita nos anos 1990, pois as medidas adotadas pelos governos federais foram decisivas para o subfinanciamento do setor e a institucionalização de novas formas espoliativas no meio urbano. São exemplos as resoluções do Banco Central que congelaram o endividamento público, levando a cortes em torno de 90% da verba destinada à produção habitacional (Fix, 2011).

Houve, portanto, um deslocamento de forças no interior das classes dominantes, que expressou uma nova hegemonia: a burguesia industrial perde espaço ante o avanço das forças financistas orientadas pelo projeto neoliberal. Isso levará, nos anos subsequentes, a novas formas de desenvolvimento urbano e de “acumulação por desapropriação” pela adoção de novos mecanismos financeiros. Ressalta-se que o contexto institucional também é outro, pelo processo de redemocratização e relativa inclusão das classes subalternas no processo decisório por formas da democracia representativa. A disputa por um consentimento ativo entre as forças em luta transforma a relação das classes dominantes com as classes subalternas, que passam por uma progressiva institucionalização de sua participação política e social.

O avanço das forças neoliberais na política de desenvolvimento urbano é representado pelos governos Itamar (PRN/PMDB: 1992-1994) e FHC (PSDB: 1995-2002) e sua adoção de medidas preconizadas por organismos financeiros internacionais, sobretudo o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que estabelecem quatro modalidades para orientar a política urbana: criação de agências privadas de intermediação financeira; parcerias público-privadas (PPPs); captação de recursos no mercado de crédito, com emissão de títulos e cotação de *ratings*; e emissão de títulos distritais (Arantes, 2006:67).

Com a ausência de políticas de fomento ao setor, o autofinanciamento da produção habitacional se apresentou como solução, em um retorno ao padrão contratista de produção habitacional em pequena escala e voltada aos segmentos de alta renda. Além disso, houve um processo de “desfinanciamento” das empresas públicas, pela diminuição substantiva da injeção de recursos para financiamento de moradias populares, com objetivo de destinar recursos da poupança para o financiamento do déficit público (Fix, 2011; Arretche, 2002).

A aproximação entre circuito imobiliário e mercado de capitais ganhará impulso pelo Sistema de Financiamento Imobiliário e pelos Fundos de Investimento Imobiliário (FII), criados em 1993. Outra novidade 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” (Fix, 2011:126).

Tal conjuntura macroeconômica, associada à sua especificidade no setor urbano e habitacional, teve como efeito na dinâmica demográfica das grandes cidades um novo aumento do número de casas em favelas, que em São Paulo foi de 52% entre 1991 e 1996. A hegemonia das forças neoliberais produziu uma mudança no padrão de crescimento das cidades, com a progressiva substituição do modelo “loteamento/autoconstrução/moradia na periferia” pela “aceleração do padrão imobiliário intensivo (central ou de adensamento)”, em um processo que “reforçou as desigualdades existentes” (Sampaio e Pereira, 2003).

Novas mudanças na correlação de forças aconteceram nos anos 2000, pela “ascensão política” de frações burguesas insatisfeitas com o neoliberalismo ortodoxo dos anos 1990. A “grande burguesia interna”, composta por setores como a burguesia industrial e latifundiários, reorganiza-se em defesa de um projeto “neodesenvolvimentista”, de estímulo ao crescimento econômico pela expansão do investimento público, valorização do salário mínimo e por programas de transferência de renda, entre outras características. O “neodesenvolvimentismo” é expressão da hegemonia dessas frações sobre a burguesia associada ao capital financeiro internacional (Boito Junior, 2012).

Na medida em que as frações burguesas descontentes com o neoliberalismo ortodoxo dos anos 1990 não puderam garantir por si a eleição de um representante direto à Presidência, para tanto compuseram uma aliança eleitoral com um partido construído como representante dos interesses das classes trabalhadoras. A nova hegemonia é caracterizada pela participação ativa das classes subalternas, que efetivamente canalizam seus interesses de classe no interior de uma frente unificada “em torno do neodesenvolvimentismo da grande burguesia interna”. A frente depende, para seu sucesso, do movimento operário e popular, que “demonstra insatisfação com os limites desse projeto de desenvolvimento” (Boito Junior, 2012:102).

Em razão dessa nova correlação de forças, houve significativas mudanças na política urbana nos governos Lula e Dilma. A política habitacional adotada remonta ao Projeto Moradia, que propunha ampliar o mercado privado para a classe média e concentrar os recursos sob gestão federal “nas faixas de renda situadas abaixo dos 5 salários mínimos” (Maricato, 2005).

