Universidade de São Paulo
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política

ITAQUÊ SANTANA BARBOSA

O lugar do Movimento de Moradia na mudança da política pública paulistana
para as favelas (1979-1989)

Versão Corrigida

São Paulo

2014

Itaquê Santana Barbosa

O lugar do Movimento de Moradia na mudança da política pública
para as favelas (1979-1989)

Versão Corrigida

Tese apresentada junto ao Departamento de
Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras
e Ciências Humanas da Universidade de São
Paulo para obtenção de título de Doutor em
Ciência Política

Área de Concentração: Movimentos Sociais e Política Pública

Orientador: Prof. Dr. Lúcio Felix Kowarick

São Paulo

2014

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Nome: Itaquê Santana Barbosa

Título: O lugar do Movimento de Moradia na mudança da política pública paulistana para as favelas (1979-1989)

Tese apresentada ao Departamento de Ciência
Política da Faculdade de Filosofia, Letras e
Ciências Humanas da Universidade de São Paulo
para obtenção de título de Doutor em Ciência
Política

Aprovado em:

Banca Examinador

Prof. Dr: _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr: _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr: _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr: _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr: _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Aos meus pais e aos nossos companheiros torturados, mortos, desaparecidos
e presos por lutarem por um Brasil melhor

Agradecimentos

Agradeço a meus antepassados cujo esforço me permitiu ser quem sou, em especial à minha amada avó, dona Onília, cuja coragem para enfrentar as pelejas da vida sempre me serviu de exemplo. Agradeço a meus amados pais, que mesmo tendo que conhecer as facetas mais sinistras do mundo por lutarem por dias melhores, sempre mantiveram o mais profundo amor e carinho em nosso lar. Sempre terei orgulho de ter nascido no exílio, mesmo com todas as consequências. Agradeço muito à minha amada companheira, Lia Kayano Moraes, sem ela nada disso seria possível. Agradeço a meu irmão e a sua companheira, Silvia Hirao, pelos conselhos, carinho e apoio, nesses tempos de tantas ausências familiares minhas. Agradeço aos meus queridos amigos, Cássia Milena, César Simoni, Débora de Brito, Demétrio Toledo, Eduardo Henrique, Fernanda Accioli, Gustavo Vidigal, Patrícia Tavares, Renato Correa, Tiago Mesquita e Weber Sutti pelos conselhos e observações.

Agradeço a meu querido orientador, Lúcio Kowarick, cujas aulas, sugestões, ações, escritos, paciência, confiança, conselhos, críticas e observações tanto me ajudaram. No âmbito de sua orientação, em pesquisas, seminários e encontros por ele promovidos, pude participar de debates acadêmicos profundos que marcaram minha formação enquanto intelectual e pesquisador. Agradeço à professora Marta Arretche por toda ajuda e apoio ao longo dos anos desta pesquisa. Além disso, agradeço a ela e à professora Maria Hermínia pelas críticas e observações feitas ao longo desses anos aos meus escritos. Certamente, se algum mérito houver nesta tese, caberá também a estes três professores que tanto me ajudaram ao longo desta pesquisa.

Agradeço aos demais professores do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, aos meus colegas do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e a comunidade uspiana em geral pelo fértil ambiente acadêmico que pude desfrutar. Agradeço as críticas e observações do professor Rogério Arantes, dos pesquisadores Flávia Scabin e Ivan Fernandes e dos demais colegas do Seminário de Pesquisa de Tese ao projeto de pesquisa que deu origem a este trabalho. Agradeço, também, ao professor Max Bergmam, por suas observações ao mesmo projeto, e ao professor Dirk Berg-Schlosser, por me apresentar os métodos da Análise Qualitativa Comparada.

Agradeço à União Nacional por Moradia Popular, em especial à Evaniza Rodrigues, por todo apoio e material empírico que eles disponibilizaram. Ao Arquivo Histórico de São Paulo, da

PMSP, e aos seus funcionários, assim como aos funcionários da biblioteca da FAU/USP. Agradeço à Câmara Municipal, à Imprensa Oficial do Estado e à Folha de São Paulo por disponibilizarem gratuitamente seus acervos na internet.

Agradeço ao Departamento de Ciência Política e ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política por oferecerem condições adequadas ao pleno desenvolvimento da minha pesquisa. Agradeço a todos os funcionários cujo trabalho é fundamental para a excelência do Departamento, em especial à Rai e à Márcia por todo apoio e paciência. Agradeço ao Cnpq por ter custeado minha pesquisa, possibilitando que eu me dedicasse inteiramente a ela. Por fim, gostaria de agradecer ao povo brasileiro que sustenta todos nós.

Resumo

BARBOSA, I. S. **O lugar do Movimento de Moradia na mudança da política pública paulistana para as favelas (1979-1989)**. 2014. fls. 307. Tese (Doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2014

O presente estudo procura discutir a validade, para um determinado caso, da principal tese da bibliografia dos anos 90 sobre os movimentos sociais brasileiros: a de que eles introduzem e ampliam direitos. O caso abordado é o da mudança da política habitacional da Prefeitura de São Paulo para as favelas (1979-1989): de uma política centrada na remoção para uma caracterizada pela urbanização. A pesquisa foi feita com base em um modelo desenvolvido no campo de estudo das políticas públicas (MSM3). Especificamente, a partir das proposições de Kingdon (1984). Desta forma, o estudo intenta verificar se, mesmo quando se parte de outra bibliografia, aquela tese se sustenta. Ou seja, se as conclusões a que se chega são similares, quanto ao lugar do movimento social na explicação dessa mudança da política pública.

Palavras-chave: movimentos sociais; movimento social por moradia; Modelo dos Fluxos Múltiplos; variante MSM3 do modelo de Kingdon; metodologia de pesquisa; mudanças na política habitacional pública para favelas.

Abstract

BARBOSA, I. S. The place of the Housing Movement in changing São Paulo City public policy to the slums (1979-1989). 2014. fls. 307. Tese (Doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2014

This study discusses the validity, for a particular case, the main thesis of the literature of the 90s on Brazilian social movements: that they introduce and expand rights. The case discussed is the change of the Municipality of São Paulo favelas to housing policy (1979-1989): a policy focused on removal for a characterized by urbanization. The research was based on a model developed in the field of study of public policy (MSM3). Specifically, from the propositions of Kingdon (1984). Thus, the study intends to verify whether, even when another part of the bibliography, that argument holds up. That is, if the conclusions now reached are similar to previous ones, about the place of social movements in explaining this change in public policy.

Keywords : social movements ; social housing movement ; Multiple Stream Model; MSM3 variant of the Kingdon model; research methodology; changes in public housing policy for slums.

Lista de Siglas

ABC - Associação Brasileira de Cohabs

ADM - Associação de Defesa da Moradia

Ansur - Articulação Nacional do Solo Urbano

AP - aquiescência do público geral

APASSP - Associação Profissional dos Assistentes Sociais de São Paulo

Apeop - Associação Paulista de Empreiteiros de Obras Públicas

AR – Administração Regional

Arena – Aliança Renovadora Nacional

AV - aceitabilidade valorativa

BNH - Banco Nacional de Habitação

Casmu - Comissão de Assistência Social do Município

CE - Consenso Emergente

Cecap - Caixa Estadual de Casas para o Povo

Cedec - Centro de Estudos de Cultura Contemporânea

CEF – Caixa Econômica Federal

CESP - Companhia Energética de São Paulo

CH - Conjunto Habitacional

CJR - Comissão de Justiça e Redação

CMSP – Câmara Municipal de São Paulo

CMTC - Companhia Municipal de Transportes Coletivos

Cobes - Coordenadoria do Bem Estar Social

Codeso - Conselho de Desenvolvimento Social

Cohab-SP – Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo

CPT - Comissão Pastoral da Terra

CSN - Companhia Siderúrgica Nacional

CT - custo tolerável

DEOPS - Departamento Estadual de Ordem Política e Social de São Paulo

ET - exequibilidade técnica

Fabes - Secretaria da Família e Bem Estar Social

FAU/USP - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

FASE-SP – Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional – São Paulo

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

Fucvam - Federación Uruguay de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua

Funaps – Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal

GESP – Governo do Estado de São Paulo

Habi - Superintendência de Habitação Popular

HIS – Habitação de Interesse Social

ICM - Imposto de Circulação de Mercadorias

IPSA - International Political Science Association

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

ISS - Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza

LABHAB - Laboratório de Habitação do Curso de Arquitetura da Faculdade de Belas Artes

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MDF - Movimento de Defesa do Fevelado

OEA – Organização dos Estados Americanos

OIS – Ordens de Início de Serviço

OTN - Obrigação do Tesouro Nacional

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PCB - Partido Comunista Brasileiro

PDS - Partido Democrático Social

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PL – Partido Liberal

PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo

PP – Partido Progressista

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

RD - receptibilidade dos decisores eleitos

Sabesp - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

SABs - Sociedades Amigos de Bairros

SAR – Secretaria das Administrações Regionais

Saths - Supervisão Geral de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal

SEAC - Secretaria Especial de Ação Comunitária

Sebes - Secretaria do Bem-Estar Social

Secovi - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo

Sehab - Secretaria de Habitação

Sempla - Secretaria Municipal do Planejamento

SEP/GESP - Secretaria de Economia e Planejamento do Governo Estadual de São Paulo

SFH – Sistema Financeiro da Habitação

SMH - Superintendência Municipal de Habitação

SU - soften up

Surf – Supervisão de Remoção de Favelas

Surss - Supervisões Regionais de Serviço Social

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

UMM – União dos Movimentos de Moradia

VHP - Vila de Habitação Provisória

Listas de Ilustrações

Diagramas

Diagrama 1 – Visualização da localização do modelo em relação à perspectiva metodológica	57
Diagrama 2 - Primeira visualização da relação dos fenômenos mobilizados por Kingdon	61
Diagrama 3 - Modelo dos Fluxos Múltiplos (MSM) Zahariadis 2003.....	62
Diagrama 4 - Diagrama do MSM3	68
Diagrama 5 O processo de entrada na Lista	78
Diagrama 6 - Visualização do processo das explicações do caso do Capítulo 3.....	265
Diagrama 7 - Visualização do processo das explicações dos casos do Capítulo 4	266

Gráficos

Gráfico 1 - Variação dos totais de precipitação frente à média do período (1959-1979)	129
Gráfico 2 - Total de precipitação em janeiro e fevereiro no período (1959-1979)	129
Gráfico 3 - Distribuição temporal da assinatura dos convênios do Funaps-Comunitário	172
Gráfico 4 - Distribuição temporal das Ordens de Início de Serviço (OIS) dos projetos de engenharia e arquitetura dos empreendimentos do Funaps-Comunitário	173
<i>Gráfico 5 - Desempenho dos principais candidatos nas pesquisas publicadas no Folha de São Paulo.....</i>	<i>206</i>
<i>Gráfico 6 - Variações do total anual de precipitação frente à média do período (1959-1993)</i>	<i>246</i>
<i>Gráfico 7 - Variação da precipitação mensal de 1989 frente à média de cada mês do período (1959-1993)</i>	<i>246</i>
<i>Gráfico 8 - Variação do total de precipitação do mês de janeiro de cada ano frente à média de precipitação de janeiro no período (1959-1993)</i>	<i>247</i>
Gráfico 9 - Variação do total de precipitação do mês de julho de cada ano frente à média de precipitação de julho no período (1953-1989)	247

Quadros

Quadro 1 - Resumo dos problemas, limites e contribuições de outras explicações apontados por Kingdon na elaboração da sua explicação	59
Quadro 2 - Dimensionalidade dos mecanismos explicativos do Fluxo dos Problemas	72
Quadro 3 - Dimensionalidade dos mecanismos explicativos do Fluxo das Soluções	85
Quadro 4 - Dimensionalidade dos mecanismos explicativos do Fluxo da Política.....	89
Quadro 5 - Diferenças entre o PL 31/79 e a Lei 8906 de 1979	112
<i>Quadro 6 - Informações sobre as fontes primárias das reportagens utilizadas</i>	<i>126</i>
<i>Quadro 7 - Caracterização dos informantes de cada conjunto de apontamentos</i>	<i>136</i>
<i>Quadro 8 - Soluções mencionadas pelos informantes</i>	<i>136</i>
<i>Quadro 9 - Síntese das explicações mobilizadas no Capítulo 3.....</i>	<i>164</i>
<i>Quadro 10 - Dimensionalidade dos mecanismos auxiliares mobilizados no caso do Capítulo 3</i>	<i>167</i>
<i>Quadro 11 - A temática da habitação nas principais promessas dos candidatos a Prefeito de São Paulo em 1985</i>	<i>181</i>
Quadro 12 - Tamanho das bancadas partidárias na Câmara Municipal de São Paulo (1983-1988)	188
Quadro 13 - Composição da Comissão de Justiça e Redação da Câmara Municipal de São Paulo em março de 1986.....	190
<i>Quadro 14 - Diferenças entre o PL 26/86 e o PL 118/86</i>	<i>199</i>
Quadro 15 Variação do Tamanho das bancadas partidárias na Câmara (1983-1989).....	214
Quadro 16 Tamanho das bancadas partidárias na Câmara (1989-1992)	215
<i>Quadro 17 - posições dos principais candidatos quanto ao desfavelamento no início e no final da campanha eleitoral de 1985</i>	<i>245</i>
<i>Quadro 18 - Síntese das explicações mobilizadas nos casos do Capítulo 4</i>	<i>252</i>
<i>Quadro 19 - Dimensionalidade dos mecanismos auxiliares utilizados nas explicações dos casos do Capítulo 4</i>	<i>258</i>
Quadro 20 Dicotomização da situação dos condicionantes de cada aplicação do MSM3	268
<i>Quadro 21 - Configurações em que a questão ou a proposta entrou para a agenda decisória e ocorreu uma mudança significativa</i>	<i>271</i>
<i>Quadro 22 - Configurações em que a questão ou a proposta não entrou para agenda decisória ou não ocorreu uma mudança significativa</i>	<i>272</i>
<i>Quadro 23 - Temas principais das falas registradas de Nabil Bonduki até 1981</i>	<i>285</i>

<i>Quadro 24 - Temas principais das falas de Nabil Bonduki de 1982 a 1984.....</i>	<i>286</i>
--	------------

SUMÁRIO

SUMÁRIO.....	16
Introdução.....	19
Capítulo 1 – Perspectiva Teórico-Metodológica do Estudo.....	34
1.1. Por que o Neoinstitucionalismo Histórico.....	34
1.2. O controle das explicações	46
1.3. O Modelo mobilizado.....	57
Capítulo 2 – O Modelo explicativo mobilizado	64
2.1 O MSM 3.....	64
2.1.1. A Estrutura geral, o mecanismo explicativo principal e os mecanismos explicativos auxiliares.....	67
2.1.2. Os condicionantes do MSM3 e seus mecanismos auxiliares	68
2.1.2.1 o fluxo dos problemas.....	69
2.1.2.2 o fluxo das soluções.....	75
2.1.2.3 o fluxo da política.....	86
2.1.2.4 o empreendedor de políticas	91
2.1.3. O mecanismo principal.....	99
2.2. A verificação do desempenho do MSM 3 na explicação dos casos a serem abordados	101
Capítulo 3 – A introdução do Funaps (abril de 1979)	106
3.1. Apresentação do Caso	106
3.2. Os Resultados	107
3.3. O Problema do atendimento habitacional da população favelada na administração Setúbal	114

3.4. Da solução para as soluções e os empreendedores da política na administração Setúbal	119
3.5. O Fluxo da Política e a administração Setúbal	141
3.6. Problemas imprevistos na aprovação do PL 31/79 ou quando novos personagens entram em cena	155
3.7. A construção do Substitutivo e seus empreendedores	160
3.8. Síntese e formalização das explicações do Capítulo 3	163
Capítulo 4 – A adoção da Urbanização de Favelas (março de 1989)	169
4.1. Apresentação dos Casos	169
4.2. Os Resultados	171
4.3. A administração Jânio Quadros	178
4.4. A mudança de administração	205
4.5. Os impactos da mudança de administração nas situações das propostas do mutirão autogestionário e da urbanização de favelas	216
4.6. As situações das propostas do mutirão autogestionário e da urbanização de favelas no primeiro momento da administração Erundina	227
4.7. Síntese e formalização das explicações	251
Capítulo 5 – O desempenho do Modelo e os lugares do Movimento de Moradia nas explicações dos casos	263
5.1. As configurações mobilizadas	264
5.2. Dicotomização da situação dos Condicionantes	267
5.3. Síntese do Desempenho do MSM3	270
5.4. Os lugares do movimento de moradia nas explicações dos casos	272
5.4.1. Os lugares do movimento de moradia na explicação da introdução do Funaps	272
5.4.2. Os lugares do movimento de moradia na explicação da introdução da Lei do Desfavelamento	277
5.4.3. Os lugares do movimento de moradia na explicação da adoção da urbanização de favelas ao início da administração Erundina	281

5.4.4. Os lugares do movimento de moradia na explicação da não adoção do mutirão autogestionário logo ao início da administração Erundina.....	287
Conclusão	290
Anexo	294
Referências	296

Introdução

Quem observa atualmente as políticas habitacionais brasileiras, tanto à esquerda quanto à direita, nota que a urbanização de favelas é consenso geral. Estaríamos diante de uma, suposta, comum situação da política brasileira: não há diferença entre os partidos, entre esquerda e direita. E esse consenso nos surge como mais uma expressão dessa falta de política. Se observarmos historicamente, veremos que esse consenso não é recente. Nossa constatação dele é mais recente que a aparente existência real dele. Na Cidade de São Paulo, já no início dos anos noventa, tanto a direita, quanto a esquerda, PDS e PT, adotavam a urbanização como solução ao problema das favelas. Evidentemente, cada um a seu jeito. Contudo ambos atuavam no sentido da urbanização. A direita paulistana, até a administração Maluf (1992-1995), tinha tido uma posição vacilante quanto à adoção da urbanização ou da remoção. Entretanto, desde Maluf, ela não fala mais em remoção.

Nos anos noventa em São Paulo, as aparentes divergências entre a esquerda e direita, no que tangia à urbanização de favelas, eram que uma propunha a urbanização através de mutirões autogestionários e contratação de empresas para serviços específicos, enquanto a outra propunha a urbanização apenas através da verticalização pela construção de edifícios através de empresas. Assim sendo, mesmo então, quando ninguém à época concordaria, já havia esse consenso que nos surge aparentemente como algo recente. Se observarmos as ações de Maluf, fica evidente que ele se esforçou para não ser visto como um partidário da remoção, política para as favelas que Jânio (PTB) se elegera prometendo adotar. Depois de Maluf, Celso Pitta também manteve o mesmo sentido de Maluf na sua ação. Anos depois, nas administrações Serra e Kassab, essa preocupação também parece ter sido mantida¹.

Esse consenso objetivo, da política habitacional da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), quanto à ação frente ao problema das favelas não é fortuito, nem um claro desdobramento dos consensos anteriores. Se observarmos a política habitacional paulistana para as favelas ao longo do século XX, notaremos que a introdução do primeiro órgão da administração direta criado, especificamente, para uma atuação na área habitacional que fosse além da produção de

¹ Pelo menos é o que dá a entender o material de divulgação dessas administrações, ver: (1) The Cities Alliance. **Urbanização de Favelas em Foco**. São Paulo: Zoldesign, 2008; (2) PMSP. **Urbanização de Favelas: A Experiência de São Paulo**. São Paulo: Boldarini Arquitetura e Urbanismo, 2008.

regulamentos, a Superintendência Municipal de Habitação², deu-se para resolver o problema da remoção de favelas que ocupavam os fundos de vale da Cidade, por onde o prefeito Prestes Maia pretendia passar, e passou, as avenidas de seu Plano³. Entretanto, logo em seu nascedouro, esse órgão foi transformado na Cohab⁴ e atrelado ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH) via Banco Nacional de Habitação (BNH). Durante a Ditadura, a área habitacional da PMSP, Secretaria de Habitação (Sehab) e Cohab-SP, considerava a remoção a solução mais adequada ao problema das favelas. O primeiro governo municipal paulistano eleito em 1985, Jânio Quadros (1986-1988), também era explicitamente partidário dessa política de remoção de favelas. O governo Erundina, que adotou pela primeira vez a urbanização como solução ao problema das favelas, não obteve maioria na Câmara, não tendo, assim, condições de institucionalizar, via Lei, as mudanças que realizara.

Se Maluf quisesse, não encontraria muitos obstáculos institucionais à retomada da política de remoção de favelas. Pelo contrário, ele tinha à sua disposição o arranjo institucional deixado por Jânio para a promoção dessa política, dada a situação na CMSP da administração Erundina. Contudo, se observarmos as ações de Maluf, ao longo de sua vitoriosa campanha eleitoral e da sua administração, veremos que ele se esforçou para não ser visto como um partidário da remoção como solução ao problema das favelas. O ocaso de João Mellão, na administração de Maluf, é evidência dessa preocupação de Maluf. Mellão foi o primeiro Secretário da Habitação dessa administração. Sua indicação fez parte do acordo entre Maluf e o PL, na composição de uma maioria na Câmara Municipal.

Essa articulação começou assim que as urnas se fecharam. No dia 17 de Novembro de 1992, terça-feira seguinte à realização do segundo turno, Maluf recebeu uma série de representantes de partidos e candidatos a secretários em sua casa, para avançar na formação do seu secretariado. Entre os convidados estava Mellão. Neste mesmo dia, antes da reunião, Maluf anunciara que Ricardo Izar (PL) seria um de seus secretários⁵. À época, Ricardo Izar, era líder do PL na Câmara Federal, onde Maluf vinha discutindo, com ele, a formação de um bloco parlamentar não-alinhado ao PFL no Congresso Nacional⁶. Maluf sabia das disputas internas

² Lei Municipal 6.649 de 1965.

³ MAIA, Francisco Prestes. **Estudo de um plano de avenidas para a cidade de São Paulo**. Companhia Melhoramentos de São Paulo Weiszflog Irmãos Incorporada, 1930.

⁴ Lei Municipal 6.738 de 1965

⁵ FSP. Marcos Cintra deve ficar com Planejamento. 18 de novembro de 1992, Brasil, p. 1-11.

⁶ FSP. Maluf articula bloco PDS-PL. 18 de novembro de 1992, Brasil, p. 1-11.

no PL, mas pretendia dar apenas uma secretaria municipal ao partido, de preferência a Izar. Por isso, antes mesmo da reunião, e de definir publicamente qual secretaria seria, já o anunciara. Entretanto, Mellão insistiu que queria participar da administração, mesmo Maluf oferecendo ao PL, via a indicação de Izar, na reunião, a poderosa Secretaria das Administrações Regionais⁷.

No dia 23 do mesmo mês, o PSDB oficializou que não participaria da administração Maluf. No dia seguinte, um jornal, ao comentar esse fato, de passagem, apontou: “o deputado João Mellão Neto (PL) aparece agora como interessado na Secretaria de Habitação”⁸. No dia 28, ainda do mesmo mês, o mesmo jornal noticiou que Maluf resolvera “indicar mais de um deputado do PL”⁹. No dia 1º de Dezembro, pela manhã, Mellão e Izar visitaram novamente Maluf, em sua residência. Na saída de lá foram anunciados, respectivamente, como os novos secretários da Habitação e das Administrações Regionais¹⁰. Maluf cederia e, antes do que imaginava, receberia a paga.