O governo adotou um conjunto de medidas que deu base para uma expansão sem precedentes do setor, em consonância com os interesses das frações burguesas que compõem o circuito imobiliário, e de movimentos populares que reivindicam moradia popular. 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. 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. Nesse mesmo ano, aprovou-se o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), resultado de um Projeto de Lei de Iniciativa Popular apresentado por movimentos de moradia.

A isso se somou, como resposta à crise econômica de 2009, o Minha Casa Minha Vida (MCMV), programa lançado com o objetivo de garantir a construção de moradias para a demanda de baixa renda. Já em 2009 foram oferecidos R\$ 34 bilhões em subsídios, um “fato inédito na história do país”. 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 por autogestão (Fix, 2011:140).

Paradoxalmente, no momento em que o governo federal retomou os investimentos “em habitação, saneamento e transporte”, uma reivindicação histórica das classes populares, houve também um “intenso processo de especulação fundiária e imobiliária”. Os subsídios aportados pelo MCMV, que pela primeira vez alcançaram as camadas de renda mais baixa da população, “incidiram no aumento do preço da terra”. Em São Paulo, o preço dos imóveis entre janeiro de 2008 e janeiro de 2015 subiu 218,2%, em decorrência do “precário controle estatal” sobre a terra. Na ausência de controle público sobre a propriedade, ocorreu um aumento da carência habitacional, da segregação territorial e dos custos relacionados com infraestrutura e serviços (Maricato, 2015:96).

As novas relações de hegemonia nos anos 2000 ampliaram a participação das classes subalternas no processo de elaboração e efetivação das políticas públicas urbanas, o que levou a um aumento significativo da produção e oferta de habitação de interesse social. No entanto, a posição privilegiada no governo de forças políticas que representavam interesses de frações burguesas, tais como da construção civil, da indústria de materiais e componentes e do mercado de terras, levou a novas formas de “acumulação por desapropriação”, com elevação do preço da terra, expulsão de populações de seus territórios e exclusão social.

Desse modo, ao longo das décadas, o desenvolvimento urbano no Brasil esteve orientado, sobretudo, pela hegemonia desses diferentes setores das classes dominantes, e as inflexões observadas decorreram de alterações na correlação de forças no interior do “bloco no poder”, conceito que define a organização do poder político como a composição entre diferentes frações das classes dominantes em disputa por hegemonia, na acepção de Boito Junior (2012), fundamentada em Poulantzas (1977).

Diante disso, é necessário analisar o comportamento político das classes subalternas ao longo desses anos, de que modo se organizaram, em torno de quais projetos políticos se articularam e que efeitos suas ações e disputas produziram nas relações de hegemonia. Tal dinâmica política observada no Brasil está também presente na realidade de Heliópolis, em disputas que serão expostas e analisadas a seguir.

#### 4. DISPUTA URBANA E RESISTÊNCIA: O CASO HELIÓPOLIS

A população que ocupou Heliópolis fora submetida ao duplo aspecto da conformação histórica do circuito imobiliário, em decorrência da hegemonia das forças autoritário-desenvolvimentistas na Ditadura Militar: está submetida à informalidade no mercado de trabalho, o que agravará suas condições de vida, e participa de ocupação de região periférica pela autoconstrução de moradias em lotes irregulares. Conforme exposto, a formação de Heliópolis teve como marco inicial a transferência de famílias pelo poder público. Com o progressivo aumento populacional ao longo dos anos 1970-1980, “outro tipo de ocupação, a grilagem, começava a aparecer”. Isso levou a um “clima de violência, com contínuas disputas entre invasores e grileiros”, gerando estímulo à luta pela terra. “Data daí o início da organização da população moradora” (Sampaio, 1990:31-34).

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” (boletim publicado pelos moradores em 1984). Tadeu e Lia, em Heliópolis desde 1979 e atualmente duas das lideranças da comunidade, contam que, com o apoio da “pastoral da favela”, eles se envolvem “na luta pela terra”. “Até no momento quando a gente estava sendo expulso daqui, passando por muita repressão, eles estavam juntos”, afirma Lia. O contato com a pastoral contribuiu para que decidissem formar uma Comissão de Moradores, informal, pois assim não seria possível identificar as lideranças, uma tática que dificulta a responsabilização de um indivíduo pela atuação coletiva.

Com o fortalecimento do processo organizativo, na metade dos anos 1980, a Comissão passou a ser composta por mais de 100 pessoas, que representavam 10 “núcleos” distribuídos por Heliópolis, e conjugou a luta contra os grileiros com a atuação por melhorias nas condições de vida, pressionando a Prefeitura por regularização fundiária e serviços públicos. “Não tinha negociação tranquila.” A Comissão entrou em conflito com as gestões de Reynaldo de Barros (1979-1983) e Mário Covas



(1983-1985), e adotou a realização de assembleias comunitárias como estratégia de luta pela urbanização da favela e construção de conjuntos de edifícios habitacionais.

Em fevereiro de 1984, um convênio transferiu a área do Iapas para o BNH, para destinação a programas habitacionais. Isso foi resultado de pressões da Comissão de Moradores, mas negociações subsequentes pouco avançaram. Após constantes embates, a administração pública optou por burocratizar o processo de solicitação de serviços públicos. 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" (Sampaio, 1990:85-86).

Em 1986, no governo Jânio Quadros (PTB: 1986-1988), as lideranças decidem ocupar uma casa em Heliópolis, usada pela Assistência Social da Prefeitura, para reivindicar moradia e infraestrutura. Naquele ano, a gestão coloca a legalização da Comissão como condição para novas negociações. "A gente foi obrigado a fundar a Unas" (Lia, em entrevista realizada em julho de 2010). Quadros adotou algumas medidas que dificultaram ainda mais as condições de luta por moradia na cidade. Entre elas, pode-se destacar a elevação para até 10 salários mínimos como limite de atendimento pela Cohab, priorizando as classes médias. A relação entre Unas e poder público foi tensa durante todo o mandato, em razão da ameaça constante de remoção.

Em resposta a isso, a Unas realizou assembleias e manifestações, em articulação com parlamentares ligados ao Partido dos Trabalhadores (PT) e integrantes do Movimento Unificado de Favelas (MUF), que reunia centenas de favelas de São Paulo e defendia a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) como forma de regularizar a posse de terra. "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" (Bonduki, 1987).

A hegemonia das forças organizadas em torno de um projeto autoritário-desenvolvimentista, ao longo dos anos 1960-1980, foi conformadora daquele território por diferentes mecanismos de acumulação por desapropriação: a já exposta política urbana conduzida conforme interesses da construção civil e do mercado imobiliário se combina com a atuação local de grileiros e poder público, atores do processo de expropriação no território. Em contraposição, as classes subalternas, submetidas a diferentes mecanismos de exploração, logram se organizar como movimento. O *contexto* autoritário impõe como *estratégia* de organização uma comissão informal que, conforme constrói força na disputa política local, estabelece canais de interlocução com o poder público pela pressão direta, realização de assembleias, manifestações e ocupação de espaços públicos.

Além disso, aquele grupo social se articula com outros submetidos às mesmas contingências na cidade, na conformação de um projeto político em torno do qual o movimento disputará o Estado e a sociedade. O processo organizativo envolvendo instrumento partidário e movimento popular levou a um primeiro reposicionamento e redefinição de campos de luta: o grupo formado pelo enfrentamento a diferentes mecanismos de exclusão social estabelece objetivos que extrapolam o território, em uma construção de força política atuante na cidade e no país como um todo. A Unas se constitui como parte de um conjunto de forças políticas com base social nas classes subalternas e se organiza em torno de um projeto político que exigia o fim da estrutura desigual da sociedade brasileira e a efetivação de direitos pelo Estado.

Tais objetivos compunham o denominado projeto democrático-popular. São elementos centrais desse projeto as noções de participação, cidadania e sociedade civil, e na especificidade das questões urbanas a defesa da função social da propriedade e do Direito Real de Uso da Terra. Esse projeto

norteava a atuação associativa local e o embate direto no território diante dos grileiros e do Estado. Desse modo, nos anos 1980, as forças neoliberais, em seu processo de ascensão no interior do bloco no poder, enfrentariam não apenas os grupos das classes dominantes que hegemonizavam a cena política no período militar, mas também as classes subalternas organizadas em âmbito local e nacional.