No dia chovia, mas alguns jornalistas esperavam à porta de Maluf. Mellão, feliz com a vitória, logo ali, concedeu sua primeira entrevista como Secretário. No último debate da campanha eleitoral, Maluf desafiara Suplicy a questionar sua promessa de construir 120 mil casas, colocando-a em evidência. Suplicy, no debate, não dera importância ao assunto, porém, agora, os repórteres aguardavam ansiosos:

Folha – Dá para cumprir a promessa do prefeito de construir 120 mil casas?

Mellão – eu acho perfeitamente factível, desde que a gente use a imaginação e principalmente desperte potencial, engenhosidade...

Folha – as favelas serão removidas ou urbanizadas?

Mellão – a tendência é remover as que tem menos de 100 habitantes e urbanizar as maiores. O problema são as pequenas, em áreas de grande valorização, pois acabam se tornando núcleos de criminosos.

Folha – quantas pessoas seriam removidas?

Mellão – é impossível quantificar isso antes de assumir o governo.

Folha – Para onde seriam removidas essas pessoas?

Mellão – Lotes urbanizados, conjuntos habitacionais, existem várias fórmulas...

Folha – O senhor disse que favelas em locais de grande valorização são focos de bandidos. Dá para explicar melhor?

Mellão – Eu acompanhei passo a passo a história da favela Cidade Jardim, quando fui secretário do Jânio. Lá, 90% eram bandidos e você podia ver que a maioria daqueles moradores tinha ficha na polícia, era

⁷ FSP. Jatene emperra indicação para a Saúde. 20 de novembro de 1992, brasil, p. 1-10.

⁸ FSP. PSDB dificulta formação do secretariado. 24 de novembro de 1992, brasil, p. 1-9.

⁹ FSP. Maluf deve indicar mais de um deputado do PL. 28 de novembro de 1992, brasil, p. 1-9.

¹⁰ FSP. Trapalhada faz Maluf trocar 2 secretários. 2 de dezembro de 1992, brasil, p. 1-10.

bandido assaltante. Os moradores originais acabaram expulsos pelos marginais. Bandido também quer estar perto de seu local de trabalho.

Folha – 90% de bandidos?

Mellão – Não, a maioria, 90% é só forma de dizer.

Folha – Os programas da atual administração, como os mutirões, terão continuidade?

Mellão – Se eu encontrar projetos interessantes, até posso aproveitar...

Vou procurar, com algum esforço eu acho¹¹.

Perguntado se os favelados removidos seriam encaminhados para as 120 mil casas prometidas, disse: “Há uma fila de 400 mil pessoas esperando casa. Seria constrangedor furar essa fila. Para as famílias removidas existem várias alternativas”¹². A entrevista foi constrangedora, não só para o Secretário mas também para Maluf¹³. Para bom entendedor, o Secretário da Habitação de Maluf anunciara a volta do desfavelamento, ou seja, da política de remoção de favelas. No dia seguinte, quando a entrevista foi publicada com chamada na capa da Folha de São Paulo, tal como fez questão de relatar ao jornalista, o próprio Maluf ligou para Mellão pedindo explicações: “Ele me disse que foi mal interpretado. Então cabe a ele interpretar a declaração”¹⁴. Mellão ligou pessoalmente para o jornalista da Folha, segundo este “o deputado estava com a voz trêmula. 'Não estou dizendo nem desmentindo. Só estou querendo esclarecer uma declaração que foi dada num contexto genérico', declarou.”¹⁵. À tarde, durante o anúncio da criação do Conselho Municipal de Estudos Constitucionais, uma das temáticas de João Mellão quando deputado, Maluf criticou publicamente o futuro Secretário. No dia 3 de dezembro de 1991, dois dias depois de ser indicado, antes mesmo de assumir, Mellão pôs o cargo à disposição¹⁶, Maluf recusou. Meses depois, trocado o Secretário, lançou o programa que seria símbolo da sua administração na área habitacional, o Programa Cingapura, de urbanização de favelas através da verticalização pela construção de edifícios por empreiteiras

¹¹ FSP. Mellão quer despejar ‘favelados bandidos’. 2 de dezembro de 1992. Brasil. p. 1-10.

¹² FSP. Mellão quer despejar ‘favelados bandidos’. 2 de dezembro de 1992. Brasil. p. 1-10.

¹³ “A paciência de Maluf se esgotou com a declaração de João Mellão, indicado para a Secretaria de Habitação, dizendo que as favelas de São Paulo são habitadas por bandidos. A ordem agora é parar com o “besteirol”. Na próxima semana, o coordenador de comunicação de Maluf, Carlos Tavares, vai se reunir com todos os novos secretários. Vai pedir para eles se limitem a falar de projetos já definidos no programa de governo do futuro prefeito.” FSP. Maluf quer acabar com o 'besteirol'. 3 de dezembro de 1992. Primeiro Caderno, p. 18.

¹⁴ FSP. Maluf repreende Mellão em público. 3 de dezembro de 1992. São Paulo especial, p. B-1.

¹⁵ FSP. Maluf repreende Mellão em público. 3 de dezembro de 1992. São Paulo especial, p. B-1.

¹⁶ FSP. Mellão agora quer criar conselhos de favelas. 4 de dezembro de 1992. Brasil, p. 1-12.

no local onde estava a favela¹⁷. Em sua administração o Programa atuou em favelas lindeiras a importantes avenidas da Cidade, sobretudo nas áreas em que elas margeavam as avenidas.

Deste momento em diante, a direita paulistana não mais divulgou a remoção de favelas como sua principal política com relação a elas. Daí em diante remoções de favelas se tonaram uma ação específica e não mais a principal solução ao problema. No que tange ao direito dos favelados a morar dignamente, o consenso quanto à urbanização engendrou uma ampliação concreta desse direito. Se antes a solução do poder público paulistano para a ausência desse direito nas favelas era a remoção das favelas, com periferização das famílias em conjuntos habitacionais ou não, agora a solução é a urbanização das favelas, ou seja, a adequação delas a padrões de habitabilidade. Isto foi uma ampliação do direito dos favelados à moradia digna e uma profunda mudança da política habitacional paulistana.

Se tivermos em mente a bibliografia brasileira sobre os movimentos sociais do início dos anos noventa, seria de se esperar que neste momento de profunda mudança da política habitacional e de ampliação do direito à moradia digna encontrássemos movimentos sociais como elementos importantes na explicação dessa mudança. Isso porque, nesse momento, os movimentos sociais eram saudados, na bibliografia, como atores que ampliavam, introduziam e reinterpretavam direitos:

Acho que há duas dimensões que presidem a emergência dessa nova noção de cidadania e que devem ser lembradas para marcar o seu terreno próprio. Em primeiro lugar, o fato de que ela deriva e portanto está intrinsecamente ligada à experiência concreta dos movimentos sociais, tanto os de tipo urbano – e aqui é interessante notar como cidadania se entrelaça com o acesso à cidade – quanto os movimentos de mulheres, negros, homossexuais, ecológicos etc. Na organização desses movimentos sociais, a luta por *direitos* – tanto o direito à igualdade como o direito à diferença – constituiu a base fundamental para a emergência de uma nova noção de cidadania¹⁸.

Eram atores que construíam uma nova cidadania, e que, mesmo quando não conseguiam mudar as Leis em si, mudavam as formas práticas de agir do Estado:

No terreno das lutas populares e das reivindicações urbanas, é também uma nova contratualidade que se enuncia em uma legalidade emergente construída nas formas negociadas de arbitragem de conflitos, nas quais

¹⁷ Ver (1) KRÄHENBÜHL, L. **Cingapura: O encontro de São Paulo com a Cidadania**. São Paulo: Bix Design Corporativo, 1996.; e (2) KRÄHENBÜHL, L. **Trajetória de Profissional da habitação**. São Paulo: Pini, 2011.

¹⁸ DAGNINO, Evelina. “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania” in DAGNINO, Evelina (org). **Os Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo, ed. Brasiliense, 1996, p. 104.

se processa, ali onde havia antes o jogo bruto da força, uma jurisprudência informal que opera com critérios de justiça substantiva, reinterpreta princípios da lei e cria novos direitos, com o que o próprio sentido de lei se redefine com referência pública de legitimação de demandas diversas e generalização da consciência de direitos; nas relações que movimentos organizados passaram a estabelecer com o Estado, deslocando práticas tradicionais de mandonismo, clientelismo e assistencialismo em formas de gestão que se abrem à participação popular e a formas de negociação em que demandas e reivindicações estabelecem a pauta de prioridades e relevância na distribuição dos recursos públicos, bem como a ordem das responsabilidades dos autores envolvidos; na reinvenção e usos das “leis das cidades”, em que movimentos organizados e entidades civis ou simplesmente cidadãos mobilizados parecem realizar isso que Habermas chama de soberania popular descentralizada e pluralizada, em espaços públicos múltiplos e diferenciados nos quais direitos e aspirações coletivas são afirmados como critérios de julgamento e legitimidade de atos públicos que afetam a vida de todos; finalmente, nos inúmeros fóruns que vêm se multiplicando nos últimos anos, nos quais questões tão diversas como habitação, saúde, meio ambiente e direitos humanos se apresentam como questões a serem levadas em conta na gestão da coisa pública¹⁹

Atualmente, muitos discordariam dessa leitura positiva dos movimentos sociais, porém à época essa era a interpretação do que eles eram. Contudo, se formos rigorosos, notaremos que esta tese, apesar de geralmente apresentada como uma característica dos movimentos sociais, é de fato uma afirmação sobre a política pública. Isso porque as normas e ações que definem e realizam os direitos da cidadania são efetivadas através de políticas públicas, seja nas práticas oficiais ou informais. Ao se afirmar que os movimentos sociais eram os introdutores, ampliadores e reinterpretores dos direitos da cidadania, afirma-se que o fenômeno movimento social é central na mudança da política pública, quando esta mudança leva à introdução, ampliação ou reinterpretação de direitos da cidadania.

Assim sendo, a principal tese sobre os movimentos sociais elaborada nos anos 90, de fato, versa sobre o lugar deles na mudança da política pública num determinado sentido. Tendo isso em mente, seria de se esperar que na mudança da política pública paulistana com relação às favelas, que engendrou a ampliação do acesso à moradia digna dessa população, encontrássemos o movimento de moradia entre os elementos importantes à explicação dela. Este estudo procura averiguar isto. Se, de fato, o movimento de moradia é importante para explicarmos a mudança da política habitacional paulistana com relação às favelas.

¹⁹ TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos in DAGNINO, Evelina (org), **Os Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: ed. Brasiliense, 1996, pp. 99-100.

Desta forma, o estudo se foca na importância de um fenômeno, o movimento de moradia, para a explicação de um outro, a política habitacional. Especificamente, foca-se na importância do primeiro na ocorrência de uma mudança significativa, num determinado sentido, no segundo. Por se tratar de uma afirmação referente, sobretudo, ao fenômeno *mudança da política pública*, a nosso ver, teorias sobre a política pública podem ser adequadas ao estudo dessa questão, uma vez que elas se dedicam a explicar o comportamento deste fenômeno, a política pública. A nosso ver, talvez se mobilizássemos a teoria referente ao fenômeno movimento social, de certa forma, pressuporíamos a importância do movimento social à mudança da política pública, ao invés de averiguarmos se de fato ele é importante. Aqui, a importância do movimento para a mudança da política não será pressuposta, mas verificada.

Com isso não procuramos afirmar a não-validade das conclusões e análises produzidas sobre a importância dos movimentos sociais na mudança da política pública, a partir de teorias dos movimentos sociais. O que procuramos é verificar os achados dessa bibliografia num caso específico, a partir de uma outra bibliografia. Pretendemos olhar para uma mesma questão a partir de um outro ponto de vista, a fim de verificarmos se chegamos às mesmas conclusões. As primeiras perguntas que nos orientarão são: se explicarmos a mudança da política pública para as favelas a partir de teorias das políticas públicas, concluiremos que o movimento de moradia é necessário a essa explicação? Se o for, ele é central? Ou seja, a conclusão quanto ao lugar do movimento na explicação desta mudança da política pública, a partir de teorias da política pública, é a mesma que a que se espera a partir da principal tese da época acerca dos movimentos sociais? Dito de forma sucinta, a necessidade e centralidade do movimento social para a mudança da política pública em determinado sentido não advém das lentes que os pesquisadores dos movimentos usam?

Assim sendo, nossa hipótese principal, que será testada empiricamente a partir de uma determinada teoria das políticas públicas, é:

H1: O fenômeno movimento de moradia é necessário e central à explicação da mudança significativa do fenômeno política habitacional com relação às favelas da Prefeitura de São Paulo, da remoção para a urbanização;

Esta hipótese é o resultado da aplicação da tese principal dos anos noventa acerca dos movimentos sociais ao caso da política habitacional da PMSP para as favelas. Nós a testaremos com base numa pesquisa empírica, elaborada teórico-metodologicamente a partir de teorias de

políticas públicas. Evidentemente teremos que optar por alguma teoria dessas em específico, contudo isto será feito oportunamente (Capítulos 1 e 2).

A nosso ver, se mobilizarmos uma teoria específica sobre mudança da política pública, para explicarmos as mudanças que ampliaram o direito dos favelados paulistanos à moradia digna, se estas aplicações dessa teoria se mostrarem aderentes ao ocorrido empiricamente, e se o movimento de moradia surgir como um elemento explicativo necessário e central às explicações produzidas por essas aplicações aos casos das mudanças da política habitacional da Prefeitura de São Paulo para as favelas, então, teremos comprovado a validade daquela tese principal dos anos noventa, acerca dos movimentos sociais, para o caso da ampliação do direito à moradia digna dos favelados paulistanos, mas a partir daquela teoria das políticas públicas. Ou seja, a partir de uma outra perspectiva, verificaremos se se chega às mesmas conclusões quanto a uma determinada questão.

Essa preocupação, com relação aos impactos da variação dos referenciais teórico-metodológicos sobre as conclusões das pesquisas do campo de estudos dos movimentos sociais no Brasil, subjacente à nossa pesquisa, tem atualidade e tradição neste campo. Lavallo, Castelo e Bichir levantaram preocupações dessa mesma ordem, quanto à bibliografia mais recente:

Ironicamente, o entusiasmo e a surpresa perante a emergência de *novos autores entrando em cena* – para utilizar a fórmula sintética com a qual Eder Sader (1988) intitulou um dos livros mais influentes do período – cederam passo ao desencanto e, por vezes, à denúncia ora da ingenuidade da literatura e seus autores ora do abandono das causas da transformação social por parte dos autores. Porém, se os autores estelares dos anos 1980 [os movimentos sociais] saíram de cena no decênio seguinte, cedendo passo à centralidade da *nova sociedade civil*, isso parece ter decorrido não apenas dos processos de institucionalização e normalização, mas, pelo menos em parte, de mudanças nas categorias analíticas empregadas. Por outras palavras, os atores continuaram em cena mas permaneceram despercebidos na literatura porque novas lentes analíticas passaram a iluminar outro tipo de atores como alicerces da expansão da democracia. O pensamento acadêmico parece ter sucumbido, assim, a um velho dilema da construção de conceitos: se, de um lado, o horizonte da transformação social, da emergência de processos inéditos, apenas torna-se acessível mediante a reforma do pensamento e a criação de novas ideias capazes de capturar o *novum* no mundo; de outro, é difícil elucidar até que ponto não é a própria mudança de perspectiva analítica que produz um efeito de novidade sobre fenômenos preexistentes²⁰.

²⁰ LAVALLO, A.; CASTELO, G.; BICHIR, R. Movimentos sociais e articuladoras no associativismo do século XXI. In KOWARICK, L; MARQUES, E (org.). **São Paulo: novos percursos e atores**. 1ª ed. São Paulo: Ed. 34; Centro de Estudos da Metrópole, 2011, pp. 253-254.

Os autores, aí, estão abordando as mudanças na compreensão dos movimentos sociais na bibliografia ao longo da década de noventa. Contudo, essa preocupação é antiga. Ruth Cardoso (1996), em novembro de 1993²¹, já problematizava uma suposta mudança na relação dos movimentos com o Estado, ao longo dos anos 80, frente ao que ocorria antes:

O problema, nessas interpretações, era a falta de uma descrição que apanhasse aspectos importantes. Desse modo, quando passamos para outra fase – e passamos porque o contexto político mudou, não por causa de uma pura elaboração interna dos movimentos –, quando chegamos aos anos 80, quando começa o processo de democratização com o pluripartidarismo, o arranjo de novas formas de gerenciamento das políticas públicas, iniciado, inclusive, um pouco antes da democratização, esses estudos se voltam meio perplexos para o processo de institucionalização. Ao criticar, não estou dizendo que os pesquisadores erraram ou não viram. Estou querendo mostrar como os próprios contextos políticos e o próprio contexto ideológico recorta de certa maneira um objeto e como esse recorte, no caso dos movimentos sociais, dificultou o entendimento da dinâmica do que aconteceu depois. Daí a visão tão recorrente de que houve um refluxo, uma cooptação. Começamos então a inventar esses palavrões para explicar o que estava acontecendo, algo que, dentro daquela visão que se tinha dos movimentos sociais, não podia decorrer de um desenvolvimento lógico e autônomo, pois muito pouco havia sido pensado sobre a sua relação com o Estado

Estou dizendo isso porque alguns elementos da nova postura dos movimentos frente às agências públicas e ao Estado já se faziam sentir anteriormente, nos seus primeiros momentos. Na minha opinião, os movimentos sempre tiveram duas formas de ação que se conjugavam. Eles tinham uma dimensão extremamente pragmática, quer dizer, conseguir as demandas, conseguir aquelas vitórias que significam uma luta contra a discriminação, contra a exclusão de certas populações dos bairros mais pobres, a exclusão das mulheres, a exclusão dos negros²².

Note-se que a autora não critica aquela tese. Ela critica a suposta novidade da mesma nos anos 80. Ela está apontando que mesmo na Ditadura, no momento em que os movimentos surgem na bibliografia, saudados por sua autonomia e oposição ao Estado, de fato, eles já interagiam com este, agindo disruptivamente e negociando, sendo pragmáticos na consecução dos seus objetivos anunciados. Segundo ela, isso não teria começado naquele, à época, novo momento, mas sim “nos seus primeiros momentos”. Isto não teria sido notado antes, devido a “como os próprios contextos políticos e o próprio contexto ideológico recorta[m] de certa maneira um

²¹ Quando a palestra, posteriormente publicada, foi proferida, ver DAGNINO, Evelina (org), **Os Anos 90: política e sociedade no Brasil**, São Paulo, ed. Brasiliense, 1996, p.7.

²² CARDOSO, Ruth, A Trajetória dos Movimentos Sociais. In DAGNINO, Evelina (org), **Os Anos 90: política e sociedade no Brasil**, ed. Brasiliense São Paulo, 1996, pp. 85-86.

objeto”. Ora, o que é que determina o recorte de um objeto senão os referenciais teórico-metodológicos? Tal como Laval, Castelo e Bichir (2011) sugerem que o *sumiço* dos movimentos sociais da bibliografia, ao longo dos anos noventa, talvez se explique pela mudança desses referenciais, Ruth Cardoso (1996) sugere que a percepção da “nova postura dos movimentos frente às agências públicas e ao Estado”, também se deve à mudança de tais referenciais. Contudo, ressalta que esta mudança se dera devido a mudanças no contexto político, a redemocratização, e ideológico, o abandono do marxismo²³. Daí afirmarmos que a preocupação, subjacente à nossa pesquisa, com relação aos impactos da variação dos referenciais teóricos-metodológicos sobre as conclusões das pesquisas do campo, quanto à relação dos movimentos sociais com o Estado, ter atualidade e tradição neste campo.

Seria muito interessante realizarmos esta pesquisa com base em casos contemporâneos, ocorridos já no novo século, por exemplo. Entretanto, dado que, como apontamos, nossa preocupação metateórica já se coloca na mudança da compreensão dos movimentos sociais característica do período Ditatorial, para a compreensão característica do início dos anos noventa, isto seria prematuro e temerário. Consideramos mais adequado, agora, analisarmos comparativamente os lugares do movimento de moradia nas mudanças da política habitacional paulistana para as favelas, ocorridas na Ditadura e no início da Nova República.

Assim sendo, nesta pesquisa, testaremos nossa hipótese principal (H1) em dois contextos, fins dos oitenta e fins dos setenta. O esperado, segundo a bibliografia sobre movimentos de cada momento, é que aquela tese dos anos 90, a hipótese H1, só seja verdadeira para casos referentes aos fins dos anos 80. Por outro lado, caso a hipótese se comprove também para o caso dos fins dos anos 70, as proposições de Ruth Cardoso ganhariam mais evidência.

Pelos motivos que discutiremos adiante, optamos por realizar uma pesquisa orientada pela perspectiva teórico-metodológica do neoinstitucionalismo histórico, mobilizando um modelo explicativo, o MSM3, inspirado no Modelo dos Fluxos Múltiplos (MSM) de Kingdon (1984) que propõe que a mudança significativa da política pública ocorre devido a um determinado alinhamento de quatro fenômenos específicos. Com base nesse Modelo, procuraremos explicar as mudanças da política habitacional, com relação às favelas da Prefeitura Municipal de São Paulo, que levaram a uma ampliação do acesso à moradia digna por parte da população favelada. Por fim, caso o Modelo se mostre aderente aos fatos empíricos, analisaremos, nas

²³ DOIMO, A. **A voz e a vez do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: ANPOCS/Dumará, 1995.

explicações por ele produzidas, a presença ou não do fenômeno movimento de moradia. A análise desta presença será feita com base na necessidade ou não da mobilização do fenômeno para explicar a mudança, ou não-mudança, da política pública que estivermos abordando. Oportunamente, quando da exposição do Modelo e da especificação do teste empírico, apresentaremos como será avaliada a centralidade do fenômeno na explicação (2.1.3).

Observando o processo de desenvolvimento da política habitacional da Prefeitura Municipal de São Paulo para as favelas, dos fins dos anos setenta aos fins dos anos oitenta do século passado, com especial atenção às mudanças que levaram à introdução, ampliação ou reinterpretação do direito à moradia digna da população favelada paulistana, a princípio, selecionamos dois casos de mudanças significativas para realizarmos nossa pesquisa: a criação do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (Funaps), em maio de 1979, ao final da administração de Olavo Setúbal; e a adoção da Urbanização de Favelas, em março de 1989, logo ao início da administração Erundina. Estes casos foram escolhidos com base nas questões já expostas e na sua centralidade para a mudança da política habitacional, abordada naquele sentido exposto. O primeiro caso, o do Funaps, é a criação do arranjo institucional que financiou as ações do poder público paulistano, que podem ser caracterizadas como mudanças significativas da política habitacional dele para as favelas. O segundo caso, o da adoção da urbanização, foi a consolidação dessa mudança, não nos termos da Lei, mas na prática do Estado, no caso a PSMP, a qual só foi possível graças à existência prévia daquele arranjo.

Oportunamente (capítulo 4), em função das explicações referentes a este segundo caso, outros dois casos serão introduzidos: a promulgação da Lei do Desfavelamento, em dezembro de 1986, pela administração Jânio, e a não-adoção do mutirão autogestionário logo ao início da administração Erundina. Entrementes, a introdução destes outros dois casos, nos permitirá, em um deles, ver o lugar do movimento de moradia numa mudança significativa da política pública para as favelas, mas em que o sentido dessa mudança não foi o pretendido pelo movimento. No outro caso, veremos o lugar do movimento em um caso em que não ocorre a mudança por ele pretendida. Desta forma, nossa pesquisa abordará quatro casos:

- I – A introdução do Funaps (1979);
- II – A introdução da Lei do Desfavelamento (1986);
- III – A adoção da Urbanização de Favelas ao início da administração Erundina (1989);
- IV – A não-adoção do Mutirão Autogestionário ao início da administração Erundina (1989).

Dos quatro casos, dois se passam em governos da direita (I-Arena e II-PDS) e os outros num governo da esquerda (III e IV-PT). Um se passa nos fins dos anos 70 (I), outro se passa em meados dos oitenta (II); e os outros dois se passam no início da administração Erundina, durante o primeiro semestre de 1989 (III e IV). Nem todos estes casos são adequados ao teste de nossa hipótese (H1). O que não deve surpreender, tendo em vista que, como apontamos, dois deles (II e IV) serão introduzidos devido a razões relativas à explicação do caso III. Assim, caso queiramos aproveitar estes casos, também para considerações acerca do lugar do movimento de moradia na política habitacional da PMSP, convém que introduzamos hipóteses secundárias, adequadas a estes casos e relacionadas à nossa hipótese principal.

Antes, porém, especifiquemos as hipóteses dos nossos casos principais:

H2: O fenômeno movimento de moradia é necessário e central à explicação da introdução do Funaps;

H3: O fenômeno movimento de moradia é necessário e central à explicação da adoção da Urbanização de Favelas;

Estas duas hipóteses poderiam ser desdobradas em outras quatro, afinal em cada uma delas, faz-se duas afirmações: (a) o fenômeno movimento de moradia é necessário à explicação e (b) o movimento de moradia é central à explicação. Para comprovar cada uma delas, é preciso demonstrar a *necessidade* e a *centralidade* do fenômeno movimento de moradia na explicação de cada caso. Cada uma das hipóteses (H2 e H3) só será verdadeira quando essas duas características se apresentarem quanto ao fenômeno movimento de moradia na explicação.

O caso da Lei do Desfavelamento (II) é uma derrota do movimento de moradia e foi a retomada das remoções de favelas. O movimento de moradia era expressamente contra ela desde a apresentação da proposta de legislação pela administração Jânio à Câmara Municipal, já no segundo mês da gestão. Inferindo-se a partir daquela tese, do início dos anos noventa acerca dos movimentos sociais, com base num caso em que a mudança ocorrida foi num outro sentido, parece-nos de se esperar que o movimento não surgisse na explicação deste caso. Ou melhor, que surgisse se opondo à mudança mas não a impedindo. Por esta perspectiva, interessar-nos-iam, especialmente, as razões do seu insucesso na oposição a essa mudança. A hipótese secundária H4, abaixo, procura captar se o movimento tem algum lugar nessa explicação:

H4: O fenômeno movimento de moradia não tem lugar necessário na explicação da introdução da Lei do Desfavelamento.

Não incluímos a centralidade nesta hipótese porque consideramos que, tendo em vista o sentido e a consumação da mudança, o fenômeno movimento de moradia não será sequer necessário. Logo, muito menos poderá ser central. Contudo, se as evidências demonstrarem sua necessidade, analisaremos também sua centralidade.

A especificação da hipótese referente ao caso IV não envolve maiores dificuldades, dada as semelhanças conformativas dele com os nossos casos principais. Mesmo sendo um caso em que não ocorre uma mudança, o sentido dessa possível mudança é coerente com o que aquela tese, acerca dos movimentos sociais, propõe. Ou seja, que os movimentos introduzem, ampliam ou reinterpretam direitos. Propor a autogestão dos futuros moradores no planejamento e obra de suas moradias é exatamente isso. Sujeitar os arquitetos, engenheiros e *seus projetos* a uma assembleia dos futuros moradores é isso. Assim, as principais diferenças conformativas deste caso em relação aos nossos casos principais (I e III) são: a diferença temática, nestes o tema são as favelas; e a diferença de resultado, já que aqui a mudança não ocorre, ao menos não no início da administração Erundina. Enquanto a urbanização de favelas é adotada no início de 1989, o mutirão autogestionário só o é ao final deste ano.

Desta forma, não faz sentido nos perguntarmos sobre o lugar do movimento de moradia na mudança, dado que esta não ocorreu. Contudo, cabe nos perguntarmos acerca do lugar do movimento na plausibilidade da ocorrência de uma mudança. Afinal, só é interessante a não-ocorrência da adoção do mutirão autogestionário ao início da administração Erundina porque sua adoção foi uma possibilidade *real*. Com base no modelo explicativo que adotarmos, avaliaremos a plausibilidade de uma mudança da política à época, quanto a essa temática dos mutirões autogestionários, e o lugar do movimento nas condições que engendraram essa plausibilidade da mudança.

H5: O fenômeno movimento de moradia é necessário e central à explicação da plausibilidade da adoção do mutirão autogestionário logo ao início da administração Erundina;

Todas essas hipóteses, até aqui apresentadas, referem-se apenas ao lugar do movimento de moradia nas explicações das mudanças da política habitacional paulistana que abordaremos. São hipóteses acerca do lugar de um fenômeno específico num conjunto determinado de explicações referentes a um outro fenômeno. Antes de demonstradas, estas explicações também foram hipóteses. Hipóteses relativas ao que explica as mudanças abordadas da política

habitacional, derivadas do Modelo explicativo mobilizado e especificadas a partir das aplicações dele, necessárias às explicações dos casos.

Como veremos (capítulo 2), o mecanismo explicativo principal desse Modelo, que mobilizaremos, caracteriza-se por ser configuracional: a mudança significativa da política pública se deve à *ocorrência de uma determinada configuração entre os fenômenos que a explicam*. Em cada caso, verificaremos se estava presente, no momento em que a mudança se deu, entre os fenômenos que supostamente a explicam, esta determinada configuração. Sempre procuraremos, também, verificar se em cada caso, e na medida do razoável, antes do momento de ocorrência da mudança, esta configuração não estava presente. Especificamente, a ocorrência desta configuração será verificada quatorze vezes. Em cada uma delas esperaremos a ocorrência de uma mudança significativa apenas e toda vez que os supostos fenômenos que a explicam estiverem, entre eles, com a relação proposta pelo Modelo. No capítulo 5, o desempenho desse Modelo será avaliado tendo-se por base essas configurações. Duas hipóteses nos orientarão nessa avaliação:

H6: Mudanças significativas da política habitacional paulistana só ocorreram quando estavam presentes as condições apontadas pelo Modelo;

H7: Sempre que estiveram presentes as condições apontadas pelo Modelo ocorreram mudanças significativas da política habitacional paulistana.

Dadas as características dos fenômenos reputados como relevantes, pelo Modelo, para a explicação da mudança da política pública, fez-se necessário abordar em detalhes os eventos que compuseram os processos que levaram às mudanças analisadas. A fim de construir as evidências exigidas pelo Modelo, foram mobilizadas diversas fontes. Para captar os eventos, ações e falas dos atores durante os acontecimentos, utilizamos principalmente o acervo do jornal Folha de São Paulo, disponível gratuitamente na internet. Nosso interesse nas reportagens, na grande maioria das vezes, não recai sobre o aspecto analítico-interpretativo delas, mas nos seus aspectos descritivos. Para ter acesso às Leis e propostas de legislação, utilizamos o Diário Oficial do Município, o banco de dados sobre normas e leis municipais disponibilizado pela Secretaria de Negócios Jurídicos no site da PMSP²⁴, e o banco de dados disponível no site da CMSP, mantido pela Secretaria de Documentação da Câmara Municipal de São Paulo. Além da bibliografia disponível nas bibliotecas da FFLCH-USP, FAU-USP, FEA-USP e

Departamento de Engenharia de Produção da EP-USP, contribuiu sobremaneira o acervo de documentos da União Nacional por Moradia Popular. Por fim, foram realizadas duas entrevistas com membros do movimento de moradia, para o esclarecimento de detalhes significativos, não presentes em outras fontes.

Além desta Introdução, o trabalho conta com outros cinco capítulos e a conclusão. No primeiro capítulo, apresentamos a opção teórico-metodológica da pesquisa, discutimos as razões dessa opção e apontamos o Modelo que mobilizaremos para explicar os casos. No segundo capítulo analisamos as proposições de Kingdon, no livro *Agendas, Alternatives and Public Policies*²⁵, de modo a construir nossa interpretação e modelagem delas, que é apresentada ao longo desse processo. Os capítulos 3 e 4 são os estudos de caso, por isso são tão grandes. No Capítulo 3 apresentamos uma explicação da adoção do Funaps, no momento em que se deu, com base no MSM3. O capítulo é composto por uma narrativa analítica, que relata o caso apresentando as evidências, e por uma síntese das explicações mobilizadas. O Capítulo 4 faz o mesmo para os outros três casos (II, III e IV). No Capítulo 5, apresentamos o desempenho do nosso Modelo e apontamos os lugares do fenômeno movimento de moradia nas explicações produzidas por ele. Ao fazermos isso, avaliamos sua necessidade e centralidade às explicações dos casos. Por fim, na Conclusão, sintetizamos os principais achados do estudo.

²⁵ KINGDON, J. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2ª ed. Boston: Person. 2011.

Capítulo 1 – Perspectiva Teórico-Metodológica do Estudo

Este capítulo, composto por três partes, apresenta o enquadramento teórico-metodológico da pesquisa. Inicialmente, são expostas as motivações que a originaram e a perspectiva adotada. Em seguida, a adoção dessa perspectiva, o neoinstitucionalismo histórico, é problematizada, com base nos riscos de “ecletismo”, para, enfim, sugerir-se uma plausível superação deste possível problema: o cuidado com o pluralismo externo e interno, das explicações mobilizadas, operacionalizado através da estratégia de explicação por mecanismos. Nesse processo são comentados os parâmetros que adotamos para a nossa revisão bibliográfica, a saber, tipo de estudo, tipo de mecanismo explicativo mobilizado no estudo, e fase da política pública abordada no estudo.

1.1. Por que o Neoinstitucionalismo Histórico

Esta pesquisa é sobre a explicação das mudanças num determinado grupo de políticas públicas, a saber, as políticas municipais de habitação de São Paulo. Contudo, a motivação para realizá-la não veio, propriamente, do desdobramento do debate acadêmico neste campo, o das políticas públicas, ainda que seja inegavelmente influenciada por ele. Ela decorre de certa curiosidade do pesquisador quanto ao desenvolvimento de uma análise, e quiçá de uma teoria, dos movimentos sociais brasileiros, que buscasse, enquanto tal, controlar as consequências, para sua própria análise, da compreensão de Estado por ela adotada em seu movimento analítico. Ou seja, uma teoria dos movimentos sociais brasileiros, com um controle aumentado sobre os efeitos explicativos das variáveis relacionadas ao conceito de Estado mobilizado. Essa curiosidade floresceu a partir da impressão do pesquisador de que as mudanças nas análises sobre os nossos movimentos sociais, talvez, sejam mais adequadamente explicadas pelas mudanças naquilo que os pesquisadores entendiam por Estado do que por mudanças nos próprios movimentos.

Não obstante, grande parte desta variação na concepção do que é o Estado não se deve a devaneios dos pesquisadores, mas à mudança do que foi concretamente o Estado ao longo da

história desses movimentos. Daí alguns estudiosos, a nosso ver, até sugerirem que, talvez, residam na nossa interpretação do Estado as nossas explicações sobre os movimentos sociais²⁶. Do que outros, em outros momentos, com certeza discordariam, e outros, ainda hoje, com certeza discordam. É um ponto polêmico, mas o importante a ressaltar é a necessidade de aumentarmos o controle sobre os efeitos explicativos da concepção de Estado, que a cada momento adotamos, para a análise dos movimentos sociais daí resultante. Por isso, há um interesse quanto aos lugares do Estado na conformação daqueles atores e, sobretudo, quanto aos lugares destes na conformação daquele no cerne desta pesquisa²⁷.

Tal interesse coloca questões que se desdobram em pelo menos três planos: um metateórico, um teórico-metodológico, e outro empírico. No primeiro, as questões se referem à dissociabilidade destes dois supostos objetos: movimentos sociais e Estado. Em outras palavras, serão eles dois entes ou diferentes expressões de um mesmo ente. Há alguma totalidade, cultural ou socioeconômica que conforma e explica ambos, ou eles são entidades ontologicamente distintas, apesar de se relacionarem? Esta é uma questão complexa e como tal não possui respostas fáceis, tranquilas e definitivas.

Trata-se de um debate em aberto, contudo, nesta pesquisa há uma escolha, há opção pela dissociabilidade dos objetos. Esta opção nos parece mais adequada a uma pesquisa que quer jogar luz sobre a interação dos movimentos sociais com o Estado. Ao tratarmos os dois objetos como entes diversos, as interações entre eles ficam mais visíveis, do que quando os tratamos como manifestações de um mesmo ente. Com isso não se quer propor uma resposta àquele debate aberto. Trata-se apenas de um recurso de pesquisa que força uma explicitação da

26 Ruth Cardoso foi, até onde conheço, a primeira a apontar que a oposição movimento-Estado, até então central na construção do ator movimento social, talvez não fosse epistemológica mas sim ontológica do campo de estudo dos movimentos brasileiros: “Ao criticar, não estou dizendo que os pesquisadores erraram ou não viram. Estou querendo mostrar como os próprios contextos políticos e o próprio contexto ideológico recorta de certa maneira um objeto e como esse recorte, no caso dos movimentos sociais, dificultou o entendimento da dinâmica do que aconteceu depois. Daí a visão tão recorrente de que houve um refluxo, uma cooptação”. Ver CARDOSO, Ruth. *A Trajetória dos Movimentos Sociais*. In: DAGNINO, Evelina (org). **Os Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: ed. Brasiliense, 1996, p.85.

27 Tatagiba, por exemplo, foca-se na influência da Prefeitura Municipal de São Paulo sobre o mesmo movimento. Em um de seus trabalhos, sugere que se faça algo muito próximo do que nos propusemos: “Claro que a forma como cada organização do movimento responde a esses diferentes contextos, assim como os resultados que obtém varia, dentre outras coisas, em função de seus recursos organizacionais, de sua posição relativa no interior da rede, de seus projetos políticos etc. Aliás, um interessante campo de investigação a ser explorado em pesquisas é a forma como contextos, projetos e estratégias se combinam na produção de diferentes resultados. [grifo nosso] (TATAGIBA 2011, p.245) Ver TATAGIBA, L. *Relação entre movimentos sociais e instituições políticas na cidade de São Paulo: o caso do movimento de moradia*. In KOWARICK, L; MARQUES, E (org.). **São Paulo: novos percursos e autores**. 1ª ed. São Paulo: Ed. 34; Centro de Estudos da Metrópole, 2011, pp. 253-254.

conceituação do Estado, além da conceituação de movimento evidentemente, e, sobretudo, uma explicitação das consequências dessa conceituação para a explicação das interações entre esses dois entes. Desta opção derivaram-se as opções teórico-metodológicas da pesquisa.

Revisões bibliográficas dos estudos sobre políticas públicas indicam que existem atualmente diversas abordagens disponíveis a um pesquisador das interações entre Estado e atores sociais²⁸. A questão que se coloca ao pesquisador é a da escolha entre elas. Escolha esta que em grande medida deve ser orientada pela adequação entre o que se quer pesquisar e o como se vai pesquisar.

Nos dias de hoje, na Ciência Política, três variantes do Neoinstitucionalismo agrupam grande parte dos estudos sobre políticas públicas: (i) o neoinstitucionalismo da escolha racional, (ii) o histórico e (iii) o sociológico. Este último, a princípio, não seria o corpo teórico-metodológico mais adequado para esta pesquisa. Hall e Taylor, em importante artigo sobre as três versões do neoinstitucionalismo²⁹, após exporem as principais características de cada um, utilizam as diferentes posições de cada um deles quanto a dois temas, (a) instituições e comportamento e (b) criação e mudanças de políticas públicas, para iluminarem as potencialidades e os limites de cada uma das abordagens. Ao discutirem este segundo tema, (b) como as diferentes versões do neoinstitucionalismo abordam e explicam a criação e mudança das políticas públicas, tema este especialmente caro a esta pesquisa, eles apontam que:

Do ponto de vista da Ciência Política, contudo, a abordagem do institucionalismo sociológico amiúde parece estranhamente etérea. Especificamente, ela pode deixar inteiramente de lado o fato de que o processo de criação ou de reforma institucional envolve um conflito de poder entre atores cujos interesses entram em competição [...] Em certos casos, os neo-institucionalistas sociológicos parecem privilegiar de tal modo os processos macrosociológicos que os atores em jogo parecem desvanecer-se ao longe, tornando o resultado semelhante a uma 'ação sem atores'.³⁰

28 Cf: (1) SOUZA, Celina. 'Estado do Campo' da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. **RBCS**, 18(51): 15-20 2003. (2) SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, 8(16): 20-45. 2006. (3) SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta, e MARQUES, Eduardo. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. (4) FARIA, C. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **RBCS**, 18(51), 2003. (5) CAPELLA, A. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta, e MARQUES, Eduardo. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

29 HALL, P. A. e TAYLOR, R.C.R. As Três Versões do neoinstitucionalismo. **LUA NOVA** Nº 58. 2003. O original é de 1996.

30 HALL, 1996. Ibid., p. 218.

Esta vertente do neoinstitucionalismo se desenvolveu no âmbito da Sociologia das Organizações, questionando a primazia do *processo de racionalização do mundo* na explicação das mudanças organizacionais. Scott, num artigo de 2004, em que comenta o desenvolvimento da Sociologia das Organizações³¹, aponta que nas décadas de 60 e 70 essa área da Sociologia se caracterizou por sucessivos desenvolvimentos teóricos quanto aos determinantes das organizações. Esses desenvolvimentos estariam centrados na preocupação dos pesquisadores quanto ao lugar do ambiente, do entorno num sentido amplo, na explicação das características e das mudanças das organizações. Seis abordagens surgiram nesses anos: (a) Contingency Theory, (b) Transaction Cost, (c) Resource Dependence Theory, (d) Network Theory, (e) Organizational Ecology, e (f) Institutional Theory. Segundo Scott, pesquisadores de Stanford foram responsáveis por grande parte desses desenvolvimentos, dentre eles pelo o que veio a ser denominado de Neoinstitucionalismo Sociológico³².

A *Contingency Theory*, a primeira nova abordagem a surgir, reconhecia que as organizações eram dependentes de seus ambientes quanto aos recursos e às informações técnicas, e que tais ambientes variavam quanto à sua complexidade e grau de incerteza. Consequentemente variavam as estruturas organizacionais. As organizações eram vistas como variando em função de seus distintos ambientes técnicos, e, sobretudo, era esperado que organizações mais adaptadas aos seus ambientes específicos tivessem um melhor desempenho. A segunda abordagem, *Transaction Cost*, desenvolveu-se a partir da ideia, advinda da Economia, de que todas as transações, de bens e serviços, são custosas, porém que os custos variam. Para essa abordagem, transações seriam incertas e complexas, e as organizações reduziriam isso por alinharem interesses e introduzirem sistemas de controle que desencorajariam o comportamento oportunista. A terceira abordagem, *Resource Dependence Theory*, também ressaltava a importância da adaptação da organização ao ambiente, contudo, concebia o ambiente composto também pelo sistema político, além do econômico. A quarta abordagem foi a aplicação da *Network Theory* ao estudo das relações entre organizações, apontando o poder explicativo de variáveis como estrutura da rede e a posição da organização na sua rede para se compreender as organizações e seus desempenhos.

31 SCOTT, R W. Reflections on a half-century of Organizational Sociology. Annu. **Rev. Sociol.** 30:1–21. 2004.

32 “Throughout this creative period, I was working at Stanford University, where I would remain throughout my career. By the mid-1970s, the collection of organizational scholars assembled at this place was unrivaled in the world. Three of the six major theories—resource dependence, organizational ecology, and institutional theory—were launched by members of the Stanford faculty”. SCOTT, R W. Reflections on a half-century of Organizational Sociology. Annu. **Rev. Sociol.** 30:1–21. 2004. p.7.

A quinta abordagem, *Organizational Ecology*, questionava a capacidade de uma organização individual de resistir a mudanças fundamentais, apontando que os estudos sobre mudanças organizacionais deveriam focar-se, não em casos individuais, mas no estudo de populações de organizações. A sexta abordagem, *Institutional Theory*, enfatizava a importância dos aspectos culturais do ambiente para a explicação das organizações. Note-se, ela ressaltava os aspectos culturais. Esta última abordagem é o que denominou-se no debate da Ciência Política de Neoinstitucionalismo Sociológico. Quanto a ela Scott aponta que:

Building on the work of Berger & Luckmann (1967), institutional theorists [os do neoinstitucionalismo sociológico] argued that organizations must consider not only their technical environment but also their “institutional” environment: regulative, normative, and cultural-cognitive features that define 'social fitness'. Earlier theorists, such as Selznick and Parsons, stressed the regulative and normative aspects of institutional systems. Later 'neoinstitutionalists' recognized these as significant factors, but they also called attention to the role of symbolic elements—schemas, typifications, and scripts that perform an important, independent role in shaping organization structure and behavior.³³ (grifo nosso)

Por esta perspectiva, as mudanças observadas nas organizações não seriam decorrências da ação racional, do processo de racionalização do mundo engendrado pelas organizações e suas necessidades. Seriam sim, decorrências de mecanismos e processos que têm dado origem às práticas culturais em geral, tais como os mecanismos de transmissão ou de difusão. O livro *The New Institutionalism in Organizational Analysis*³⁴, composto por trabalhos de alguns dos principais pesquisadores dessa abordagem, procura apresentar as origens, o presente, e o futuro dessa perspectiva. Na Introdução deste livro DiMaggio e Powell apontam os quatro estudos fundamentais dessa abordagem: (a) Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony³⁵, (b) The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality³⁶, (c) The Role of Institutionalization in Cultural Persistence³⁷, e (d) The

33 SCOTT, R. W. Reflections on a half-century of Organizational Sociology. *Annu. Rev. Sociol.* 30:1–21. 2004. p.7

34 DiMaggio P. e Powell W.W. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago. University of Chicago Press, 1991.

35 Meyer, J. W. e Rowan, B. Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony. **American Journal of Sociology**, 83, pp. 340-363. 1977.

36 DiMaggio & Powell. “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality”. **American Sociological Review**, Vol. 48, No. 2, pp. 147-160. Apr., 1983.

37 Zucker. The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. **American Sociological Review**, Volume 42, Issue 5, pp. 726-743. Oct.1977.

Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence³⁸. Nesse livro vê-se que de fato a divergência entre o neoinstitucionalismo sociológico e a posição de Parsons e Selznick é maior do que o “reconhecimento tardio” de Scott, três décadas depois, dá a entender. Para DiMaggio e Powell, a teoria institucional na análise das organizações, o Neoinstitucionalismo Sociológico na Ciência Política, surge como uma resposta aos desencontros dos resultados da pesquisa empírica com as teorias então correntes³⁹. Segundo eles,

The resurgence of interest in institutions also harkens back to an older tradition of political economy, associated with Veblen and Commons, that focused on the mechanisms through which social and economic action occurred; and to the efforts of functionalists like Parsons and Selznick to grasp the enduring interconnections between the polity, the economy, and the society. These older lineages fell into disfavor not because they asked the wrong questions, but because they provided answers that were either largely descriptive and historically specific or so abstract as to lack explanatory punch. The current effort to conjoin the research foci of these traditions with contemporary developments in theory and method is not merely a return to scholarly roots, but an attempt to provide fresh answers to old questions about how social choices are shaped, mediated, and channeled by institutional arrangements.⁴⁰

Peci, Vieira e Glegg apontam que a principal crítica deste institucionalismo ao funcionalismo de Parsons referir-se-ia à falta duma dimensão cognitiva⁴¹. Podemos ver tal crítica e a solução adotada, a introdução da dimensão cognitiva no Neoinstitucionalismo Sociológico com base no Construtivismo Social, por exemplo, numa passagem, naquela mesma Introdução, quando

38 Scott & Meyer. The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence. In: DiMaggio P. e Powell W.W. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago. University of Chicago Press, 1991.

39 “Studies of organizational and political change routinely point findings that are hard to square with either rational-actor or functionalist accounts. Administrators and politicians champion programs that are established but not implemented; managers gather information assiduously, but fail to analyse it; experts are hired not for advice but to signal legitimacy. Such pervasive findings of case-based research provoke efforts to replace rational theories of technical contingency or strategic choice with alternative models that are more consistent with the organizational reality that researchers have observed”. Scott & Meyer. The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence. In: DiMaggio P. e Powell W.W. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago. University of Chicago Press, 1991, p.3.

40 Ibid., p.2.

41 “A principal crítica que o novo institucionalismo direciona ao funcionalismo de Parsons refere-se à falta da dimensão cognitiva que, segundo os representantes dessa abordagem, pode ser encontrada nos estudos de March e Cyert (1963), March e Simon (1958) e Simon (1976). O processo de tomada de decisão dentro das organizações se apresenta como um deslocamento do velho para o novo institucionalismo, de uma abordagem normativa para uma abordagem cognitiva, do comprometimento para rotina, da motivação para a lógica de seguimento das regras (Heritage, 1984; McSwite, 1998; Powell & Dimaggio, 1990).” PECI, A.; VIEIRA, M. M. F.; CLEGG, S. R. A Construção do “Real” e Práticas Discursivas: o Poder nos Processos de Institucionaliz(ação). **RAC**, v. 10, n. 3, pp. 51-71. Jul./Set. 2006.

DiMaggio e Powell abordam a importância de Berger e Luckmann para a formação do Neoinstitucionalismo Sociológico:

Berger and Luckmann, like Parsons, slight the microconstruction of social order that so concerned Garfinkel. Practical reasons is not their concern. Indeed, their account of institutions as constituted by 'a reciprocal typification of habitualized actions by types of actors' (1967:54) is similar to Parsons' discussion of institutionalized roles, but with a crucial difference. Their analysis operates largely at the level of cognition, whereas Parson emphasizes the evaluative and cathetic aspect and the integration of role requirements with the personality system. By contrast, Berger and Luckmann grant extraordinary power to institutions as cognitive constructions, suggesting that they 'control human conduct... prior to or apart from any mechanisms or sanctions specifically set up to support' them (p. 55). Even the internalization of typifications, although guided by cathectic attachments and linked to normative legitimation, is essentially cognitive in nature. Ethnomethodolgy and phenomenology together provide the new institutionalism with a microsociology of considerable power.⁴²

Berger e Luckmann, dois expoentes do Construtivismo Social, preocupavam-se acerca de como determinada verdade é assumida como realidade⁴³. Nesta abordagem, a sociedade é vista como uma grande instituição. Assim, apesar da perspectiva do Neoinstitucionalismo Sociológico fornecer análises muito interessantes, a forma como ela aborda o estudo da sociedade embaça a fronteira entre o Estado e os atores sociais, permitindo passagens fáceis de ideias e padrões comportamentais de um para outro. Não sendo por isso profícua ao detalhamento e esmiuçamento dessas interações que este estudo pretende realizar. Caso se adotasse esta abordagem, provavelmente, a análise que seria desenvolvida nesta pesquisa recairia nos mesmos problemas que ela busca superar. Por fim, a adoção de tal perspectiva significaria abrir mão da opção feita no plano metateórico quanto à dissociabilidade entre Estado e atores sociais. Isto porque, na perspectiva do institucionalismo sociológico, esses dois objetos são expressões diferentes de um mesmo ente, uma grande instituição que molda, significa e explica a ambos,

42 DiMaggio P. e Powell W.W. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago. University of Chicago Press, 1991p.21.

43 “Exagerar a importância do pensamento teórico na sociedade e na história é um natural engano dos teorizadores. Isto torna por conseguinte ainda mais necessário corrigir esta incompreensão intelectualista. As formulações teóricas da realidade, quer sejam científicas ou filosóficas quer sejam até mitológicas, não esgotam o que é 'real' para os membros de uma sociedade. Sendo assim, a sociologia do conhecimento deve acima de tudo ocupar-se como que os homens 'conhecem' como 'realidade' em sua vida cotidiana, vida não teórica ou pré teórica. Em outras palavras, o 'conhecimento' do senso comum, e não as 'ideias', deve ser o foco central da sociologia do conhecimento. É precisamente este 'conhecimento' que constitui o tecido de significados sem o qual nenhuma sociedade poderia existir.”. BERGER, P. L. e LUCKMAN, T. **A Construção Social da Realidade: Tratado de Sociologia do Conhecimento**. 16. ed. Petrópolis: Vozes, pp.29-30. 1998.

a cultura. Assim sendo, a adoção dessa perspectiva resultaria no abandono daquela opção, que apesar de ser provisória é, nesta pesquisa, indicativa da linha analítica.

Diferentemente da vertente sociológica, o Neoinstitucionalismo da Escolha Racional opera com uma dissociação ontológica entre ator e instituição. Para esta perspectiva, os atores são agentes maximizadores de seus ganhos. Eles necessariamente agem estrategicamente com base em seus cálculos. Esses cálculos são realizados com base nas informações de que dispõe, principalmente:

pelas expectativas do ator relativas ao comportamento provável dos outros atores. As instituições estruturam essa interação ao influenciarem a possibilidade e a sequência de alternativas na agenda, ou ao oferecerem informações ou mecanismos de adoção que reduzem a incerteza no tocante ao comportamento dos outros, ao mesmo tempo que propiciam aos atores ‘ganhos de troca’, o que os incentivará a se dirigirem a certos cálculos ou ações precisas. Trata-se de um enfoque ‘calculador’ clássico para explicar a influência das instituições sobre a ação individual.⁴⁴

Note-se, que apesar das instituições fornecerem informações acerca da ação de agentes, elas propriamente não são agentes. São entes de uma substância diversa dos atores. Enquanto aquelas se aproximam da ideia de coisa, estes se aproximam da de sujeito. Assim, o Neoinstitucionalismo da Escolha Racional operaria numa distinção ontológica entre instituição e ator. Logo, neste plano, ele poderia ser adequado à pesquisa que aqui se propõe. Entretanto, a adoção desta abordagem teórico-metodológica, nessa pesquisa, acarretaria inadequações entre o que se quer pesquisar e o modo como se pesquisaria. Isso porque o neoinstitucionalismo da escolha racional, por sua conformação teórico-metodológica, é mais adequado ao estudo de mudanças institucionais num contexto em que o consenso entre atores de estatuto similar é fundamental para a possibilidade da mudança institucional⁴⁵. O que não é estranho a uma vertente que se desenvolveu a partir de estudos legislativos. Contudo, no caso das mudanças institucionais que aqui se propõe estudar, não há necessidade constante de consenso entre os

44 HALL, P. A. e TAYLOR, R.C.R. **As Três Versões do neoinstitucionalismo**. LUA NOVA N° 58. 2003. O original é de 1996. p.206

45 “Essas reflexões sugerem que, embora o institucionalismo da escolha racional possa contribuir para explicar porque as instituições continuem a existir, a explicação que ele propõe da sua gênese não se aplica com êxito senão a um número limitado de contextos. Mais precisamente, seu alcance teórico é maior em contextos nos quais o consenso entre os atores dispostos à ação estratégica e de estatuto relativamente idêntico é indispensável para assegurar uma mudança institucional, como em certas assembleias legislativas ou em arenas internacionais.” Ibid., p.217

atores, pois eles têm estatutos acentuadamente assimétricos. Nesta pesquisa, as situações que serão analisadas não podem ser escolhidas com base em suas semelhanças conformativas, estratégia metodológica esta que operaria uma redução das dimensões do poder muito profícua a uma abordagem da questão que fosse orientada pela perspectiva da Escolha Racional. Devido ao quadro referencial que orienta a questão, as situações analisadas devem ser selecionadas com base na relevância das mudanças que elas introduziram, para o processo de desenvolvimento da política analisada. É improvável que as situações que saiam de tal seleção sejam similares entre si, quanto às regras e aos atores. Em muitas delas, apenas um dos atores pode ser relevante.

Nesse contexto, sem dúvida, a reconstrução dos cálculos estratégicos deste ator é conveniente. Contudo, analisar seu comportamento apenas por esta perspectiva seria temerário. A afirmação da adoção de uma determinada lógica de ação pelo ator tem de ser uma hipótese de pesquisa e não o pressuposto da análise. A adoção exclusiva da ação estratégica como lógica de significação, que resultaria da utilização do corpo teórico-metodológico do Neoinstitucionalismo da Escolha Racional, limitaria sobremaneira a possibilidade de captação das interações entre as diferentes dimensões que se mostrarem relevantes em cada situação. Será que em nosso caso, a dedução, com base no cálculo estratégico, deveria ser o único método utilizado para avaliar como se articularam as diferentes dimensões? Ou ela deveria ser confrontada, questionada, quiçá confirmada, com possíveis articulações dimensionais construídas indutivamente com base em dados empíricos? Construções estas que não estariam sujeitas a restrições quanto à imutabilidade das preferências dos atores. Radicalizando o argumento, por que não testar deduções com base em outras lógicas de ação⁴⁶. Sobretudo se há uma outra vertente do Neoinstitucionalismo que abre esta possibilidade.

Para Labra⁴⁷, apoiando-se em Steinmo e Thelen⁴⁸, a diferença fundamental, “nuclear”, entre o Neoinstitucionalismo da Escolha Racional e o Histórico, é que este último considera que as instituições alteram as preferências dos atores. Para esta perspectiva, as instituições modelariam as estratégias e as próprias metas do ator, além de mediar suas relações de cooperação e de conflito. Haveria situações em que não há uma escolha única que maximize os ganhos do ator.

46 Tal como, por exemplo, sugere Andrews num artigo em que a partir de uma perspectiva habermasiana critica o neoinstitucionalismo da escolha racional por suas implicações teóricas, que, segundo ela, resultariam numa limitada capacidade explicativa de situações de cooperação. Ver: ANDREWS, C. Implicações Teóricas do Novo Institucionalismo: Uma Abordagem Habermasiana. **DADOS**, 48(2): 271-299. 2005.

47 LABRA, M. Análise de Políticas, Modos de Policy-Making e Intermediação de Interesses: uma revisão. **PHYSIS**, 9(2):131-166. 1999.

48 STEINMO, S.;THELEN, K. Historical institutionalism in comparative analysis. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. **Structuring politics. Historical institutionalisms in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press. 1994.

Logo, os instrumentos da teoria dos jogos deveriam ser suplementados com outros métodos, para se compreender a opção escolhida pelo ator. Segundo as autoras, essas duas vertentes do Neoinstitucionalismo diferenciam-se pelas premissas a partir das quais abordam a política. Na escolha racional, as instituições são importantes enquanto “contexto estratégico”, que impõe constrangimentos à conduta de indivíduos racionais maximizadores de seu interesse próprio. Já o neoinstitucionalismo histórico preocupa-se com o modo pelo qual instituições histórica e socialmente construídas afetam as estratégias e as metas dos atores, a distribuição do poder entre eles e os resultados em termos das decisões políticas. Assim, esta vertente do Neoinstitucionalismo forneceria pontes analíticas, de médio alcance, para o entendimento das continuidades e especificidades das políticas. Segundo Steinmo e Thelen, ao centrar-se nos “traços institucionais intermediários da vida política, o institucionalismo provê teoricamente a ponte entre os agentes humanos que fazem a história e as circunstâncias sob as quais eles são capazes de fazê-lo”⁴⁹. Para Labra⁵⁰ e outros autores, o Neoinstitucionalismo Histórico não teria um conjunto de procedimentos instrumentais aplicáveis a toda situação política. Ele desenvolveria hipóteses indutivamente, no curso da interpretação do material empírico. Assim, ao buscar desvendar a estruturação das situações políticas, esta perspectiva colocaria em contexto tanto os agentes, seus interesses e estratégias, e a distribuição de poder entre eles, quanto suas interações, indo, assim, além dos efeitos institucionais. Para Hall e Taylor:

embora chamem a atenção para o papel das instituições na vida política, é raro que os teóricos do institucionalismo histórico afirmem que as instituições são o único fator que influencia a vida política. De modo geral, procuram situar as instituições numa cadeia causal que deixe espaço para outros fatores, em particular os desenvolvimentos socioeconômicos e a difusão das idéias. Desse ponto de vista, apresentam um mundo mais complexo que o universo de preferências e de instituições com frequência postulado pelos teóricos da escola da escolha racional.⁵¹

Contudo, tal como também apontam esses últimos autores, essa “virtude não negligenciável” do Neoinstitucionalismo Histórico, de ora utilizar o enfoque “calculista”, ora o “culturalista”,

49 LABRA, M. Análise de Políticas, Modos de Policy-Making e Intermediação de Interesses: uma revisão. **PHYSIS**, 9(2):131-166. 1999, p.10.

50 “Rejeitando a ideia de que a conduta política pode ser analisada com técnicas úteis talvez em economia, o institucionalismo histórico desenvolve hipóteses indutivamente, no curso da interpretação do próprio material empírico” Labra *ibidem* p.144

51 HALL, P. A. e TAYLOR, R.C.R. **As Três Versões do neoinstitucionalismo**. LUA NOVA Nº 58. 2003. O original é de 1996, p.201.

pode acarretar inconveniências advindas desse “ecletismo”. Sobretudo se não se definir claramente o encadeamento causal preciso pelo qual as instituições, e os outros elementos explicativos, afetam os comportamentos que se quer explicar.

Como muito bem discute o professor José Jeremias de Oliveira Filho, do Departamento de Sociologia da USP, em seus cursos de Metodologia da Ciência, o problema não está em si no uso de conceitos de diferentes matizes. Ele está na imprecisão da explicação, pois o uso de conceitos de matrizes diferentes, a nossa “virtude não negligenciável” do Neoinstitucionalismo Histórico, sem as devidas mediações leva a afirmações incompreensíveis, supostamente de grande complexidade, mas, de fato, infalseáveis. Contudo, afirma o autor, dos riscos de ecletismo não devemos derivar o dogmatismo metodológico, solução adotada, em nosso caso, pela Escolha Racional, por exemplo. Para ele, é possível produzirem-se explicações adequadas a partir de diferentes matrizes, o que ele denomina de pluralismo metodológico. Contudo, aponta ele, há que se ter cuidado para não se cair no ecletismo.

Entretanto, como não cair no ecletismo? Num artigo, “Patologia e regras metodológicas”⁵², temos uma resposta. Nesse artigo, o professor está defendendo o potencial do pluralismo metodológico no campo da reflexão metateórica das Ciências Sociais. Ao abordar como o pluralismo metodológico evita o ecletismo, naquele campo, ele aponta os dois sentidos do pluralismo como a solução: (a) pluralismo interno, no sentido de alguma diferenciação interna quanto às regras de validação entre os distintos campos da Ciência; e (b) pluralismo externo, ou seja, quanto às demais abordagens concorrentes e auxiliares no campo da metateoria, quais sejam, as abordagens analítica, dialética e hermenêutica. Evidentemente, o nosso problema e o do autor não são exatamente o mesmo, porém são similares: como controlar o risco do ecletismo numa explicação, uma vez que se parta de conceitos com matrizes diferentes. Vejamos o trecho:

Se, como consequência, o programa de uma única metodologia é suspeito e inadequado, na sua forma reducionista ou dualista, o pluralismo na consideração das regras deverá se pautar por extrema prudência para não descambar no ecletismo de roupagem metodológica. Para evitar esta dificuldade é preciso especificar dois sentidos do termo pluralismo. O pluralismo interno a uma teoria da ciência, que pode coincidir com certos reducionismos atenuados não relativistas, admite algumas regras metodológicas específicas a um conjunto de ciências sem incompatibilidade entre elas. É o caso, anteriormente mencionado, da metodologia popperiana das ciências sociais.

52 OLIVEIRA FILHO, J. J. Patologia e regras metodológicas. *Estudos Avançados* 9(23), 1995.

Pode-se classificar as reconstruções metodológicas de processos de investigação social pela natureza do instrumental de reconstrução utilizado, distinções conceituais de disciplinas filosóficas ou científicas que, retiradas dos seus contextos de origem, passam a exercer funções de fundamentação de estratégias de investigação e se organizam em esquemas-base metateóricos: reconstruções metodológicas de fundamentação analítica, reconstruções metodológicas de fundamentação hermenêutica, reconstruções metodológicas de fundamentação dialética e reconstruções pluralistas, que combinam de alguma forma distinções conceituais e regras metodológicas geradas em várias correntes destas famílias metodológicas. Este pluralismo externo evitará os perigos do ecletismo metodológico pela incorporação crítica de novas contribuições a uma postura teórica e metodológica inicial que, em constantes reelaborações, fruto de intenso diálogo, determinará os caminhos, decisões e apostas intelectuais.⁵³

Ou seja, a chave para se evitar o ecletismo estaria na explicitação da diferenciação interna da explicação e na utilização crítica dos conceitos de diferentes matizes mobilizados. Utilização crítica porque há uma posição inicial e há uma problematização dos conceitos de outros matizes que são incorporados. O que se busca não é uma colcha de retalhos, mas uma tecitura composta por diferentes padrões. De fato, algumas vezes, em trabalhos de neoinstitucionalistas históricos, e apesar de se concordar com o sentido geral da explicação proposta em cada caso, fica-se com a impressão de que se perdeu algo. De que não entendemos exatamente por quais caminhos as variáveis independentes, ou os condicionantes, explicaram a dependente, ou o resultado. Para evitar isso, além de se expor de que perspectiva parte o estudo, no correr de sua explicação, a mera referência a uma determinada forma de explicar um fenômeno não é suficiente. É preciso que se explicita qual é a abordagem, a perspectiva, a partir da qual foi elaborada essa determinada explicação a que se está recorrendo, a fim de que se averiguem as possíveis pontes, ou distinções necessárias, em relação à abordagem que norteava a explicação que se vinha expondo. À tal atenção quanto ao “pluralismo externo”, quanto ao contexto original dos conceitos mobilizados, deve-se somar o cuidado com as distinções “internas”, com os âmbitos de validade das diferentes explicações mobilizadas no todo da explicação. Deve haver uma preocupação em explicitar o que cada uma daquelas explicações explica; e quais são as regras de validade de cada uma delas. Isto, dado que elas provêm de diferentes abordagens e, assim sendo, não se pode simplesmente recortá-las de seus contextos teórico-metodológicos.

53 OLIVEIRA FILHO, J. J. Patologia e regras metodológicas. *Estudos Avançados* 9(23), 1995, p. 268.

1.2. O controle das explicações

A solução operacional adotada para reduzir o risco do ecletismo foi o uso de uma estratégia de explicação baseada na ideia dos mecanismos explicativos. Há polêmica e divergência quanto ao que são exatamente os mecanismos explicativos. Contudo, parece que todos concordam que a ideia é que se produzam explicações falseáveis necessárias e suficientes à compreensão dos resultados. Ou seja, sem todos aqueles elementos explicativos apontados, não se compreende os resultados; e qualquer elemento a mais é desnecessário à explicação. Marques, citando Tilly, numa mesa realizada na Anpocs de 2006⁵⁴, aponta que existem basicamente cinco estratégias de explicação: (a) a cética, que considera que não é possível explicar; (b) as explicações por leis gerais; (c) as explicações por propensão; (d) as explicações sistêmicas; (e) e as explicações por mecanismos e processos. Tilly, em interessante livro que escreveu com McAdam e Tarrow, define os mecanismos como “uma delimitada classe de eventos que alteram relações entre configurações específicas de elementos de formas idênticas ou muito similares numa variedade de situações”⁵⁵. Nesta pesquisa adotar-se-á tal definição de mecanismo. Note-se que apesar dos mecanismos terem os mesmos efeitos em situações diversas, eles não geram os mesmos resultados, pois sua “ação” se dá sobre configurações diversas de elementos em cada situação.

Especificamente, os mecanismos são construções teóricas caracterizadas por serem causais, precisas e suficientes. Eles não são uma novidade. São uma obsessão por determinadas características que, com alguma variação, sempre estiveram presentes nas explicações que se propuseram científicas. A obsessão pela necessidade de suficiência da explicação é a característica mais interessante da estratégia de explicação por mecanismos para o controle daquele “ecletismo” que arrisca esta pesquisa. Isso porque ela impõe tal cuidado com a especificação de cada explicação que, se aliarmos isto ao cuidado com a origem teórico-metodológica, como resultado, acaba-se por ter maior controle sobre a explicação como um todo. Daí procurarmos nesta pesquisa construir explicações para as mudanças da política habitacional paulistana que sejam causais, precisas e suficientes.

54 MARQUES, E. Leis gerais, explicações e mecanismos – para onde vão nossas análises?. In: MARQUES, E.; ARRETCHÉ, M.; HOCHMAN, G.; KUSCHNIR, K. **Dossiê: Métodos e Explicações da Política – Para onde nos levam os caminhos recentes?** Este conjunto de textos foi organizado a partir de mesa redonda, de mesmo nome, realizada no XXIX Encontro da Anpocs, 2006.

55 MCADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. **Dynamics of Contention**. New York: Cambridge University Press, 2001, p.25.

Contudo, o problema do controle da explicação se põe antes mesmo da própria explicação ser formulada, uma vez que essa formulação não se dá no vazio, no vácuo. As explicações que formulamos no realizar da Ciência são influenciadas pelas explicações passadas e/ou correntes acerca dos fenômenos que abordamos. Essa influência ocorre mesmo quando buscamos negá-las, com o quê, aliás, no mais das vezes estamos preocupados. Contudo, como vimos, o *calcanhar* do Neoinstitucionalismo Histórico parece residir não tanto em falta de clareza quanto ao que busca negar, mas, e não à toa, em certa falta de controle quanto a quê, especificamente, as explicações que mobiliza efetivamente afetam. Não à toa, uma vez que isso parece decorrer da importância central da indução na elaboração de suas explicações. Antes de seguirmos, deixemos explícito que sempre se trabalha com a indução e a dedução no fazer científico. Mas que sabemos que os desenhos das pesquisas, as perguntas que nos fazemos, e outras questões relevantes ao fazer científico que não convém que aqui nos estendamos, resultam em estudos que por fim têm determinada caracterização quanto ao equilíbrio desses dois processos lógicos da reflexão. E, nem sempre a indução é central. Há pesquisas que na prática centram-se quase que exclusivamente na dedução, no teste dela, na precisão do instrumento utilizado. Já outras fazem questão de afirmar que usam o método indutivo-dedutivo. O neoinstitucionalismo histórico parece variar, mas não quanto à importância da indução. O que ocorre é que muitas vezes o que se busca é explicar o desenvolvimento de um determinado caso. Assim, a dedução é importante, mas, por mais que o caso seja uma escolha controlada, nessas pesquisas, ela está limitada qualitativamente pelo “n” no escopo de sua aplicação. Daí haver uma maior importância da dedução nos estudos comparativos dessa perspectiva.