Essa disputa esteve presente também nos anos 1990, conformando uma conjuntura que estabeleceu condicionantes ao avanço neoliberal. De forma contraditória, em um momento em que o país consolidava uma plataforma de redução da participação estatal na efetivação de direitos, São Paulo elegeu Luiza Erundina (PT, 1989-1992) para a Prefeitura, uma candidata historicamente comprometida com o projeto democrático-popular. Sua gestão, no que se refere à política urbana, promove uma inflexão em relação ao antecessor: a construção por “mutirão” ganhará centralidade, e movimentos como a Unas passam a participar da execução da política. Houve uma priorização da habitação de interesse social, adotando-se como princípios a moradia como um direito e a participação popular como forma de efetivação. Para Heliópolis, foi elaborado um Plano Global, que conjugou ações de reurbanização e construção de unidades habitacionais por mutirão, empreitada e autogestão. O Plano atendeu 613 famílias por mutirão, 178 por empreiteira e 6 mil por urbanização (Negrelos, 1998).

A gestão municipal seguinte, no entanto, traz nova inflexão neoliberal para o município, e isso impacta diretamente Heliópolis. No governo Paulo Maluf (PPB: 1993-1996), a política habitacional adotada foi o Projeto Cingapura, que propunha conjuntos habitacionais padronizados, sem participação popular. Em Heliópolis, foi abandonado o Plano Global, e expedida uma série de reintegrações de posse, revertidas após muita luta pelo movimento social. “Resistíamos juntos em todas as áreas, porque se mexesse em uma, tirariam todas” (Pedro, em reunião em 11/2/2014).

Não à toa, uma das propostas da gestão era construir um *shopping*, o que demandaria a remoção de parte de Heliópolis. As forças neoliberais, antagônicas aos interesses da população de Heliópolis, estavam representadas pela ação governamental, e eram orientadas pelos interesses do circuito imobiliário. Conforme mencionado, a desvinculação entre uso e propriedade nas construções, em um sistema de cotização, estimulou a construção de edifícios como os “shoppings centers” (Fix, 2011:126).

A possibilidade de remoção, no entanto, configurou-se como fator de unidade dos moradores de Heliópolis. Apesar de uma correlação de forças desfavorável no plano institucional, o processo histórico de construção de força política por uma tática que combinou associativismo, organização de movimentos em diferentes campos dos direitos sociais e consolidação de núcleos partidários, entre outros mecanismos, tornou possível o enfrentamento e a conquista da permanência em Heliópolis. 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 indica grande êxito na resistência e habilidade das classes subalternas de impor seus interesses pela organização enquanto movimento social.

O mesmo não será possível diante da proposta subsequente do governo municipal: a construção do Projeto Cingapura, que não previa participação dos moradores na formulação e execução da política. Diante disso, o posicionamento majoritário da diretoria da Unas era pela rejeição da proposta, mas como outros fatores passaram a incidir no posicionamento dos moradores, e estava superado o fator de unidade anterior — a ameaça à posse da terra —, houve um deslocamento na correlação de forças no território em favor da administração pública.

A negociação entre Unas e gestão municipal levou ao rompimento da associação com o vereador José Mentor (PT-SP), que “era para ficar com a gente”, mas “defendeu a favor da prefeitura”. Apesar de a maioria concordar com a rejeição da proposta, o parlamentar entrou previamente em acordo com a

gestão municipal e manipulou a seu favor. “A gente perdeu, ele fez do jeito que queria o Cingapura, foi a primeira derrota que a gente teve aqui” (Ester, em entrevista em julho de 2010). Foram construídas 600 unidades, parte delas entregue no governo seguinte, de Celso Pitta (1997-2000, PPB-SP), que faria uma administração com as mesmas características das de Maluf.

A despeito das lutas contra a administração de Maluf, consolidou-se o processo de institucionalização do movimento social iniciado pela legalização na forma de associação de moradores no final dos anos 1980. Na década seguinte, foram estabelecidos os primeiros convênios entre Unas e poder público para intervenções urbanas, durante o governo Erundina, com progressiva consolidação e profissionalização do movimento. Nos anos 2000, essa dinâmica se acentua, com uma intensificação na celebração de convênios e parcerias entre Unas, Estado e iniciativa privada, o que trouxe significativa transformação na dinâmica das cidades e das relações entre movimento social e administração pública. Tal processo ganhará novo impulso com o programa MCMV.

Assim, a hegemonia neoliberal teve expressão tanto pela tentativa de remoção — impedida pela ação organizada das classes subalternas — quanto na subsequente execução de programa habitacional por empreiteira e na ampliação de convênios entre poder público e associação. Paradoxalmente, a conquista de permanência no território trouxe novos enfrentamentos, também relacionados com a hegemonia do projeto neoliberal: houve indução de uma progressiva transformação das ações de pressão coletiva e direta em direção de uma perspectiva individualista da participação. A profissionalização e institucionalização da atuação política das classes subalternas fizeram parte do avanço neoliberal na formação de um novo cenário associativista, em que expressões como “medição de resultados” e “otimização de recursos” passam a ter centralidade (Dagnino et al., 2006:56). Em perspectiva gramsciana, trata-se de uma “adesão ativa” das classes subalternas a uma formação política dominante, em que atuam como movimento para impor reivindicações próprias e estabelecer um “equilíbrio de compromissos”, porém em condição desigual e dependente, que implicou mudanças nas suas formas de organização e atuação. É nesse sentido que a hegemonia pode ser definida pelo constante estabelecimento de “equilíbrios instáveis” entre os interesses das classes dominantes e os das classes subalternas.

As contradições permaneceram na administração de Marta Suplicy (PT: 2001-2004). A Prefeitura criou o “Programa Lote Legal”, com o objetivo de regularizar 38.500 lotes, beneficiando cerca de 50 mil famílias. As forças democrático-populares obtêm conquistas, em termos de políticas públicas, tais quais a criação do Conselho Municipal de Habitação e orçamento participativo. Além disso, a administração priorizou, na área da legislação urbanística, o Plano Diretor Estratégico, que instituiu as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis). Heliópolis foi demarcada como Zeis 1, que são 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 com os licenciamentos de projetos de mutirão e urbanização para três glebas do território, formulados com participação dos moradores.

Nos governos seguintes, ocorre novamente uma inflexão neoliberal, com as administrações de José Serra (PSDB, 2005-2006) e Gilberto Kassab (DEM, posteriormente PSD, 2006-2008, 2009-2012). Os projetos de urbanização aprovados na administração de Marta foram implementados com alterações que desagradaram os moradores. De acordo com lideranças da Unas, ao contrário da proposta inicial, houve desapropriações e interrompeu-se o diálogo com a população. Ao lon-

go dessas duas gestões, a Unas promoveu assembleias entre moradores para construir resistência às remoções. Na gestão Kassab houve uma tentativa de regularização fundiária, mas a proposta foi rejeitada pela população, em razão da previsão de pagamento do morador pela regularização. “A gente 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, o que remonta à reivindicação de Direito Real de Uso (Tadeu, durante reunião em 29/3/2014).

Após novamente conviver com duas gestões que negavam o diálogo com a população, a cidade voltou a eleger um prefeito petista, Fernando Haddad (PT-SP, 2013-2016), comprometido com o projeto democrático-popular. Sua proposta era de construção de 55 mil unidades habitacionais, sendo cerca de 11.500 de responsabilidade dos movimentos, pelo MCMV-E. “A prefeitura compra o terreno, desapropria e repassa para entidades habilitadas” (Gustavo, em reunião em 30/3/2014).

A Unas foi contemplada na demanda de um projeto do MCMV-E, na região metropolitana de São Paulo, e pôde indicar cerca de 40 famílias de um total de 800 unidades. “Não é fácil, é preciso muita luta e ocupação para chegar nesse terreno”, explica Ester. “A gente vem lutando por moradia e urbanização há 35 anos. Não é fácil acessar esse programa. E conseguimos com Lula e Dilma. Tive minha casa com mutirão. Vocês têm construtora” (Ester, em reunião em 21/1/2014).

A comparação entre o programa habitacional que garantiu moradia durante o governo Erundina, 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. Os limites enfrentados pela Unas na habitação, como ausência de regularização fundiária e elevação do preço da terra, e os avanços na conquista de moradia advindos do MCMV-E, estão relacionados com a conjuntura de ascensão da “frente neodesenvolvimentista” no interior do bloco no poder durante os governos Lula e Dilma. Essa frente, hegemônica por forças que representam interesses da burguesia, conduziu uma política que elevou o preço da terra e a especulação imobiliária, mas também garantiu expressiva ampliação de oferta habitacional voltada às classes populares, em uma modalidade que garante participação dos movimentos, das classes subalternas, ainda que em condições desiguais e dependentes.