Contudo, voltemos ao nosso ponto: a importância central da indução na elaboração das explicações do neoinstitucionalismo histórico e a relação dela com o “risco do ecletismo”. Não se está dizendo que a centralidade da indução, nos termos que vínhamos tratando, necessariamente leve a esse descontrole. Está-se dizendo que este controle, esta preocupação com a coerência dos diversos conceitos mobilizados, se coloca fortemente para as pesquisas que se apoiem nela. Sobretudo, se tal pesquisa não estiver devidamente enquadrada dentro da perspectiva do marxismo⁵⁶. Quando há um conjunto de ferramentas analíticas sempre válidas para determinadas situações, caso do neoinstitucionalismo da escolha racional que se baseia no individualismo metodológico, a questão da coerência entre as explicações mobilizadas não se

56 A indução também é central no marxismo, contudo, o marxismo não é metodologicamente plural. Ele não utiliza conceitos e explicações advindos de outras perspectivas, logo o problema de ecletismo não se coloca de forma significativa.

coloca da mesma forma que no neoinstitucionalismo histórico. Pois na escolha racional não se trata da congruência das explicações de diferentes matizes mobilizadas. Trata-se, sim, da adequação ou não de determinada explicação à perspectiva da Escolha Racional. Trata-se de, se é um argumento cabível em tal enquadramento, se seria perceptível e valorizado pelos atores, a que ponto ele influenciaria ou não, de fato, os cálculos do ator real (e por aí iria).

Entretanto, tal como apontou Labra⁵⁷, o Neoinstitucionalismo Histórico não tem tais ferramentas “sempre válidas”, ele desenvolve suas explicações no curso da interpretação do material empírico. Geralmente, temos muito controle sobre os dados advindos da pesquisa empírica, contudo não apenas dados primários são material empírico. Por isso, e tendo por fim reduzir os riscos de ecletismo, foram utilizados três parâmetros para organizar as explicações da ampla bibliografia que abordamos, sobre as políticas públicas em geral, e a existente sobre nossos casos em particular. Isto de modo a delimitar quais são as possíveis contribuições de cada estudo, buscando controlar suas explicações de modo a evitar o ecletismo num momento posterior. Os parâmetros utilizados são: (a) “Tipo de Estudo”, (b) “Tipo de Mecanismo Explicativo” utilizado no estudo, e (c) “Fase da Política Focada” no estudo.

O primeiro parâmetro, pelo qual se distinguiu os estudos abordados de modo a melhor compreender a contribuição de cada um deles para a pesquisa, foi quanto ao *tipo* de estudo. Nem todos os estudos sobre políticas públicas procuram de fato explicá-las, tal como aqui se pretende. Parte considerável deles dedica-se à exposição dessas políticas, à *descrição* do processo de formulação delas ou de seu processo de implementação, sem, contudo, buscar estabelecer os nexos causais que explicam as mudanças (ou não-mudanças) que estão sendo descritas.

Apesar das descrições não serem o foco desta revisão, elas terão lugar nesta pesquisa, sobretudo no que se refere ao processo de formulação de possíveis mecanismos explicativos que venham a ser encontrados. Isto porque boas descrições nos permitem distinguir o sistemático do não-sistemático em determinado fenômeno. Um outro conjunto de estudos que também pode vir a ser útil, apesar de não ser o foco desta pesquisa, é o que se dedica à *avaliação* das políticas públicas, tendo por base os objetivos propalados das políticas, ou algum outro parâmetro, e os seus resultados concretos.

57 Ver nota de Rodapé 50.

Assim sendo, apenas uma parte da produção bibliográfica sobre as políticas públicas dedica-se efetivamente à *explicação*. Dentre estas, há pelo menos mais uma distinção importante a se considerar: o lugar das políticas públicas, em questão, na explicação exposta em cada estudo. Elas estão *explicando* ou sendo *explicadas*. No primeiro caso, o campo conhecido como *Policy Analysis*, geralmente o foco está na elaboração de recomendações acerca de possíveis alterações nas políticas públicas. Em tais estudos procuram-se relações causais entre as características das políticas (seu desenho, recursos e processo de implementação) e os resultados das políticas. Um exemplo desse tipo de estudo, na temática que estamos tratando, parece ser o estudo *Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional*⁵⁸. Apesar desse tipo de estudo fornecer muitos dados e ser explicativo, ele não trata exatamente do foco desta pesquisa. Uma vez que buscamos explicar as políticas, e nos estudos desse tipo, a *Policy Analysis*, as políticas estão explicando. Enquanto na *Policy Analysis* as políticas explicam seus resultados, nesta pesquisa os resultados das políticas são constitutivos delas, são aspectos delas, tal como seu desenho, recursos e processo de implementação.

Por fim, tem-se um último conjunto, o que mais nos interessa: os estudos que buscam explicar as características e as mudanças das políticas públicas. Para aprofundarmos a análise e expormos mais detalhadamente esse último conjunto de estudos, introduziu-se outros dois parâmetros: (b) “Tipo de Mecanismo Explicativo” utilizado e (c) “Fase da Política Focada”. Evidentemente as explicações presentes nos estudos que propõem-se explicar as políticas como um todo variam significativamente. Tanto quanto ao que explicam, qual política ou quê aspecto das políticas, quanto ao como explicam, às suas *estratégias explicativas*. O segundo parâmetro, (b) “Tipo de Mecanismo Explicativo” busca dar conta de parte dessa variação, a de como se explica. Ele relaciona determinadas explicações, retiradas desses estudos, a seus contextos teórico-metodológicos de origem e ao seu âmbito de explicação nesta pesquisa. Basicamente, as explicações presentes naquele conjunto de maior interesse são identificadas e agrupadas pelo tipo do efeito, cognitivo, ambiental ou relacional, a que recorrem na sua compreensão dos resultados.

Inicialmente, os argumentos centrais daqueles estudos serão reconstruídos a partir da estratégia explicativa dos mecanismos. Dizemos “reconstruídos” porque nesse procedimento há perda de

58 ARRETCHÉ, M.; VAZQUEZ, D.; e FUSARO, E. **Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional**. CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE / CEBRAP e SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO / MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007

informação, uma vez que se busca sintetizar os argumentos de cada estudo, e não seria adequado, nem justo, referir-se a essas “novas” explicações como sendo as mesmas das originais. Daí em momento posterior, a saber, quando da incorporação de explicações advindas de outros matizes à nossa explicação, ser central a problematização dessas explicações tal qual tratamos mais acima ao introduzirmos a problemática do risco de ecletismo no Neoinstitucionalismo Histórico. Com base nessas reconstruções serão apontados o que seriam os mecanismos explicativos mobilizados por cada determinado estudo. Em seguida, esses mecanismos serão agrupados pelo tipo de efeito que é central na explicação proposta por cada um desses mecanismos. Note-se que nesta categorização o efeito do mecanismo é o central.

Segundo Tilly, Tarrow e McAdam, os mecanismos cognitivos são aqueles que operam, explicam, através de alterações da percepção de indivíduos e coletividades⁵⁹. O artigo de Lindblom⁶⁰, que procura explicar por que as políticas públicas nunca afetariam negativamente os interesses do capital, a não ser que haja uma compensação a ele, é um bom exemplo de mecanismo cognitivo. Segundo esse autor, os formuladores de políticas vão preferir políticas que não desagradem aos *businessmen*, porque eles, os formuladores, antecipariam que caso fizessem o contrário, aqueles reagiriam negativamente, não investindo os recursos econômicos de que dispõem. Assim, políticas que atingem o capital só seriam introduzidas caso se estabeleçam mecanismos de compensação. Os dois mecanismos que o autor utiliza em sua explicação das políticas, “perspectiva de punição” e “perspectiva de compensação”, são cognitivos. Um altera a percepção dos businessmen quanto à política, o outro impede a alteração da percepção dos formadores quanto ao que podem ser as políticas. A combinação desses dois mecanismos explicaria as características das políticas.

Outro bom exemplo de um mecanismo cognitivo é o mecanismo das arenas de veto da forma como ele é mobilizado por Immergut⁶¹. Neste artigo, Immergut demonstra que as preferências dos atores, envolvidos na formulação e implementação de uma mesma política, não são

59 Para Marques “Os mecanismos cognitivos incluem as ações que se relacionam com as percepções e estados mentais dos indivíduos e grupos sociais, englobando as várias explicações derivadas da teoria da escolha racional e suas aparentes violações como o devaneio e a compensação. A maior parte dos elementos classificados por Elster (1986) como mecanismos pode ser incluído nessa categoria.” MARQUES, E. Leis gerais, explicações e mecanismos – para onde vão nossas análises?. In: MARQUES, E.; ARRETCHE, M.; HOCHMAN, G.; KUSCHNIR, K. **Dossiê: Métodos e Explicações da Política – Para onde nos levam os caminhos recentes?** Este conjunto de textos foi organizado a partir de mesa redonda, de mesmo nome, realizada no XXIX Encontro da Anpocs, 2006, p.5

60 LINDBLOM, Charles E. The Market as Prison. *Journal of Politics*, 44, 1982

61 IMMERGUT, Ellen. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *RBCS*, 30, 1996.

suficientes para explicar as características da política em questão. Segundo ela, é necessário que essas preferências sejam mediadas pelos aspectos institucionais da situação para que se consiga explicar os resultados. Ela demonstra isso, mostrando como em três países chegou-se a políticas diferentes, apesar das preferências dos atores envolvidos serem semelhantes. No artigo ela mostra como as estratégias que os atores adotaram foram determinantes para os resultados. Ela aponta, porém, que tais estratégias foram elaboradas com base no arranjo institucional de cada situação, levando, assim, em cada uma, à formação de estratégias diversas pelos mesmos atores. Assim, apesar dessas estratégias serem determinantes para o resultado, não são elas que o explicam. Essas estratégias derivam da interação das preferências dos atores com as características dos arranjos institucionais das situações onde essas estratégias foram elaboradas. Logo, a preferência dos atores seria uma condição necessária para se explicar características das políticas, porém não seriam uma condição suficiente. O mecanismo que ela usa para explicar como os arranjos institucionais explicam as estratégias dos atores é o das arenas de veto. Segundo tal argumento, as características do processo decisório de determinada política constituem as arenas onde as decisões acerca dela serão tomadas. Assim definem a possibilidade de veto por parte dos que não a desejam, ou não desejam a sua mudança. No artigo de Immergut, o mecanismo das arenas de veto opera uma alteração da percepção dos atores quanto à sua situação, alteração esta que explica as estratégias que os atores adotam em cada situação. Logo, é um mecanismo cognitivo, com efeito cognitivo, mesmo que engendrado por fenômenos ambientais.

Para Tilly, Tarrow e McAdam, mecanismos ambientais “significam influências nas condições da vida social geradas externamente”. Para Marques, no caso dos mecanismos ambientais “temos ações que se vinculam a características dos contextos que influenciam a vida social. Dentre esses podemos incluir as instituições, destacadas pelo neoinstitucionalismo, e o espaço ou o território, destacados pela geografia e os estudos urbanos e regionais”⁶². O centro da ideia desse tipo de mecanismo, parece-nos, está na característica de ser algo externo à situação que conforma suas características: o espaço e o território e as instituições. Estas últimas no que tangem à seletividade da conversão dos recursos dos atores em poder na decisão. Note-se, enquanto as instituições engendram mecanismos cognitivos quando explicam as estratégias dos atores, elas engendram mecanismos ambientais quando “transformam” recursos dos atores em

62 MARQUES, E. Leis gerais, explicações e mecanismos – para onde vão nossas análises?. In: MARQUES, E.; ARRETCHÉ, M.; HOCHMAN, G.; KUSCHNIR, K. **Dossiê: Métodos e Explicações da Política – Para onde nos levam os caminhos recentes?** Este conjunto de textos foi organizado a partir de mesa redonda, de mesmo nome, realizada no XXIX Encontro da Anpocs, 2006. p.5

poder de formas diferentes, o conhecido *viés institucional*. Nos estudos sobre federalismo e políticas públicas, encontramos comumente dois mecanismos de base institucional que são tipicamente ambientais: a dispersão e a concentração de autoridade. A dispersão da autoridade reduz a consistência interna das decisões e assim das políticas. Já a concentração da autoridade gera maior consistência interna das políticas. O importante para a explicação não são as instituições em si, mas o efeito que elas causam, pois o efeito delas é o que explica. A tipologia proposta por Tilly, Tarrow e McAdam classifica os mecanismos justamente pelos efeitos que eles têm, pelo que é central na explicação deles, o que é muito útil a um controle do “ecletismo” na explicação. Para a *tipologia dos mecanismos* não importa o que constitui o mecanismo, importa o efeito dele, o tipo de efeito que ele apresenta. De certa forma “onde” se dá o efeito dele. Se for um efeito que explica por alterar a percepção, ele é cognitivo. Tal é o caso de Lindblom e Immergut que vimos, como também de Przeworski⁶³, e das explicações das políticas e suas mudanças com base nos partidos. Se for um mecanismo que explica por alterações nas condições que conformam a situação, ele é ambiental. É o caso, por exemplo, dos mecanismos de dispersão e concentração de autoridade. Contudo, se for um mecanismo que explica por mudanças na forma como os atores compreendem seu ambiente, como eles compreendem o que estrutura sua situação, o mecanismo não será ambiental, será cognitivo.

Por fim temos os mecanismos relacionais que alteram conexões entre pessoas, grupos e redes. Esses mecanismos mobilizam alterações nas formas e nas características das relações como elemento explicativo. Novamente, o central na explicação é o efeito que o mecanismo tem sobre as características das relações. Uma explicação baseada nas características das redes não necessariamente mobiliza um mecanismo explicativo de tipo relacional. Tal como no caso das instituições, o importante não são os elementos que constituem o mecanismo, o importante é o efeito do mecanismo. Assim, por exemplo, explicações que se baseiam em alterações da forma como os atores percebem sua situação posicional numa rede, são cognitivos. Já explicações que se baseiam em alterações nas formas e nas características das redes, são relacionais. Ou seja, o mecanismo não é relacional porque se baseia em redes. Ele é relacional porque o efeito explicativo dele é relacional. No caso das redes, porque ele explica por alterar as características das redes. Por isso, parece-nos, que as explicações da corrente das relações de poder baseiam-se em mecanismos relacionais. Tome-se o caso de Esping-Andersen⁶⁴ por exemplo. Deixe-se de lado a discussão acerca de qual indicador é melhor, e nos foquemos no central de seu

63 PRZEWORSKI, A. **Capitalismo e Social-democracia**. São Paulo, Companhia das Letras, 1989, Cap 1

64 ESPING-ANDERSEN, G. **Power and Distributional Regimes**. Politics Society 14; 1985 pp. 223-256.

argumento: de que as características das políticas derivam da matriz de poder⁶⁵. O central nessa explicação é uma relação, o que explica os resultados, o efeito do conceito A no conceito B, é uma relação. Se o central fosse a leitura que os atores fazem dessa relação, o mecanismo explicativo seria cognitivo. Contudo, no caso de Andersen, não é a leitura que os atores fazem da relação que é central, isso até importa, mas não é central no argumento. O central no argumento dele é que a matriz de poder, uma relação, explica o resultado, as políticas públicas adotadas⁶⁶.

O terceiro parâmetro que propomos para a revisão bibliográfica, a (c) Fase da Política Focada, é a separação das explicações, presentes nos estudos abordados, com base no momento do ciclo das políticas públicas, a “fase”, a que tais explicações se referem. Este parâmetro foi incluído porque há fortes indícios, apontados pela bibliografia de Ciência Política sobre Políticas Públicas⁶⁷, de que o que explica as características das políticas varia conforme o momento da política que se analise. Para essa bibliografia, de diferentes perspectivas, a *formação da agenda*, ou seja, a decisão quanto a política que será adotada, seria um jogo diverso da *implementação*, o processo de execução dessa política. Nos nossos termos, a configuração da situação de agenda é profundamente diferente da configuração da situação de implementação. Assim, para

65 “Power must be explained as a relational phenomenon. The effects of similar levels of working-class mobilization-percent trade unionism, parliamentary strength of labor parties-depends greatly on the overall power matrix: the chance of producing radical change is much greater if the bourgeois forces are split and incapable of mobilizing a unified counterforce.” ESPING-ANDERSEN, G. Power and Distributional Regimes. **Politics Society** 14; 1985 p. 226.

66 Podemos ver isso, por exemplo, quando ele explica o porque das diferenças do welfare state social democrata norueguês e sueco em relação ao dinamarquês, alemão, austríaco, belga e holandês: “This suggests that there does exist a distinct social-democratic-regime type, albeit limited to a very few nations-the same nations in which working-class power mobilization has been exceptionally strong: especially Norway and Sweden. These are, incidentally, also the nations in which the bourgeois parties have been the most divided. The analysis also suggests the presence of a semi-social-democratic cluster, a group of nations that exhibit a general tendency toward social democratization but that also exhibit exceptions to that tendency. This includes: Austria, where labor was forced to accept corporativism and very limited income redistribution; Denmark, where it had to accept privatization of pensions; and possibly also Germany, Belgium, and Holland, where, again, corporativism could not be effectively challenged. The “impurities” present in the second group suggest the limits of a simple linear analysis of labor-movement strength and social democratization, not because the labor movements there did not pursue the goals of “social democratization” which they certainly did, but because labor movements in these nations faced a qualitatively different power matrix and because they confronted a long institutionalization of conservative reformism.” ESPING-ANDERSEN, G. Power and Distributional Regimes. **Politics Society** 14; 1985 p. 243

67 Ver (1) MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as Evolution. In: PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. 3rd ed. Regents of The University of California, Berkeley: University of California Press. 1984. (2) BARDACH, E. The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law. Cambridge. **MIT Press**. 1977. Capítulo 1. (3) SABATIER, A.; MAZMANIAN, D. The Implementation of Public Policy: A Framework for Analysis. **Policy Studies Journal**, 8, pp.538-560. 1980. (4) PATASHNIK, E. After the Public Interest Prevails: The Political Sustainability of Policy Reform. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Vol. 16, No. 2, pp. 203–234. April 2003.

compreendermos os mecanismos explicativos de cada estudo e delimitarmos adequadamente a contribuição de cada um deles, nós devemos ter clareza quanto ao âmbito em que esses mecanismos estariam agindo. Em outras palavras, a que escopo eles se aplicariam. Como a bibliografia indica que o momento do ciclo, a fase, da política é algo que geralmente influi na conformação da explicação, convém que incluamos essa preocupação em nossa análise dos mecanismos mobilizados.

Diferentemente do parâmetro anterior (b), este terceiro parâmetro procura estabelecer um maior controle sobre o que está sendo explicado. Sabemos que uma boa explicação científica, além de expor detalhadamente o seu nexos causal, de modo a que ele possa ser falseável, tem de expor o escopo de sua validade. Este escopo pode ser estabelecido em pelo menos dois sentidos: um estatístico; outro quanto ao âmbito a que a explicação se aplica. O primeiro é exposto através da significância da relação explicativa para o conjunto que ela visa explicar. Ou seja, quanto da variação desse conjunto pode ser explicado pela variação dos elementos explicativos que, supostamente, o explicam. O segundo sentido é quanto ao âmbito em que se pode afirmar que aquela relação explicativa ocorre. Ou seja, refere-se à configuração das situações em que aqueles mecanismos explicativos podem explicar as alterações ocorridas. O parâmetro anterior (b) dá suporte a um controle do que explica, porém ajuda pouco no controle do que está sendo explicado. Este terceiro parâmetro procura avançar neste campo.

A variação em torno do que se explica nas políticas públicas ocorre em pelo menos dois eixos, qual política pública se aborda e que indicador se utiliza para evidenciar essa política. Arretche, em estudo⁶⁸ apresentado numa sessão do Comitê de Pesquisa Estudos Comparados em Governo e Política Local da IPSA, em 2009, aponta que os determinantes das políticas municipais variam conforme as políticas abordadas. Contudo, dado ao nosso foco nas políticas municipais de habitação, essa não é a questão que mais preocupa. Nosso maior problema reside na variação dentro da análise de uma mesma política. Na variação decorrente dos diferentes indicadores que cada estudo adota para abordar uma mesma política. Usemos alguns trabalhos de Marques e Bichir⁶⁹ e Carvalho⁷⁰ como exemplo. O objeto desses estudos são muito similares. Um é a

68 ARRETCHÉ, M. Looking beyond local governments to understand their policies: revenues and expenditures in Brazilian municipalities. Paper to be presented 21st World Congress of International Political Science Association IPSA, Santiago, 2009.

69 MARQUES, E. e BICHIR, R. M. Estado e espaço urbano: revisitando criticamente as explicações sobre as Políticas Urbanas. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 16: 9-29. 2001b; MARQUES, E. e BICHIR, R. M. Clivagens ideológicas e empresas privadas nos investimentos públicos urbanos – São Paulo 1978-1998. **RBCS** 17(50). 2002; MARQUES, E. e BICHIR, R. M. Estado e Empreiteiras II: Permeabilidade e Políticas Urbanas em São Paulo (1978-98). **DADOS** 46(1): 39-74. 2003.

70 CARVALHO, Sonia Nahas de. Plano Diretor em Santos: política negociada. **SÃO PAULO EM**

Política Urbana, e o outro é um aspecto dela, a Política de Infra-estrutura Urbana. Contudo, os mecanismos mobilizados em cada uma das explicações são muito diversos. Sem dúvida, parte dessa divergência é explicada pelas diferentes perspectivas teórico-metodológicas dos autores, e isso nós buscamos controlar através do parâmetro anterior (b), porém parte dessa divergência é derivada dos indicadores que cada um escolheu para evidenciar uma mesma política pública. Marques e Bichir, para evidenciar e analisar a Política de Infra-estrutura Urbana usam a localização e momento dos investimentos em infra-estrutura, o volume desses investimentos, e o padrão de vitória das empreiteiras em licitações. Carvalho, para evidenciar a Política Urbana, usa o Plano Diretor. Esses indicadores iluminam aspectos diferentes de um mesmo objeto. No limite, cada indicador ilumina um aspecto peculiar do objeto, e nesse limite não seria possível nenhuma interação entre essas pesquisas. Contudo, parece-nos ser possível pôr para dialogar, ainda antes desse limite, as preocupações, abordagens e análises, sintetizadas nas explicações, que caracterizam cada um dos estudos. O nosso terceiro parâmetro procura estabelecer algum diálogo entre pesquisas diferentes.