As disputas pela política urbana nos governos Lula e Dilma podem ser exemplificadas pela procura por áreas para construção imobiliária, que opõe movimentos e construtoras. Além disso, há disputas e contradições no interior das classes subalternas, pois existem associações na cidade que “cobram pagamentos” para garantir a presença de moradores na lista de contemplados por unidade habitacional. No período, foram criadas muitas associações “para serem aproveitadoras, não temos como barrar. Na quadra M tem uma mulher cobrando R\$ 2.500 para o associado conseguir apartamento”. Já movimentos como a Unas “vê a participação e a necessidade para contemplar” (Pedro, em reunião em 29/3/2014).

É preciso ressaltar que a locação, sublocação e atuação de grileiros seguem presentes na composição dos territórios urbanos. 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. Isso explicita a diferença entre forças políticas antagônicas e de base popular que atuam na política de moradia. As “democrático-populares”, como a Unas, estabelecem a participação nas reuniões, atos e ocupações e a vulnerabilidade social como critérios de indicação da família para ser contemplada

por determinada política de moradia, o que atende aos critérios estabelecidos pelo poder público. Historicamente, constroem o PT como instrumento político-partidário.

Já o campo de forças que lhe é antagônico, para além das associações empresariais e igrejas, congrega associações de bairro que extraem renda da compra, venda e especulação da terra, e estabelecem relações monetárias como critério de seleção dos beneficiários das políticas de moradia. Essas forças políticas que se orientam por um projeto neoliberal igualmente cresceram nos anos 2000, com expressão na “muita gente com associação por aí”. Em Heliópolis, são base de diferentes partidos, tais como PSD, PP, PSDB e MDB. O avanço nas políticas de habitação da frente neodesenvolvimentista, bem como o mecanismo presente no MCMV-E de organização da demanda de moradia pelos movimentos, promoveu um processo de acúmulo de forças por associações em posição antagônica na disputa política no interior das classes subalternas pelos rumos do desenvolvimento urbano. Isso expressa não apenas a heterogeneidade de sujeitos que compõem os movimentos sociais (Dagnino et al., 2006), mas também de projetos políticos que orientam a ação das classes subalternas. Estas se constituem como base social de forças antagônicas e em disputa.

Contraditoriamente, partidos que defendem um projeto neoliberal para as cidades tiveram posição privilegiada na Secretaria de Habitação do governo Haddad e no Ministério das Cidades nos governos Lula e Dilma. Essa é a situação paradoxal que caracteriza a correlação de forças políticas com base social nas classes subalternas no interior da frente neodesenvolvimentista: é composta por grupos sociais em permanente disputa na sociedade e no interior do governo. O elemento que as une em uma frente que deu sustentação política aos governos Lula e Dilma é a disputa de caráter redistributivo por recursos do Estado. Os setores empresariais que compõem o “circuito-imobiliário” e os movimentos sociais se beneficiaram do redirecionamento orçamentário para políticas de habitação e desenvolvimento urbano, assim como da criação de programas específicos como o MCMV. Em outras palavras, são forças unificadas em torno do combate às políticas de arrocho fiscal e aos interesses dos setores rentistas alinhados ao neoliberalismo ortodoxo, hegemônico nos anos 1990. No entanto, no interior da frente neodesenvolvimentista, tais forças se dividem entre, de um lado, aquelas que representam frações burguesas em defesa de uma política neoliberal de desenvolvimento urbano que beneficia a expansão do circuito imobiliário e, de outro, as que representam as classes subalternas e defendem a alocação de recursos públicos para a expansão do acesso a direitos por um programa participativo e em benefício dos movimentos sociais. As primeiras, neoliberais, hegemonizaram a política urbana nos anos 2000 e desenvolveram novas formas de “acumulação por desapropriação” no espaço urbano.

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 de habitação e desenvolvimento urbano uma reprodução da lógica neoliberal de transferência de recursos estatais para sua execução pela iniciativa privada.

As forças neoliberais têm sua hegemonia expressa por uma dupla incidência: destinam ao empresariado a maior parte dos recursos disponíveis para produção habitacional, e ao mesmo tempo mobilizam associações sob sua direção para disputar base social com movimentos vinculados às forças democrático-populares. Assim, a presença das classes subalternas no interior da frente neodesenvolvimentista se deu em condições desiguais e dependentes, pelo acesso desigual aos centros de poder, hegemonizados por representantes das classes dominantes, 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 anteriormente expostas, ampliaram as



possibilidades de auto-organização das classes subalternas, de modo que, mesmo em condições desiguais e dependentes, os movimentos sociais travaram disputas orientados pelo seu projeto político.

A experiência de Heliópolis ao longo das décadas mostra que a transferência de recursos pelo Estado, desde cima, para movimentos sociais, é forma prevalente do processo organizativo das classes subalternas, e isso foi reforçado nos governos petistas por programas como o MCMV. No entanto, os movimentos sociais buscam estabelecer a mediação entre política social e luta política, em contraposição à concepção de que a conquista advém como dádiva. A dificuldade de auto-organização das classes subalternas, relacionada com formas de dominação que negam a organização das classes trabalhadoras como possibilidade de mudança social, é permanentemente enfrentada por movimentos como a Unas. A expansão de sua atuação e incidência nos governos petistas mostra a importância da conquista de canais de interlocução no interior do Estado para tal enfrentamento.

Em seus 35 anos, a Unas, como movimento social que se propõe a organizar as classes subalternas de Heliópolis, logrou obter conquistas e contribuir com a efetivação de direitos. As relações de hegemonia impuseram a isso condicionantes e limites, que variaram de acordo com a conjuntura político-institucional e com as disputas na sociedade e no interior do Estado entre diferentes frações das classes dominantes. No entanto, a hegemonia expressa uma situação de “equilíbrio instável” de compromissos, de modo que as classes subalternas, em um mesmo processo, integram-se às formações dominantes, mas também conduzem ações autônomas que incidem sobre a realidade. Nisso reside o potencial transformador dos movimentos sociais na dinâmica das políticas urbanas e no desenvolvimento das cidades.

## 5. CONCLUSÕES

Ao longo das décadas, as classes subalternas que ocuparam o território de Heliópolis, como uma forma de resistência aos processos de “acumulação por desapropriação” na cidade, conquistaram a permanência na região e lutaram por políticas públicas em um processo de consolidação institucional de sua atuação. A comunidade é transformada não só pelas ações das classes dominantes, mas também pela luta e resistência das classes subalternas, que se organizam como movimento e conquistam direitos, mesmo que limitadas pelas relações de hegemonia.

Assim, este artigo reafirma uma questão central que orienta os estudos sobre os movimentos sociais: os movimentos “importam”. A análise de sua atuação em ampla escala temporal permite observar que, nos mais diferentes contextos, sua ação produz efeitos e o desenvolvimento urbano não é mero resultado dos interesses do capital, ainda que estes prevaleçam. As políticas urbanas e a conformação das cidades resultam de disputas entre forças que se orientam por distintos projetos de Estado e sociedade.

A pesquisa também mostra, por outro lado, que o contexto é condicionante e estruturante da ação do movimento social, algo muitas vezes negligenciado pelo olhar meramente microssocial, que sobrevaloriza o identitarismo do “sujeito periférico”. As hegemônias dos projetos autoritário-desenvolvimentista, neoliberal e da frente neodesenvolvimentista na cena política brasileira produziram transformações demográficas, sociais, econômicas e políticas em Heliópolis e condicionaram formas e estratégias de atuação das classes subalternas que lá vivem: “a gente foi obrigado a fundar a Unas”, nos anos 1980; “ele [Mentor] fez do jeito que quis”, no projeto habitacional dos anos 1990; a profissionalização e institucionalização nos anos 1990-2000; e a prioridade ao MCMV a partir de

2010. Além disso, o principal objetivo da Unas, a regularização fundiária, nunca foi conquistado, de modo que Heliópolis segue sob ameaça de remoção e essa condição revela quão prevalentes são os interesses das classes dominantes.

A pesquisa também mostra que as relações político-partidárias e as conquistas não paralisam ou neutralizam os movimentos. Ainda que o risco de cooptação de lideranças e perda de autonomia esteja sempre presente, o movimento social se constitui como força própria e estabelece relações instáveis com partido e governo. É fundamental que, na análise dos movimentos, sejam observados não apenas suas alianças e o poder do Estado na modelação de sua atuação, mas também as disputas que seguem presentes nas relações político-institucionais. A Unas, desde os anos 1980, possui vínculo com o PT, mas os conflitos permanecem nas gestões petistas ou na vigência de mandatos parlamentares apoiados pelo movimento, de modo que a análise deve depurar tal dinâmica instável e suas consequências.