A separação dos estudos, das suas explicações, por fase do ciclo, baseada nos apontamentos da bibliografia, intenta introduzir uma forma de agregar os diferentes indicadores utilizados no processo de formulação dessas explicações. Assim, os mecanismos mobilizados podem ser comparados e discutidos dentro desses conjuntos. Isto sem um completo descontrolo das consequências daquela seleção do indicador para a construção dos mecanismos explicativos de cada estudo. Por essa perspectiva, por exemplo, o que explicaria a centralidade das burocracias para Marques e Bichir e a pouca relevância delas para Carvalho? Os diferentes momentos do ciclo de uma mesma política que eles abordaram. Pode-se ver isso também numa comparação do modelo de Kingdon⁷¹ para formação da agenda, com os apontamentos levantados pela bibliografia que ressalva a importância da fase implementação em relação à fase de agenda. No modelo de Kingdon, apesar das burocracias estatais terem um papel importante na definição das características da política (Fluxo das Soluções) que entrará para a agenda, seu poder explicativo restringe-se a um dos processos que pode explicar tais características, e, apenas, quando o fluxo de que fazem parte (Fluxo das Soluções) se conjuga com os outros dois (os Fluxos do Problema e o da Política) na presença de um Empreendedor. Contudo, aparentemente, uma vez tomada uma decisão quanto à política que será executada, e terminada,

PERSPECTIVA, 15(1) 2001a.

71 KINGDON, J. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2ª ed. Boston: Person. 2011.

portanto, a fase da agenda, as coisas mudam de figura. Diversos argumentos já foram mobilizados para mostrar como a coisa muda de figura quando aquela política, já decidida, muda de arena e mergulha na estrutura organizacional do Estado para que seja executada. Os estudos que apontam a importância da fase de implementação, geralmente, argumentam que quando se compara as políticas decididas com as efetivamente implementadas, nota-se que há grandes diferenças entre as características de ambas. As explicações para isso variam quanto a suas estratégias explicativas, indo, na classificação de Tilly, do ceticismo aos mecanismos. Generalizando os argumentos específicos de alguns desses estudos, pode-se dizer que, de formas diferentes, eles apontam que a implementação molda as políticas. Ou seja, que independentemente da forma como se explica as políticas, seja pelas características (preferências) dos atores, seja por elas e pelas interações desses atores, ou, seja nisso tudo mediado pelo espaço, pelas instituições e por redes, as diferenças configuracionais das situações dessas duas fases do ciclo das políticas estruturam os elementos explicativos e as relações entre esses elementos de formas diversas nas explicações de cada qual. Assim, a implementação não chega a determinar (ser condição necessária e suficiente) as características das políticas, porém delimitaria o campo de possibilidades das características das políticas outrora decididas, definindo as fronteiras dentro das quais a variação ocorrerá, quando da operacionalização da política. Voltemos ao nosso ponto, nas explicações sobre a implementação das políticas as burocracias ganham centralidade, pois são elas que são responsáveis pela execução dessa política. Tendo isso em mente, compreende-se melhor o porquê das diferenças dos mecanismos utilizados nos estudos que abordamos, e, assim, pode-se captar melhor a contribuição possível de cada um para esta pesquisa.

Retomemos. Para reduzir o risco de ecletismo, precisamos referenciar externa e internamente as explicações que utilizarmos. Com o segundo parâmetro, no que tange à distinguibilidade interna, introduzimos três dimensões de encontro das explicações reconstruídas: a cognitiva, a ambiental e a relacional. Agora, avançando no controle do que está sendo explicado, introduzimos dois âmbitos de explicação dentro dos quais temos presentes essas dimensões: a agenda e a implementação. Feito isso, concluímos a exposição da perspectiva teórico-metodológica de onde se partirá, e esboçaram-se os contornos do campo dentro do qual trabalharemos. No próximo capítulo se dará substância a esse campo, localizando nele as explicações que nos orientarão nas abordagens aos casos.

1.3. O Modelo mobilizado

Até aqui, expusemos a perspectiva teórico-metodológica, construída para este estudo, derivada da decisão de mobilizar o conhecimento sobre políticas públicas e apresentamos a solução metodológica que pretendemos utilizar para não cairmos no ecletismo. Por fim, agora, vamos delinear o modelo explicativo que foi utilizado para compreender as mudanças na política pública de habitação que nos propusemos estudar. Este modelo, que será detalhadamente apresentado no Capítulo 2, deve ser coerente com a perspectiva teórico-metodológica adotada e proporá, especificamente, como determinados fenômenos, perceptíveis a partir dessa perspectiva, interagem entre si, explicando, assim, o porquê da mudança na política pública. Tal como visualiza o diagrama abaixo:

Diagrama 1 – Visualização da localização do modelo em relação à perspectiva metodológica

Existem diversos modelos que podem ser mobilizados para procurarmos compreender as mudanças das políticas públicas que abordaremos⁷². Nossa escolha entre eles não foi pautada pela convicção do melhor desempenho de um ou de outro. Não se tratava, para nós, de descobrir qual modelo teria melhor aderência aos nossos casos. Tratava-se de utilizar um modelo, verificar sua aderência, e analisar nas explicações daí resultantes o comportamento de um determinado fenômeno. Em termos metafóricos, não se tratava de verificar se o Modelo do Átomo de Niels Bohr era ou não mais adequado do que o de Rutherford, mas de verificar qual era o comportamento do elétron segundo o modelo de Bohr em determinados elementos

⁷² Tais como a Punctuated-Equilibrium Theory, a Advocacy Coalition Framework ou a Network Approach. Ver: SABATIER, P (ed.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview, 2007

químicos. No que não há nenhum desmerecimento ao debate de qual dos dois modelos, afinal, melhor explica o átomo.

Assim sendo, evidentemente, o melhor modelo para nosso estudo seria um que fosse amplamente conhecido e consensual entre os especialistas da área de políticas públicas, o que não há. Contudo, há alguns modelos que são mais amplamente mobilizados no Brasil, dentre eles o Modelo dos Fluxos Múltiplos (MSM) de Kingdon, exposto em seu célebre livro *Agendas, Alternatives and Public Policies*⁷³. Este modelo, apesar de ter sido criado ainda em 1984, para explicar as mudanças nas políticas públicas de transporte e saúde nos Estados Unidos em âmbito federal, foi bastante difundido e é costumeiramente mobilizado no Brasil, sobretudo nos estudos de administração pública⁷⁴. Chegando a ser um dos pontos do conhecimento dessa área que é exigido em concursos públicos para cargos relacionados a ela. Ou seja, ele é uma forma de explicar a mudança na política pública amplamente difundida. Desta forma, mesmo não sendo consensual, o MSM é amplamente conhecido e é considerado uma das formas reconhecidas de explicação na área de estudo das políticas públicas.

Além disso, ele é um modelo que combina com a perspectiva teórico-metodológica que nos propusemos adotar. Apesar de ter traços de escolha racional, ele dá espaço para outros tipos de explicação, o que não permite seu enquadramento na escolha racional propriamente. Kingdon é explícito quanto a isso. Em seu livro, antes de apresentar propriamente sua proposição, ainda no Capítulo 4, ele aborda outras formas de explicação que busca superar, mesmo que influenciado por elas. Especificamente, ele aborda: (a) a explicação das políticas pelas suas origens; (b) a explicação das políticas com base em modelos racional-compreensivos; (c) a explicação das políticas a partir do incrementalismo; e (d) a explicação com base no *garbage can model*. O *Quadro 1* abaixo resume os problemas, limitações e contribuições que o autor aponta com relação a cada uma dessas formas de explicação.

73 KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2ª ed. Boston: Person. 2011

74 Dados da FGV

Resumo dos problemas, limites e contribuições de outras explicações apontados por Kingdon na elaboração da sua explicação			
tipo de explicação	problemas	limites	contribuições
Origens	a análise dos estudos de caso aponta que ideias que viraram políticas vêm de qualquer lugar	foca-se no locus de origem da ideia e não no ambiente que a faz proliferar	ninguém monopoliza o fluxo de informações, todo mundo tem uma história para a origem de algo, daí o importante não ser <i>onde</i> surgiu mas <i>que</i> surgiu e que um "solo fértil" a fez proliferar.
	não há um "lugar lógico" onde apoiar a interrupção do processo de regressão à origem e é "tricky", enganoso, definir o ponto de maior importância		
	dentre as categorias de membros da comunidade de uma política não há liderança		
Rational Decision Making	a capacidade humana para processar informações é mais limitada do que essa abordagem prescreve	um modelo racional-compreensivo não descreve bem o processo como um todo	o processo não é irracional, partes dele são bem explicadas por um modelo racional-compreensivo
	não há clareza de objetivos		
	há muitas entradas e saídas de atores		
	não há estágios no processo das políticas		
Incrementalismo	o interesse numa determinada questão ou proposta não pode ser descrito como tendo um crescimento gradual, pelo contrário, é repentino	o incrementalismo não descreve bem a mudança de agenda	o modelo descreve bem partes de processos importantes, como a geração de alternativas, e sua ideia também surge como uma estratégia dos atores para manipular os resultados dos processos
	existem muitas mudanças de política que são claramente não-incrementais		
	não é adequado descrever a maioria das mudanças como sendo incrementais		
Garbage Can Model of organizational choice	o modelo é para explicar a tomada de decisão na Universidade	os Fluxos quando reformulados para explicar a agenda não são plenamente independentes, tal como eram no Garbage Can	o pressuposto principal (a anarquia organizada caracterizada por preferências problemáticas dos participantes, sua falta de clareza quanto aos processos da organização e sua participação fluida) e a lógica geral do modelo (independência dos fluxos e ocorrência de grandes mudanças como derivadas do alinhamento deles) são adequados para explicar a mudança na agenda
	é preciso reformular os componentes do modelo (fluxos e resultado)		

Quadro 1 - Resumo dos problemas, limites e contribuições de outras explicações apontados por Kingdon na elaboração da sua explicação

Os apontamentos de Kingdon levantam vários aspectos interessantes, mais adiante voltaremos a um deles inclusive, contudo, agora, abordemos apenas os mais relevantes para o ponto que queremos fazer: o MSM não é plenamente escolha-razional. Veja-se, ao criticar a explicação das mudanças nas políticas com base nessa perspectiva (segunda linha no *Quadro 1* acima), o autor apontou os motivos pelos quais considera que ela não explica o processo como um todo: (1) a capacidade humana para processar informações é mais limitada do que essa abordagem prescreve; (2) não há clareza de objetivos; (3) há muitas entradas e saídas de atores; e (4) não há estágios no processo das políticas públicas. Esses motivos não problematizam a perspectiva

a partir de suas características intrínsecas mas a partir das características do objeto. O problema dele não é a Escolha Racional em si, mas quanto à suficiência dela para a explicação desse objeto. Ou seja, ele está argumentando que é necessário complementar essa forma de explicação com outros elementos.

Evidentemente, uma vez feito isso, não podemos chamar a forma de explicar resultante, a de Kingdon, adequadamente de Escolha Racional. Cabe aqui, o comentário de Hall e Taylor, já citado, sobre as diferenças dos neoinstitucionalistas históricos frente aos da escolha racional: “Desse ponto de vista, [os neoinstitucionalistas históricos] apresentam um mundo mais complexo que o universo de preferências e de instituições com frequência postulado pelos teóricos da escola da escolha racional.”⁷⁵. Ao suplementar a Escolha Racional com outros elementos podemos dizer que Kingdon cai, metodologicamente, no neoinstitucionalismo histórico.

O MSM não explica especificamente a mudança da política pública, ele explica a entrada de determinados problemas e propostas na agenda decisória de uma arena estatal. A relevância disso, segundo Kingdon, deve-se a que quando isso ocorre há uma mudança na política pública. Ele considera que a mudança que ocorre na política pública não pode ser plenamente explicada pela entrada na agenda decisória, pois acha que a implementação da decisão é influenciada também por outros fatores. Contudo, vê essa entrada como condição suficiente para a ocorrência de uma mudança, mesmo que não necessariamente a pretendida, a decidida quando da entrada na agenda decisória. Note-se, a entrada na agenda decisória é condição suficiente para explicar a ocorrência da mudança na política, no entanto, não para especificar as características da mudança. Para ele, sem dúvida, o conteúdo da decisão quando da entrada na agenda decisória influencia o conteúdo da mudança que por fim ocorre na política pública, porém, especificidades da *fase de implementação* engendram alterações nessas características. Abaixo, o Diagrama apresenta uma primeira visualização da explicação proposta pelo MSM:

75 HALL, P. A. e TAYLOR, R.C.R. **As Três Versões do neoinstitucionalismo**. LUA NOVA Nº 58. 2003. O original é de 1996, p. 201.

Diagrama 2 - Primeira visualização da relação dos fenômenos mobilizados por Kingdon

Como se pode ver no *Diagrama 2*, Kingdon propõe quatro fenômenos (Fluxo dos Problemas, Fluxo das Soluções, Fluxo da Política e Empreendedor) que combinados explicam a ocorrência de uma mudança num outro fenômeno, a agenda decisória; cuja alteração leva à ocorrência de mudança na política pública. Talvez o leitor que já conheça o Modelo estranhe a colocação do *empreendedor* como um quarto fenômeno ou a ausência de alguma *janela de oportunidade*. O estranhamento não seria descabido, afinal, Kingdon, em seu livro, escreveu um capítulo para cada Fluxo (Capítulos 5,6 e 7), um outro para *the policy window, and joining the streams* (Capítulo 8), e não escreveu nenhum especificamente para os *empreendedores de política*. Entretanto a centralidade do empreendedor de política na explicação de Kingdon transparece claramente em seu texto. Adiante, no Capítulo 2, analisaremos este ponto detalhadamente, por enquanto contente-se o leitor com a afirmação de que a presença do empreendedor é uma condição necessária da explicação de Kingdon. Outros pesquisadores, que também trabalharam com base no MSM, mesmo formalizando o modelo de forma diferente, também concordam com essa leitura da explicação de Kingdon, que aponta a centralidade do empreendedor. Veja-se abaixo, como Zahariadis diagramou o modelo:

Diagrama do Modelo dos Fluxos Múltiplos (MSM) - Zahariadis 2003

Diagrama 3 - Modelo dos Fluxos Múltiplos (MSM) Zahariadis 2003

Evidentemente, as diferenças entre o nosso primeiro diagrama e este acima exprimem leituras diferentes da proposição de Kingdon. A nosso ver o importante do argumento desenvolvido por Kingdon, no Capítulo 8, é que para ocorrer a mudança na agenda decisória é preciso que os Fluxos se alinhem e que esse alinhamento seja aproveitado. A ocorrência disso é explicado por Kingdon pela ação do empreendedor, sobretudo, o aproveitamento do alinhamento. Esse alinhamento é uma janela de oportunidade para mudança da agenda decisional que redundará efetivamente nisso, apenas se for aproveitada pela ação de um empreendedor. Kingdon denomina essa janela de oportunidade de *policy window*. Segundo ele, às vezes, ela pode ocorrer mesmo sem o alinhamento dos três Fluxos, ela pode ser engendrada pelo alinhamento de apenas dois, configurando a *policy window*, que o empreendedor aproveita, alinhando o terceiro Fluxo e promovendo a mudança.

A nosso ver, a leitura de Zahariadis talvez seja a mais fiel à apresentação do Modelo feita por Kingdon, porém nos parece que a nossa se foca e explora o que é mais central na explicação do autor: o alinhamento dos Fluxos na presença de um empreendedor leva à mudança da agenda decisória.

Por fim, antes de passarmos à análise detalhada das proposições de Kingdon e à apresentação da nossa leitura do modelo dele, cabe um último comentário. Às vezes, ao lermos o livro de Kingdon, temos de suas explicações a mesma impressão que motiva a crítica de ecletismo às explicações do neoinstitucionalismo histórico. Para além da curiosidade da coincidência, isso nos acautela quanto ao cuidado que devemos ter quanto ao controle das explicações propostas por Kingdon. Por isso, ao analisarmos suas proposições tomaremos o cuidado de apontar exatamente qual efeito explicativo que cada uma delas está mobilizando. Isso será feito utilizando os parâmetros estabelecidos no capítulo 1. Implicitamente, utilizamos os parâmetros *tipo de estudo*, pois estamos limitando nossa análise ao tipo em que as políticas são explicadas, e *fase do ciclo*, pois estamos focando a Agenda. Explicitamente, delinearemos a partir das

explicações de Kingdon mecanismos explicativos e apontaremos a dimensionalidade deles, tanto do que os constitui, quanto de seu efeito mobilizado explicativamente.

Capítulo 2 – O Modelo explicativo mobilizado

Neste capítulo apresentamos o modelo explicativo mobilizado na compreensão das mudanças da política habitacional abordadas. Esse modelo foi desenvolvido com base nas considerações e proposições de John Kingdon em seu livro *Agendas, Alternatives and Public Policies*⁷⁶. Neste livro o autor propõe uma explicação sucinta para a entrada, ou não, de determinadas questões ou propostas na agenda decisória de alguma instância estatal.

O modelo que apresentaremos, apesar desenvolvido a partir das proposições do autor, não corresponde exatamente à explicação dele. Devido às questões expostas no capítulo 1, fez-se necessário aprofundar a especificação teórica das explicações mobilizadas pelo autor. Isso levou a algumas diferenciações entre nossa proposição explicativa e a do autor. Outro aspecto, inerente à nossa pesquisa, também contribuiu para que nossa modelagem das explicações de Kingdon não coincidisse totalmente com as proposições do autor. Enquanto Kingdon constrói seu modelo indutivamente, utilizando uma abordagem quantitativa, nós o mobilizamos dedutivamente e operacionalizamos seu teste empírico, a um determinado conjunto de casos, com base numa abordagem qualitativa formalizada com base na Teoria dos Conjuntos.

Contudo, a nosso ver, essas diferenças não mudam o sentido da explicação proposta pelo autor. Daí denominarmos a explicação mobilizada de MSM 3, o que enfatiza que trata-se da mesma explicação modelada de uma outra forma, a partir de uma outra abordagem.

2.1 O MSM 3

O mundo de Kingdon é povoado por atores, com determinados recursos, em relações de cooperação ou conflito em torno de seus interesses. Ele considera que devido à desigualdade desses recursos, sobretudo às advindas das diferentes posições institucionais, determinados atores são mais importantes que outros na explicação da mudança na política pública. Ele denomina esses atores mais importantes de *decisores*. Indivíduos que devido a sua posição na institucionalidade têm o poder de decidir se algo será feito ou não, quanto a uma questão ou proposta relacionada às políticas públicas. Segundo Kingdon, devido à enormidade de questões

⁷⁶ KINGDON, J. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2ª ed. Boston: Person. 2011

a serem tratadas, e ao ambiente de anarquia organizada, esses decisores organizam sua atenção de uma determinada forma: eles classificam as questões e propostas em mais ou menos prioritárias. Algumas questões e propostas simplesmente não recebem atenção. Outras recebem alguma atenção, são até reconhecidas, contudo não o suficiente para que leve a alguma tomada de decisão quanto a elas. Essas questões e propostas, para o autor, compõem uma *agenda* ampla, que recebe uma atenção difusa. Por fim, haveria um terceiro conjunto de problemas e propostas, denominado *agenda decisória*, que receberia uma atenção especial por parte dos decisores. Quanto a estas questões, diz Kingdon, algo, com certeza, é feito. Assim, para o autor, o que há a se explicar é por que e quando determinadas questões e propostas são tomadas seriamente pelos decisores, e quando não. Ou seja, quando se altera ou não a agenda decisória.

Mesmo fundamentando sua explicação nas relações entre atores, Kingdon não centra aí exatamente sua explicação. Por isso, nos Diagramas apresentados no capítulo 1 nenhum ator é citado⁷⁷. Especificamente, para Kingdon, a informação mais relevante para a explicação da mudança da agenda decisória é a situação de cada um dos *Fluxos*, que ele propõe, e a presença ou não de um *empreendedor* com determinadas características, as quais ele também propõe. Assim, os atores são fundamentais para explicar a situação dum Fluxo, e essa situação, em conjunto com a situação dos outros Fluxos e da presença ou não de um empreendedor, é o que explicará a mudança, ou não, da agenda decisória. Logo, os atores são fenômenos que junto com outros fenômenos explicam um terceiro fenômeno, o *fluxo*. Este fenômeno, o fluxo, é mobilizado explicativamente por Kingdon para explicar a mudança no fenômeno que ele busca esclarecer, a agenda decisória. Assim sendo, o autor centra sua explicação em processos, que denomina de *fluxos*, e não propriamente nos atores. Certamente, os atores em contexto e relação constituem esses fluxos, contudo, eles não os são propriamente. Atores entram e saem do fluxo e este não deixa de existir. A situação dum Fluxo pode mudar em decorrência disso, mas ele continua.

Kingdon faz questão de comentar que ele retirou a “estrutura lógica” de seu Modelo do *Garbage Can Model*. Essa “estrutura lógica”, especificamente, é a forma como os fenômenos reputados como relevantes para a explicação da mudança da agenda decisória se relacionam entre si. As “setas” dos Diagramas do capítulo anterior. Essas “setas” indicam uma relação entre dois fenômenos ou mais. Essa relação pode ser pensada de inúmeros jeitos. Nos estudos

⁷⁷ Oportunamente demonstraremos que o fenômeno empreendedor não é tomado exatamente como ator mas sim como um papel, um conjunto de ações, que diversos atores podem realizar.

quantitativos, essas formas de relação podem ser expressas através de diferentes funções. Assim, por exemplo, pode-se considerar que a relação entre fenômenos explicantes e explicado é linear ou polinomial, seja de que grau e forma for. Nos estudos qualitativos essa relação também pode ser pensada de inúmeras outras formas. O que fascinou Kingdon na explicação do Garbage Can, para além da independência dos fenômenos explicantes, que ele no seu próprio modelo (MSM) flexibiliza, foi a relação configuracional entre os fenômenos explicantes e o explicado. Apesar dele não se ater a esse aspecto, ele tem clareza de que é certa combinação da situação dos explicantes que leva ao resultado. Ou seja, não há uma relação contínua, há uma relação que se estabelece sob certas condições, a partir de uma determinada configuração da situação de cada um dos fenômenos explicantes.

Ao apresentar seu Modelo, doravante denominado *MSM 1*, o autor muda o termo, de “combination” para “coupling”, porém o sentido continua o mesmo, um determinado acoplamento entre a situação nos diferentes Fluxos na presença de um empreendedor, ou seja, uma determinada configuração, é que explica o resultado. A “seta” de quatro “pés” e uma “cabeça” do nosso Diagrama expressa essa relação configuracional entre os fenômenos explicantes e o fenômeno explicado, a mudança na agenda decisória. Trabalhando indutivamente, o autor, aparentemente, não pôde atentar para as consequências metodológicas da adoção dessa relação configuracional, contudo as sentiu quando da formalização das explicações. Relações explicativas configuracionais podem ser muito restritas, sobretudo se se considerar que apenas uma configuração leva ao resultado desejado, tal como propõe Kingdon⁷⁸. A inconsciência dessa característica, desta forma de explicação, pode levar a grandes dificuldades quando da formalização das explicações.