A ampla escala temporal também torna explícita a heterogeneidade de projetos políticos no interior das classes subalternas. A hegemonia é fundamentada em formas de dominação presentes também na sociedade civil, e isso em Heliópolis foi revelado pela ação dos grileiros nos anos 1970-1980, na derrota sofrida nos anos 1990 e nas "muitas pessoas com associações por aí" em disputa por recursos do MCMV nos anos 2000. Um olhar que meramente coloca em polos opostos Estado e movimento social e os concebe de forma homogênea deixa de expor os conflitos presentes no interior do Estado e no interior da sociedade, bem como nas relações entre essas duas esferas.

Os contextos históricos e as disputas pela orientação do desenvolvimento urbano levam à adoção de diferentes estratégias pelo movimento social. A Unas, mesmo em um cenário adverso, produziu efeitos sobre as políticas públicas, o que mostra a conquista do reconhecimento, pelo Estado, do movimento social como partícipe da produção urbana, que historicamente é concebida como esfera de atuação do Estado e do circuito imobiliário. O caminhar da Unas mostra sua capacidade, ao longo das décadas, de disputar a política pública por ações instituintes e institucionalizadas, mesmo em um cenário em que o uso e a ocupação da terra urbana são amplamente determinados pelos interesses do capital.

## REFERÊNCIAS

- ANDREWS, Kenneth T. Social Movements and Policy Implementation: the Mississippi Civil Rights Movement and the War on Poverty, 1965 to 1971. *American Sociological Review*, v. 66, n. 1, p. 71-95, 2001.
- ARANTES, Pedro F. O ajuste urbano: as políticas urbanas do Banco Mundial e do BID para as cidades. *Pós — Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n. 20, p. 60-75, 2006.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. *Dados*, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.
- BOITO JUNIOR, Armando. Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder. In: BOITO JUNIOR, Armando; GALVÃO, Andréia (Org.). *Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000*. São Paulo: Alameda, 2012. p. 67-104.
- BONDUKI, Nabil. *Criando territórios de utopia: a luta pela gestão popular em projetos habitacionais*. 1987. Dissertação (mestrado) — Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.
- CRUZ, Sebastião C. V. *Estado e economia em tempo de crise: política industrial e transição política no Brasil dos anos 80*. Campinas: Unicamp, 1997.
- DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- FIX, Mariana A. B. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese (doutorado em desenvolvimento econômico) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.
- GEERTZ, Clifford J. *Uma descrição densa: por uma teoria interpretativa da cultura*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. 6 v.
- GUPTA, Devashree. The power of incremental outcomes: how victories and defeats affect social movement organizations. *Mobilization*, v. 14, n. 4, p. 417-432, 2009.
- HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- MAGNANI, José G. C. Em Discurso e representação, ou de como os Baloma de Kiriwina podem reencarnar-se nas atuais pesquisas. In: CARDOSO, Ruth (Org.). *A aventura antropológica — teoria e pesquisa*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- MARICATO, Ermínia. A nova política nacional de habitação. *O Valor*, São Paulo, 24 nov. 2005. Disponível em: <[www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_novapolitica hab.pdf](http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_novapolitica hab.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2018.
- MARICATO, Ermínia. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.
- NEGRELOS, Eulália. P. *Remodelação de bairros populares em São Paulo e Madri 1976-1992: projeto e participação popular*. Dissertação (mestrado) — Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.
- POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- SAMPAIO, Maria R. A. *Heliópolis: o percurso de uma invasão*. Tese (doutorado) — Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1990.
- SAMPAIO, Maria R. A.; PEREIRA, Paulo C. X. Habitação em São Paulo. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 167-183, 2003.
- SANTOS, Boaventura S. Os conflitos urbanos no Recife: o caso do "Skylab". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 11, p. 9-60, 1983.
- TATAGIBA, Luciana; BLIKSTAD, Karin; TEIXEIRA, Ana C. Movimentos sociais e a implementação de políticas públicas. O caso do MCMV-E. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 39., 2015, Caxambu. *Anais...* Caxambu: Anpocs, 2015.
- TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana C. Os efeitos do movimento de moradia sobre as políticas públicas. In: ENCONTRO DA ABCP, 9., 2014, São Paulo. *Anais...* São Paulo, 2014. p. 1-30.

**Hugo Fanton Ribeiro da Silva**

Pós-doutorando em ciência política da Universidade de São Paulo (USP); doutor em ciência política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). E-mail: hfanton@gmail.com.