Lendo-se atentamente o livro do autor tem-se impressão que ele tem alguma dificuldade na formalização do seu modelo. Uma certa dificuldade em lidar com a indeterminação nele. Já no final da primeira edição, no capítulo 9, depois de expor sua proposição explicativa, o autor diz:

Finally, it should be noted that all of our ideas are probabilistic. I have tried to adhere to such formulations as ‘the chances are improved or lessened’ and ‘these events are more likely than others.’ In describing these processes, hard-and-fast rules and the specification of conditions

78 Calculemos por baixo, logo com base numa abordagem por conjuntos discretos o total de configurações possíveis com base nos seus explicantes e explicado. Suponhamos que existam apenas duas possibilidades de situação para cada um dos explicantes e do explicado. Assim, para cada Fluxo, ou ele está aberto à mudança ou não, e o mesmo para o empreendedor e a mudança na agenda decisória, ou há ou não há. Assim sendo, haveria dezesseis combinações possíveis com presença de “mudança na agenda decisória”, e, segundo nosso autor, apenas quando da ocorrência de uma delas é que de fato ocorreria a “mudança na agenda decisória”. Ou seja, condições bem restritas.

that *must* be met seem less fruitful than a quotation of odds. Constrains, for instance, are not absolutes. Instead, they are conditions that make some events highly unlikely and others events more likely to occur. They do impose structure on the system, but it is structure that still allows room for some gray areas and some unpredictability⁷⁹. (grifo nosso)

Notaremos ao longo da exposição de seus argumentos que o autor sempre lutará para adequar o grau de restrição de seu modelo ao empírico. Ele, por não utilizar uma metodologia plenamente adequada para a análise de relações configuracionais, não consegue localizar claramente a fonte de sua indeterminação, o que deu margem a críticas, que ele procura responder na segunda edição de seu livro. Nessa nova edição, o autor também não resolve este problema, contudo dá indicações de por onde ele considera que a solução caminha. A solução que proporemos para este problema, segue essas indicações, mobilizando uma metodologia e bibliografia que o autor parece desconhecer, mas que trabalha, na Ciência Política, justamente no sentido proposto por ele. Esta solução passa pela *Análise Comparativa Qualitativa (QCA* em inglês). Nesta abordagem, os fenômenos explicantes são denominados *condicionantes*, pois eles são condições da ocorrência do resultado.

2.1.1. A Estrutura geral, o mecanismo explicativo principal e os mecanismos explicativos auxiliares

A estrutura geral de um modelo é a relação entre os fenômenos que são mobilizados explicativamente. Até aqui temos abordado o mecanismo explicativo principal do MSM 1, a combinação da situação dos Fluxos na presença de um empreendedor. Contudo, a explicação proposta por Kingdon não se limita a esse aspecto. Além de apontar os fenômenos que explicam a mudança da agenda decisória, indicando exatamente sob qual combinação eles o fazem, nosso autor também propõe determinadas explicações para as alterações da situação em cada um dos seus Fluxos, de cada um dos seus fenômenos explicantes. Abaixo, o Diagrama apresenta uma versão mais detalhada da nossa leitura da proposição de Kingdon, em que além do mecanismo principal vê-se a localização dos mecanismos explicativos secundários.

⁷⁹ KINGDON, J. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2ª ed. Boston: Person. 2011 p. 208

Diagrama 4 - Diagrama do MSM3

Como se pode ver no *Diagrama 4* acima, além do mecanismo principal, existiriam outros três mecanismos auxiliares. De fato cada uma dessas “setas”, referentes aos mecanismos auxiliares de cada condicionante, não é *um* mecanismo, mas um *conjunto* de mecanismos específicos, de cada um dos condicionantes. Nas próximas seções nós os abordaremos detalhadamente.

Além da inclusão desses mecanismos auxiliares, este Diagrama que representa nossa leitura do MSM, daí ser um diagrama do MSM 3, diferencia-se do anteriormente apresentado, por indicar, através de uma linha tracejada, que a ocorrência do mecanismo principal causa uma alteração na situação do Fluxo dos Problemas, especificamente. Kingdon não faz esse apontamento. Contudo, da sua exposição do Fluxo dos Problemas e do quê significa a mudança da agenda decisória, é possível deduzir isso, pois, ao se adotar uma solução para um problema, de certa forma – para os decisores – este problema deixa de sê-lo, mesmo que apenas enquanto a solução adotada for considerada adequada.

2.1.2. Os condicionantes do MSM3 e seus mecanismos auxiliares

Apresentadas as características mais gerais da nossa leitura do MSM 1, passemos agora ao exame detalhado dos seus componentes. Inicialmente abordaremos o Fluxo dos Problemas, discutiremos a compreensão que Kingdon tem dele, procurando especificar os mecanismos auxiliares que o autor mobiliza a fim de explicar a mudança de situação neste Fluxo, para, por fim, discutir e estabelecer a dimensionalidade desses mesmos mecanismos. Depois, nas seções seguintes, faremos o mesmo movimento para cada um dos outros condicionantes que propomos para a nossa modelagem da explicação de Kingdon.

2.1.2.1 o fluxo dos problemas

O Fluxo dos Problemas é constituído por percepções acerca de questões que são objeto ou podem vir a ser objeto de uma política pública. Essas percepções, em termos concretos, estão nas mentes dos decisores. Elas definem cada determinada questão como uma “condição” ou um “problema”. Note-se, o ponto não é se uma determinada questão é ou não um problema, o ponto é como ela é percebida pelos decisores.

Este Fluxo, tal como depreendemos da exposição de Kingdon, é um conjunto sequencial de momentos. Cada um dos momentos desse fluxo apresenta uma determinada configuração, em que certas questões são percebidas como “condições” e outras como “problemas”. Na mente dos decisores não há nada a ser feito, pelo menos na esfera do poder público, quanto às questões que são vistas como “condições”. A “condição” é uma característica vista como naturalmente inerente à situação, quanto a qual não há nada que o poder público possa ou deva fazer. Um “problema”, por outro lado, é uma questão a respeito da qual, na mente dos decisores, algo tem que ser feito pelo poder público.

Existe uma luta entre atores pela definição das questões como “condição” ou como “problema”. Esta luta se dá com base em seus recursos e nos diversos âmbitos da sociedade: num jantar de família, numa assembleia ou numa Assembleia. E, em cada indivíduo, ela conforma, a cada instante, uma determinada percepção de uma questão como sendo uma “condição” ou um “problema”. Em cada indivíduo, essa definição se daria, segundo Kingdon, com base: (1) nos seus próprios valores; (2) nas categorias mobilizadas para enquadrar a questão; e (3) em comparações com situações similares. Essas categorias (2) são centrais nesse processo de definição⁸⁰, pois elas mediarão a relação entre a questão e os valores individuais dos decisores, além de parametrizar as possibilidades de comparação com outras situações. São as categorias mobilizadas que permitem a identidade, ou não, da questão abordada com o ideal de Estado do decisor. E, assim, com seus valores. Um desencontro, considerar que tal questão não combina com seu ideal de Estado, leva-o à percepção da questão como sendo uma “condição”; um encontro, uma identidade, leva-o a percebê-la como um “problema”.

80 “The first cut at analyzing anything is to place it in its proper category. People will see a problem quite differently if it is put into one category rather than another. Thus much of the struggle over problem definition centers on the categories that will be used and the ways they will be used. You may not be able to judge a problem by its category, but its category structures people’s perception of the problem in many important respects” KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2ª ed. Boston: Person, 2011. p.111.

Segundo o autor, algo também pode ser percebido como um problema devido a uma comparação, o nosso “se eles têm, por que nós não?”:

Sometimes people make these comparisons across nations. It can often be a powerful argument that the French have high-speed trains or the Canadians have national health insurance. The Soviets launch of the first Sputnik set off a dramatic chain of initiatives – including aerospace initiatives but extending far and wide into research, development, and education – designed to catch up. The mere fact of being behind in ‘the greatest country on earth’ is enough to constitute a problem for some people⁸¹

O uso do termo configurações, para nos referirmos ao conjunto de percepções das questões (“condições” e “problemas”) de um determinado momento do Fluxo dos Problemas, não é despropositado. Usamo-lo para indicar que há uma relação entre as questões. Kingdon não se aprofunda nesse aspecto, contudo aponta que há uma “questão especial”, o *orçamento*, que interage com as outras questões. Interage no sentido explicativo: alterações na percepção da questão orçamento levam a alterações na percepção de outras questões. Ao usar o termo “special”, Kingdon dá a entender que ele considera que apenas essa questão, o orçamento, teria essa propriedade. Entretanto, parece-nos mais interessante supor que todas elas podem se relacionar, que na mente do decisor não existem questões inteiramente independentes. A nosso ver, as percepções entre as diferentes questões interagem, de alguma forma complexa e não plenamente explicada.

A inexistência desse detalhamento teórico sobre como funciona a interação entre as questões não é um problema no Modelo, pois o que ele objetiva explicar é por que acerca de certas questões se faz algo e de outras não se faz, ou seja, por que a política pública muda. E para isso, pelo seu Modelo, no que tange ao Fluxo dos Problemas, precisamos apenas saber qual é a percepção do decisor com relação à questão específica em pauta. Não precisamos, apesar de nos interessarmos, compreender qual é exatamente o processo de constituição dessa percepção específica do decisor.

A configuração formada pelo conjunto de questões consideradas problema e condição não é algo frágil, ela está assentada nos valores dos decisores através de um conjunto de categorias. Segundo Kingdon, “old categories and old means of classifying subjects into categories tend to

⁸¹ KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2ª ed. Boston: Person, 2011, p.111

persist”⁸². Além disso, suas características atendem a interesses de determinados grupos e inviabilizam os de outros, engendrando mobilização por parte dos beneficiados pela manutenção do status quo:

There are great political stakes in problem definition. Some are helped and others are hurt, depending on how problems get defined. If things are going basically your way, for instance, you want to convince others that there are no problems out there⁸³.

Alterações na configuração das questões são um risco a como as coisas eram até ali, e isso não passa despercebido aos grupos que atuam em determinada política. Eles se mexem e tentam impedir mudanças na compreensão das questões. Assim sendo, teríamos dois mecanismos explicativos estáticos (força das velhas categorias e força dos interesses que as velhas categorias atendem) que engendrariam uma tendência à estabilidade na percepção dos decisores acerca das questões de uma determinada política pública.

Desta forma, o tempo passa e não necessariamente muda a configuração das questões. Daí a temporalidade do fluxo não ser cronológica, mas sim dada pela ocorrência de mudanças na configuração das questões. O tempo entra como elemento explicativo apenas se for apontado enquanto tal. O Fluxo de que Kingdon fala é uma sequência de configurações.

Assim sendo, segundo Kingdon, para explicarmos a mudança numa determinada política pública não precisamos saber as percepções de todos os indivíduos de uma sociedade quanto às questões dessa política, nem sequer a de todos os indivíduos envolvidos nessa política. Precisaríamos apenas das percepções dos decisores dela quanto às questões referentes a ela. Mais especificamente, precisaríamos da percepção deles quanto à questão específica em pauta na determinada política.

Kingdon considera que a percepção dos decisores quanto a uma questão pode mudar, apesar de fundada nos seus valores individuais. Segundo ele, determinados mecanismos, sozinhos ou em conjunto, mudariam a percepção dos decisores de uma questão vista como “condição” para vista como “problema”. Esses mecanismos seriam: (a) “indicadores”, (b) “eventos focalizadores” e (c) “retroalimentação”. Se formos detalhistas podemos desdobrar os dois

⁸² KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2ª ed. Boston: Person, 2011. p.112

⁸³ KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2ª ed. Boston: Person, 2011. p. 110.

primeiros de seus mecanismos em outros dois cada um. Assim procedendo teríamos cinco mecanismos:

Dimensionalidade dos mecanismos explicativos do Fluxo dos Problemas		
mecanismo	dimensão de origem	dimensão do efeito
(a1) indicadores-ambiental	Ambiental	Cognitiva
(a2) indicadores-cognitivo	Cognitiva	
(b1) evento focalizador – símbolo	Cognitiva	
(b2) evento focalizador – experiência pessoal do decisor	Ambiental	
(c) retroalimentação	Ambiental	

Quadro 2 - Dimensionalidade dos mecanismos explicativos do Fluxo dos Problemas

Abordemos cada um deles. Concretamente, os “indicadores” estão em estudos a que os decisores têm acesso e em sistemas de monitoramento do próprio aparelho estatal. Esses estudos são produzidos por diferentes atores (acadêmicos, associações, fundações, centros de pesquisa, institutos, etc) com interesses diversos.

Kingdon trata o mecanismo “indicadores” como apenas um, que explicaria a mudança da percepção dos decisores pela alteração dos indicadores usados para parametrizar ou monitorar uma questão⁸⁴. Neste sentido os indicadores entrariam explicativamente como um elemento ambiental com efeito cognitivo. Ou seja, como alterações no ambiente que levam a alterações nas formas de ver e por isso explicam. Por exemplo, a elevação do total de pontos de alagamento, levando à problematização da limpeza urbana; ou o aumento da frequência das chacinas, levando à problematização dos esquadrões da morte. Contudo, em seu texto vemos os indicadores explicando a mudança da percepção dos decisores também de outra forma, de uma forma puramente cognitiva⁸⁵:

Constructing an indicator and getting others to agree to its worth become major preoccupations of those pressing for policy change. The need for such indicators can make people grasp for indicators with serious deficiencies. As one respondent summarized the need for indicators, particularly quantitative measures, ‘Its helps for a problem to be countable. You can count beds, you can survey their vacancy rates,

84 “Rather, decision makers and those close to them use the indicators in two major ways: to assess the magnitude of a problem and to become aware of changes in the problem” KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2ª ed. Boston: Person, 2011. p. 91.

85 “Policy makers consider a change in an indicator to be a change in the state of a system; this they define as a problem. The actual change in the indicator. However, gets exaggerated in the body politic, as people believe the change is symbolic of something larger and find that the new figures do not conform to their previous experience. Thus indicator change can have exaggerated effects on policy agendas” Ibid. pp. 92-93.

and that sort of thing'. The countable problem sometimes acquires a power of its own that is unmatched by problems that are sometimes less countable. Mass transit people become fixed on ridership, and find it much more difficult and less rewarding to concentrate on such 'softer' areas as quality of service. The Professional Standards Review program becomes evaluated according to its impact on utilization and cost control, rather than its impact on the quality of care that Medicare and Medicaid patients receive⁸⁶ (grifo nosso)

Neste sentido, os indicadores não explicariam a mudança da percepção dos decisores por serem uma mudança ambiental, mas sim explicariam essa mudança por suas características enquanto forma de representação. Todo indicador é um conceito, com determinada extensão (aspectos que o caracterizam), compreensão (objetos compreendidos pelo conceito) e difusão (extensão de seu uso). A inexistência de um termo, conceito ou indicador para designar uma determinada questão existente, pode levar a que tal questão não seja percebida como problema. Nesse caso, uma vez introduzido o termo e nomeada a questão, a possível mudança na percepção do decisor não se deveria a uma mudança ambiental, que seria o surgimento concreto de uma nova questão representada por este termo, mas sim a uma mudança cognitiva, ao surgimento de um termo para nomear uma questão até então inominável. Da mesma forma, alterações nas características que definem um conceito e/ou nos objetos empíricos compreendidos por esse conceito são mudanças de base cognitiva e não ambiental. O termo “problema habitacional” no Brasil já representou diferentes significados. Nos anos 40, era o problema dos aluguéis. Nos 70 foi o percentual de famílias sem moradia. Hoje é isso mais o percentual de famílias em déficit qualitativo. A introdução do indicador déficit qualitativo não foi uma mudança ambiental, foi cognitiva, foi uma mudança na forma de se ver a questão. E essa mudança na forma de ver não derivou de uma mudança no ambiente, mas sim de uma mudança no cabedal de termos, conceitos e indicadores disponíveis para se captar mentalmente uma determinada questão.

Outro mecanismo que, segundo Kingdon, explica a mudança da percepção dos decisores é o dos “eventos focalizadores”. Em sua exposição sobre esse mecanismo, Kingdon explicita duas variações dele: evento focalizador-símbolo e evento focalizador-experiência pessoal do decisor, que agiriam de formas diferentes. Por isso consideramos por bem especificar cada qual.

Em geral o evento focalizador é um acontecimento que chama atenção para uma determinada questão, transformando-a na mente do decisor de “condição” em “problema”. O mecanismo evento focalizador-experiência pessoal do decisor explica a alteração da percepção de um

⁸⁶ KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2ª ed. Boston: Person, 2011. p.93.

decisor com relação a uma questão através de experiências pessoais que ele tenha vivido. O autor ressalta que esse mecanismo geralmente dá força a uma questão já presente na mente dos decisores.

No caso do mecanismo “evento focalizador – símbolo” a mudança ocorre porque tal acontecimento se torna um “símbolo” e esse símbolo dado a sua força atrai muita atenção, para uma questão, levando a uma mudança quanto a sua percepção. Pense-se, por exemplo, no papel explicativo do evento vazamento de fotos íntimas da atriz Carolina Dickman para a explicação da introdução da Lei Federal 12.737, conhecida como Lei Carolina Dickman, a qual tipifica crimes como a invasão de dispositivos eletrônicos como celulares, notebooks, desktops, tablets ou caixas eletrônicos para obter ou adulterar dados e obter vantagens ilícitas. A questão que essa lei se propõe resolver, o não-enquadramento legal desses tipos de comportamentos, já existia e por muitos era visto como problema. Contudo, apenas com o aumento da atenção dada à questão, derivada da publicação das fotos íntimas da artista, parece ter sido possível levar a proposta de lei à votação e aprovação. Esse mecanismo tem uma base cognitiva, o “símbolo” explica a mudança da percepção dos decisores por suas características enquanto signo de representação. Nas palavras de Kingdon, “symbols catch on and have important focusing effects because they capture in a nutshell some sort of reality that people that already sense in a vaguer, more diffuse way”⁸⁷. Ou seja, ele explica por corporificar, expressar, algo que já estava presente, mesmo que vago.

O mecanismo “retroalimentação” (*feedback*) explica a mudança na percepção dos decisores quanto a uma determinada questão, a partir do conhecimento por parte deles de informações advindas de reclamações, do monitoramento ou da administração de políticas que estejam em operação. Essas informações são importantes explicativamente não por suas características enquanto signos, mas por representarem mudanças tidas como reais do mundo. Não à toa, Kingdon (pp.102-103) ao abordar esse mecanismo, faz questão de apontar os tipos de mensagens que são recebidas através do feedback: (a) inadequação entre o proposto pela decisão e o factualmente implementado; (b) não consecução das metas; (c) custo das políticas; e (d) consequências não antecipadas da introdução da política pública. Assim sendo, o mecanismo tem uma base dimensional Ambiental e um efeito, dimensionalmente, cognitivo.

⁸⁷ KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2ª ed. Boston: Person, 2011. pp. 97-98

Por fim comentemos a diferença entre os “indicadores ambientais” e a “retroalimentação”. Ambos possuem a mesma característica geral, ambiental-cognitivo. De fato, informações da retro-alimentação podem ser indicadores. Lendo as passagens referentes a cada um deles no livro (respectivamente, pp. 90-94 e 100-103) a impressão que surge é de que, enquanto nos indicadores-ambientais o importante é o efeito de um determinado indicador, no mecanismo retro-alimentação o enfatizado é um conjunto de informações recebido sobre um determinado programa.

2.1.2.2 o fluxo das soluções

O Fluxo das Soluções, diferentemente do Fluxo dos Problemas, não é uma sequência de configurações, mas sim de listas. Enquanto numa configuração se pressupõe que exista uma relação entre os elementos que a compõem, numa lista nada se diz necessariamente sobre possíveis relações entre os seus elementos. Apenas aponta-se a existência desses elementos num dado contexto lógico e/ou temporal. Note-se, é inconcebível uma configuração de elementos que não possam estar relacionados entre si⁸⁸. Não se consegue enumerar os elementos de uma configuração sem pensar em algo que os une. Uma lista, por outro lado, pode ser feita sem nenhum critério ou com o uso de um critério aleatório.

Evidentemente, as listas de que Kingdon nos fala são geradas com base num critério não-aleatório. Entretanto, segundo este critério, que já veremos, apenas *propostas prontas e com apoio* constam dessa *Lista*. Para o autor, uma *proposta pronta* é uma proposta que já teve todos seus detalhes abordados. Segundo seu raciocínio, se algum erro for apontado numa proposta dessa *Lista*, esta proposta sairá da *Lista*. Kingdon considera que as diferentes propostas interagem, contudo não quando estão na *Lista*. Se duas propostas que estão na *Lista* interagirem,

88 Configuração: sf (lat configuratione) 1 Forma exterior de um corpo; aspecto, feitio, figura. 2 Astr Cada uma das várias posições limitantes aparentes de um corpo celeste em relação a outro, tais como conjunção, quadratura, oposição e elongação. 3 Quím Estrutura dos compostos químicos, quanto à disposição espacial dos átomos dentro de uma molécula ou em uma rede cristalina. C. cultural, Sociol: conjunto de elementos culturais encontrados em uma determinada área em um determinado tempo. C. de página, Inform: em um programa, conjunto de opções que permitem a um usuário configurar o leiaute de impressão de uma página, normalmente configurando as margens, o tamanho do papel e a orientação da página. C. de tab, Inform: conjunto de pontos preestabelecidos ao longo de uma linha, onde a cabeça de impressão ou o cursor devem estacionar, para cada comando de tabulação.

Lista: sf (germ *lista) 1 Catálogo, relação, rol. 2 Listra, risca, estria, raia. 3 Tira comprida e estreita de pano ou papel. 4 Relação de nomes de pessoas ou coisas. 5 Cédula de votação. 6 Cardápio, menu. 7 A esteira do navio. L. encadeada, Inform: lista de dados onde cada entrada possui o endereço da entrada seguinte. L. geral: relação dos números premiados pela loteria. L. negra: rol de indivíduos ou firmas considerados suspeitos ou merecedores de censura, ou discriminação adversa, como firmas ou indivíduos de país beligerante, residentes em país neutro, com os quais é vedado comerciar aos súditos do país adversário. L. telefônica: livro com endereço e número de telefone dos assinantes de uma companhia telefônica. Ver: <http://michaelis.uol.com.br/>

imediatamente elas saem da Lista, uma vez que a proposta resultante da interação das duas terá que ser, também, detalhada e estudada antes de ser considerada pronta.

Cada Lista que compõe o Fluxo não é uma configuração, porém cada *item*, cada proposta, de todas as Listas que compõem o Fluxo, atendem a uma mesma determinada configuração. Especificamente, as listas que compõem o Fluxo das Soluções são os apontamentos das propostas que num dado momento atendem a determinadas condições. Elas são a enumeração das propostas que num dado momento têm certa feição. Logo, que têm uma mesma determinada configuração, que o autor aponta. Enquanto, no Fluxo dos Problemas, para explicarmos a subida de uma questão à agenda decisória precisamos, no que tange ao próprio Fluxo, saber apenas uma informação, qual seja, se essa questão é considerada um problema pelos decisores, no Fluxo das Soluções, para explicarmos a subida de uma proposta à agenda decisória precisamos de uma série de informações sobre as feições, as características, as propriedades, desta proposta. Só assim ela será um item da Lista. Dito sucintamente, a explicação que Kingdon nos oferece em sua exposição do Fluxo das Soluções pode ser resumida na ideia de que uma proposta precisa ter determinadas características para que seja considerada quando da tomada de uma decisão. O Fluxo das Soluções são as listas das propostas que a cada instante têm essas características e, portanto, estão em condições de serem seriamente consideradas.

Tal como no caso do Fluxo dos Problemas, no Fluxo das Soluções a passagem de um momento para outro não decorre necessariamente da passagem do tempo, mas sim da mudança dos itens que compõem a Lista. Isso pode ocorrer de três maneiras: (i) entrada de um novo item, (ii) implementação de um item da Lista ou (iii) decaída de um item da Lista. Esta última possibilidade, (iii), praticamente não é explorada por Kingdon. Apenas num momento, e de passagem, ao abordar as características cognitivas dos especialistas relevantes para o *soften up* de uma ideia, Kingdon diz algo quanto a esta possibilidade:

Second, to the extent that policy communities are swept by intellectual fads, attention to subjects will naturally decay as well as advance. Part of the atrophy is due simply to the fact that the subject becomes commonplace, routine, and boring. Attention then turns to subjects that are more interesting. The problem may not be solved, concern with it might still be just as important, approaches to the problem might still be as valid as they ever were, but the idea just isn't novel any longer⁸⁹.

⁸⁹ KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2ª ed. Boston: Person, 2011. p.127

Ou seja, haveria um mecanismo de base cognitiva, o desinteresse por uma ideia derivado de sua banalização, que faria com que determinadas propostas, apesar de ainda aceitas, deixassem de ser consideradas quando duma decisão, em síntese, saíam da Lista. Doravante denominaremos esse mecanismo de *esgotamento*. A segunda possibilidade de mudança da Lista, (ii), é o que o modelo de Kingdon como um todo propõe-se explicar, assim sendo, trataremos dele mais adiante. A primeira possibilidade, (i), é a que Kingdon aborda no capítulo referente ao Fluxo das Soluções. A explicação que ele oferece sobre esse Fluxo é uma explicação de como uma determinada ideia ou proposta ascende à Lista.

Segundo Kingdon, as propostas e ideias de políticas surgem, se desenvolvem e são selecionadas para a Lista numa *comunidade de política*. Essa comunidade é composta por indivíduos que são especialistas em determinada política, a que a comunidade se dedica. O que há de comum entre os membros dela é esse interesse e atuação nessa determinada área de política pública. Esses indivíduos vêm tanto do aparelho estatal quanto de outras partes da sociedade. São assessores, pesquisadores, funcionários públicos ou privados de instituições, que por suas atribuições ou interesse pessoal atuam na área de uma determinada política.

Ao abordar essas comunidades, em seu texto, o autor foca-se no apontamento de que diferentes comunidades possuem diferentes graus de fragmentação⁹⁰ e que isso tem implicações para as propostas que cada comunidade produzirá⁹¹. Ou seja, ele compreende a comunidade de políticas sobretudo como um fenômeno relacional que, dadas suas características, produzirá propostas de política sob determinados constrangimentos. Comunidades menos fragmentadas e com trama mais apertada teriam mais visões compartilhadas e produziriam políticas com mais consenso e coerência. Por isso, a Agenda nestas políticas seria mais estável que nas políticas em que a comunidade é fragmentada:

I believe that agenda stability is due to what we might call ‘structural anchors to the agenda.’ Transportation, with its greater fragmentation, fewer agreed-upon paradigms, and greater susceptibility to crisis, is simply less completely structured. That relative lack of structure leaves the agenda free to shift from one time to another in a more volatile fashion. In the more tightly knit the health agenda to shift abruptly. The fragmentation of a policy system affects the stability of the agenda within that system⁹².

90 “From one policy area to another, the relevant communities of specialists vary tremendously in the degree of fragmentation. Some communities are extremely closed and tightly knit. Others are more diverse and fragmented. Health and transportation provide an instructive contrast because health is far less fragmented” KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2ª ed. Boston: Person, 2011. p118

91 “The first consequence of system fragmentation is policy fragmentation.” Ibid. p. 119

92 Ibid. pp.120-121

Essa âncora estrutural de que Kingdon fala é a rede social dessa comunidade de política. Kingdon não usa o termo, contudo as características do objeto que são por ele mobilizadas explicativamente sempre referem-se a características de uma rede. Ele não pensa essa rede como um elemento dinâmico. Tal como notar-se-á, o que explica a mudança na Lista não é uma mudança na rede, nas relações entre os membros da comunidade. Ele pensa essa rede como um mecanismo estático, como uma estrutura dentro da qual os agentes agem. Essa estrutura coloca parte das condições sob as quais os agentes realizam sua ação.

Nessas comunidades, constantemente, seriam geradas ideias e propostas de políticas, que passariam por um processo evolutivo, que resultaria numa Pequena Lista de Propostas Prontas com Apoio (Lista) e que seriam seriamente consideradas quando de uma decisão, logo, itens da Lista. O *Diagrama 5* abaixo ilustra em termos gerais o processo evolutivo das ideias/propostas segundo o modelo de Kingdon:

Diagrama 5 O processo de entrada na Lista

Inicialmente alguém teria uma ideia, melhor... muitos teriam ideias. Contudo, para que uma ideia prospere e algum dia se torne uma política pública alternativa que pode ser adotada, ela precisa ser conhecida por outros especialistas da área de política em que tal ideia se enquadra. Segundo Kingdon, para que isso ocorra é necessário que alguém, o empreendedor de políticas, por algum interesse, adote essa ideia e invista seus recursos na divulgação e no *soften up* dela, na comunidade e nos públicos mais amplos, com a esperança de que algum dia tenha um retorno. A divulgação dessa ideia é, então, feita através de sua apresentação nos mais diversos fóruns, de modo que ela se torne familiar aos públicos. O termo *soften up* significa fazer coisas que agradam a alguém para que então este faça algo que você quer⁹³. Assim sendo, ele projeta uma ideia de barganha, contudo não parece ser esse o sentido que o autor quer dar. Ao longo de seu texto, Kingdon enfatiza que o mecanismo fundamental de mudança de posição dos

93 Definição retirada de: Cambridge Advanced Learner's Dictionary & Thesaurus © Cambridge University Press. Disponível em: <<http://dictionary.cambridge.org/>>. Acesso em 03 Jul. 2013.

indivíduos neste Fluxo é a persuasão, o convencimento com base no conteúdo da proposta ou ideia. Dessa forma, parece-nos que a melhor tradução seria algo como “facilitando” a aceitação da proposta, algo como “preparando o público” para a proposta. Se observarmos bem o texto do autor, veremos que haver essa “preparação” do público é uma condição necessária para que uma proposta seja seriamente considerada, para que uma proposta esteja na Lista:

Softening up seems to be necessary before a proposal is taken seriously. Many good proposals have fallen on deaf ears because they arrived before the general public, the specialized publics, or the policy communities were ready to listen. Eventually, such a proposal might be resurrected, but only after a period of paving the way⁹⁴.

Assim sendo, pode-se dizer que a primeira condição para que uma ideia ou proposta chegue à Lista é que alguém tenha feito sua divulgação e *soften up* (SU). Essa seria a primeira propriedade, a primeira característica que uma ideia ou proposta precisaria ter para ser considerada seriamente quando duma decisão. Compreensivelmente, poderia se perguntar se a primeira condição não deveria ser alguém ter a ideia, porém isto é condição necessária de qualquer proposta, logo não deve ser considerado um elemento explicativo importante da ocorrência de um tipo específico de proposta.

Kingdon trata praticamente como sinônimos os termos “ideia” e “proposta” para se referir a proposições de determinadas políticas. Para tornar a nossa exposição mais clara, optamos por nomear: (1) de “ideia” a origem de uma proposta, (2) de “proposta” uma ideia que já tenha passado por alguma divulgação e *soften up*, (3) de “proposta pronta” as propostas que atendam aos Critérios de Sobrevivência, e (4) de “proposta pronta e com apoio” as que além disso tudo tenham já atingindo um limite de apoio na comunidade de especialistas que se pode considerar que a parte maior ou principal dessa comunidade apoia a proposta.

Dado ao seu interesse pela área, os especialistas que compõem a comunidade sempre avaliam as propostas com que têm contato, levando em conta seu conhecimento sobre a área em que ela se enquadra. Kingdon aponta que para compreendermos o processo por meio do qual algumas ideias/propostas são descartadas e outras são levadas a sério, precisamos estar atentos às preocupações dos especialistas quando da avaliação delas. Kingdon considera que essas preocupações dos especialistas referem-se a cinco aspectos: exequibilidade técnica (ET), aceitabilidade valorativa (AV), custo tolerável (CT), aquiescência do público geral (AP) e receptibilidade dos decisores eleitos (RD). Para o autor, são seriamente consideradas, num

⁹⁴ KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2ª ed. Boston: Person, 2011. p. 130

momentos de decisão, apenas propostas que, também, atendam a essas cinco condições, a esses cinco *Critérios de Sobrevivência*, tal como ele os denomina.

Segundo o autor, as preocupações quanto a *exequibilidade técnica* (ET) advêm da experiência pregressa dos especialistas. Eles sabem que muito tempo se passa entre surgir uma ideia e ter-se uma proposta pronta e com apoio. Eles sabem que os detalhes da proposta devem ser cuidadosamente preparados, que “você deve fazer o seu dever de casa”. Às vezes, ideias consideradas boas são descartadas, não porque sejam inexecutáveis, mas porque não há tempo para prepará-las adequadamente. Segundo o autor, exequibilidade técnica está profundamente envolvida com a implementação, com os conhecidos problemas que podem surgir quando da implementação de uma política. Evidentemente, os especialistas não antecipam todas essas consequências da adoção de uma política, contudo, as que são previstas precisam ser respondidas. Tal como um burocrata disse, “Você não quer que alguma falha estúpida e fatal venha à luz no primeiro dia das oitivas [congressuais] e ponha a coisa toda em descrédito”.

A *aceitabilidade valorativa* (AV) foi um tema ao qual, relativamente, Kingdon se dedicou⁹⁵. Sozinho ele ocupa aproximadamente 18% das páginas do capítulo referente a este Fluxo no livro do autor. A tese principal defendida ao longo da seção é exposta pelo autor logo no primeiro parágrafo:

Proposals that survive in the policy community are compatible with the values of specialists. Obviously, all specialists do not have the same values, and in the instances of disagreement among the specialists, conflicts spill over into the larger political arena. But in some respects, the bulk of the specialists do eventually see the world in similar ways, and approve or disapprove of similar approaches to problems. One respondent told me that a proposal that had received a great deal of press attention was not being taken seriously among specialists because ‘it doesn’t really represent any mainstream thinking’. Their thinking is composed not just of ordinary liberal-conservative dimensions, but also of such concepts as equity and efficiency. Proposals that don’t fit with specialists’ values have less chance of survival than those that do⁹⁶.

Ou seja, (1) apenas propostas que sejam compatíveis com os valores dos especialistas prosperam; (2) há divisões valorativas entre os especialistas; (3) há uma parte principal ou maior que compartilha uma mesma visão de mundo; (4) o pensamento dos especialistas é, em termos

⁹⁵ Veja-se, o capítulo de Kingdon sobre o Fluxo das Soluções tem 28 páginas e 18 seções, em média uma página e meia por seção. Duas seções estão bem acima disso, a dedicada ao “soften up”, com três páginas, e a dedicada a “aceitabilidade valorativa” (AV), com 5 páginas, a maior de todas do Capítulo.

⁹⁶ KINGDON, J. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2ª ed. Boston: Person, 2011. pp.132-133

de valores, multidimensional. Logo, há um conjunto de valores, compartilhado pela parte principal da comunidade de especialistas, aos quais as propostas têm de ser compatíveis, para terem mais chance de prosperarem. Esse conjunto de valores não pode ser caracterizado apenas com base no eixo liberal-conservador, daí sua multidimensionalidade em termos valorativos. Para caracterizar esse conjunto em cada uma das comunidades de política que aborda (saúde e transporte no governo federal dos EUA) Kingdon utiliza quatro eixos: (a) liberal-conservador abordada através do tamanho do setor público x tamanho do setor privado, (b) federalismo através do tamanho do governo federal x tamanho dos estados e localidades, (c) equidade e (d) eficiência⁹⁷.

Some of the criteria for survival, such as technical feasibility and value acceptability, are internal to the policy community itself. Specialists develop a sense for the ‘right’ type of policy direction and for the technical characteristics that make a proposal viable. Specialists must also anticipate what might happen should the proposal be advanced in the larger political arena⁹⁸.

O que o autor quer dizer com “internal”? O significa dizer que a exequibilidade técnica e a aceitabilidade valorativa são internas da própria comunidade de política? Por que ele aponta isso? Notemos que ele opõe essa ideia a de “antecipar o que deve ocorrer se a proposta avançar para uma arena política maior”. Assim, parece-nos que a ideia importante é que enquanto exequibilidade (ET) e aceitabilidade (AV) são *realidade*, custo tolerável (CT), aquiescência do público geral (AP) e receptibilidade dos decisores eleitos (RD) são *expectativa*. Enquanto, por um lado, uma proposta é ou não exequível e aceitável, por outro, acha-se, tem-se a expectativa de, que ela tenha custo tolerável, aquiescência do público geral e receptibilidade dos decisores.

Para que os especialistas considerem uma proposta pronta é necessário que eles estejam convencidos, persuadidos por meio de argumentos, de que essa proposta: tem custos que serão considerados toleráveis pelos decisores, que o público geral (ativistas e massa) a aceitará (não

97 Em certas passagens do texto, veja-se por exemplo as páginas 134-135, Kingdon parece ampliar o que seria esse fenômeno, juntando tudo isso sob o termo de “ideologia” e opondo isso ao termo “pragmático”. Criando assim um novo eixo que resumiria tudo. Assim o elemento explicativo central seria o quão ideologizada ou pragmática é a visão compartilhada da comunidade. Entretanto, isso não se sustenta como explicação se tomarmos o conjunto todo do argumento do Fluxo das Soluções, uma vez que argumentos do tipo “pragmático” estariam necessariamente sob os condicionantes exequibilidade técnica (ET), custo tolerável (CT), aquiescência do público geral (AP) e receptibilidade dos decisores eleitos (RD). Outro elemento que pode gerar certa confusão é a ideia de cultura política Americana, ou ideologia Americana, que ele em certos momento mobiliza. Contudo, convém ressaltar que esse elemento, tal como as divisões valorativas mais amplas da sociedade, está relacionado à explicação do conjunto de valores compartilhado pela parte principal da comunidade e por aí à aceitabilidade valorativa das propostas. Sendo assim um argumento auxiliar na explicação.

98 KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2ª ed. Boston: Person, 2011. p.131

tanto no sentido de apoiá-la mas mais no de não se opor) e que os decisores serão receptivos a ela. Note-se, é necessário que os especialistas estejam convencidos disso, não que isso seja realidade.

Assim sendo, temos, até agora, seis condições necessárias para que uma proposta de política seja tomada em conta num momento de decisão: SU, ET, AV, CT, AP e RD, que podem ser reunidas em dois conjuntos: (I) realização do soften up e (II) adequação aos Critérios de Sobrevivência. A essas condições o autor acrescenta uma última: (III) a difusão da proposta atingir um determinado limite, a partir do qual se possa dizer que há um consenso emergente acerca dela na comunidade de especialistas. No texto, ele utiliza duas ideias para demarcar esse limite: a ocorrência de algo similar ao “bandwagon effect”⁹⁹ e o “tipping point”¹⁰⁰. Ele não cita nenhuma referência específica para o primeiro. Assim tomemos sua acepção mais geral: a probabilidade de um indivíduo adotar uma posição ou um comportamento aumenta conforme aumenta a parcela de indivíduos no grupo que já adotou tal posição ou comportamento. Não sem motivo, o autor diz que algo “similar” ao bandwagon effect ocorre. Isso porque esse termo é usualmente utilizado para designar um comportamento baseado no medo de perder um ganho, num oportunismo impensado ou numa propensão a seguir comportamentos dos outros de base racional, algo distante da ideia de persuasão que ele considera que seja o principal mecanismo de mudança de posição dos indivíduos neste Fluxo¹⁰¹.

Com relação ao “tipping point” o autor oferece uma referência, o Schelling Tipping Model, ou Schelling Segregation Model (SSM), como é mais conhecido. O modelo foi desenvolvido por Thomas C. Schelling¹⁰² para descrever a mudança do “mix” racial de bairros de cidades norte-americanas. Com base nele, Schelling procurava explicar como bairros, vizinhanças, inicialmente habitados só por brancos tornavam-se bairros quase sem brancos. O próprio Kingdon estabelece o paralelo:

99 “Within the policy community, and according to the principles of diffusion and acceptance we have discussed in this chapter, something akin to a bandwagon effect often occurs.” KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2ª ed. Boston: Person, 2011. p.140

100 “After some degree of diffusion, there seems to be a take-off point: Many people are discussing the proposal or idea. At the point, knowledgeable people refer to a ‘widespread feeling,’ or, as another respondent put it, ‘by now, this is orthodox thinking.’ This processo of take-off looks similar to Thomas Schelling’s ‘tipping model, which is used to describe the process of change in racial mix in neighborhoods. A few minority families move into a previously all-white neighborhood until a ‘tipping’ point is reached, after which the neighborhood progresses very quickly to one in which very few whites reside.” KINGDOM, 2011. p.140

101 Além da passagem citada na nota de rodapé 99, o autor volta a fazer essa ressalva no fim da seção referente a este termo, ao dizer: “Within that set of people, the bandwagon or tipping phenomenon is quite diferente from a similar phenomenon that one might find in a more political arena” Ibid. p.141

102 SCHELLING, T. *Micromotives and Macrobehavior*. New York: W. W. Norton, 1978

A few minority families move into a previously all-white neighborhood until a ‘tipping’ point is reached, after which the neighborhood progresses very quickly to one in which very few whites reside. In this case, an idea starts with a few people, and its diffusion rises rapidly from those few to the point where the idea becomes commonplace¹⁰³.

Ou seja, o tipping point é o momento em que há uma aceleração da taxa de mudança de posição com relação à proposta. Uma ideia próxima à ideia do bandwagon, de aumento da probabilidade do indivíduo mudar de posição decorrente da mudança de posição dos outros indivíduos. Ambas apontam para a ideia de que há um movimento de mudança que tende a constituir uma maioria, algo próximo da ideia de “consenso emergente”, que o autor aponta no título da seção mas não trabalha explicitamente no texto¹⁰⁴.

A nosso ver o autor, à época, encontrou alguma dificuldade para expor uma ideia que hoje conhecemos como um dos efeitos das *redes*. Supondo (1) que cada um dos especialistas da comunidade muda de posição porque ao tomar contato com a proposta (SU) é persuadido por seu conteúdo, uma vez que ela atenda aos Critérios de Sobrevivência (ET, AV, CT, AP e RD), e (2) que os especialistas conversem entre si sobre as propostas, o que faz parte da própria

¹⁰³ KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2ª ed. Boston: Person, 2011. p.140

¹⁰⁴ A escolha de Kingdon de mobilizar o “tipping point” é significativa. Veja o leitor, ele estabelece um paralelo entre a aceleração da mudança de não-brancos para um bairro branco e a aceleração da difusão de uma proposta pronta na comunidade de especialistas. Estabelecendo esse paralelo ele projeta em quem lê a ideia de que o mesmo tipo de mecanismo estaria em ação nos dois casos, porém se modelássemos a explicação que ele vem nos oferecendo até agora através do SSM nós descaracterizaríamos por completo o SSM. Nesse Modelo o espaço é representado através de um plano quadriculado, como um tabuleiro de xadrez mas sem as cores. Cada casa desse tabuleiro pode ser ocupada por um agente. Cada agente é de uma cor. São estipulados Critérios de Felicidade para cada cor de agente. Este Critério é o apontamento do total máximo de agentes de cores diversas da sua que o agente de uma determinada cor admite em sua vizinhança imediata, ou seja, nas casas adjacentes a sua no tabuleiro. Sendo atendido o Critério o agente permanece na casa em que está. Havendo um total de agentes, de cores diferentes da sua, nas casas adjacentes a sua, maior que o seu Critério de Felicidade, o agente muda para uma outra casa. Se fôssemos modelar a mudança de opinião dos especialistas por esse Modelo nós teríamos sérios problemas. Vejamos como ficaria. Os especialistas seriam os agentes. A cor de cada agente passaria a denotar sua posição com relação à proposta. As relações de adjacência dos quadrados representariam as relações entre os membros da comunidade de especialistas. E aqui chegamos ao problema, no SSM o critério de mudança de posição de um agente é determinado pelo total de agentes com uma posição diversa da sua em espaços adjacentes ao seu, e na explicação de Kingdon o critério de mudança de posição do agente é determinado pelos Critérios de Sobrevivência. Esses Critérios de Kingdon não se baseiam na posição de outros especialistas sobre uma determinada proposta, mas sim sobre a avaliação do próprio especialista sobre a proposta com base nestes Critérios. Apenas duas soluções seriam possíveis para esse impasse no modelamento: (1) abandonar os Critérios de Sobrevivência e adotar o Critério de Felicidade, (2) utilizar os Critérios de Sobrevivência e descaracterizar o SSM retirando sua interatividade e dinâmica. A solução (1) seria inadequada porque implicaria no abandono da persuasão como principal mecanismo, uma vez que dificilmente se pode argumentar que alguém foi persuadido quanto ao conteúdo de uma proposta porque um outro alguém mudou de opinião quanto a esta proposta. Dificilmente poderíamos chamar isso de persuasão. A solução (2) é inadequada por descaracterizar por completo o SSM. A interatividade e dinamicidade nele se baseiam no fato da mudança de posição do seu vizinho sob determinadas condições levar a uma mudança de posição sua. Necessariamente para que o SSM funcione da forma que o caracteriza, o Critério de Felicidade tem de estar relacionado à posição dos agentes nas casas adjacentes. Por isso, Kingdon lança mão do “tipping point” apenas.

definição do conceito de comunidade de especialistas usado por Kingdon, podemos deduzir (3) que uma vez que um especialista mude de opinião, o crescimento dessa nova opinião na rede tende a ser exponencial. Isso porque, tendo todos indivíduos o mesmo conjunto de critérios para mudança de sua opinião, uma proposta que atenda a um, tenderá a atender a todos. O limite de crescimento da adesão a essa proposta seria, então, determinado apenas pela ocorrência ou não de contato de cada especialista com a proposta. Como os especialistas têm relações entre si, a proposta se difundiria por essa rede. Como cada nódulo tem contato com vários outros, o crescimento seria exponencial e a aceleração geométrica, com base na média de vínculos por nódulo da rede. Esse efeito da rede seria similar a um bandwagon, contudo, baseado na persuasão. No entanto, (4) o contato dos especialistas com a proposta não se daria apenas através da rede, ele também se daria através da realização do *soften up* por um empreendedor de políticas que adotasse a proposta. Este crescimento diretamente derivado do *soften up*, diferentemente do derivado dos contatos via rede, tende a crescer aritmeticamente, conforme se realizam essas atividades. (5) Dado ao crescimento exponencial da difusão da proposta via rede e ao crescimento aritmético da difusão via *soften up*, podemos supor que ocorreria algo como um “tipping point”. Isso quando do cruzamento das funções de cada um dos meios de difusão. Ou seja, quando a difusão da proposta via rede, na comunidade de especialistas, se tornasse mais importante, da explicação difusão da proposta como um todo, nessa mesma comunidade, do que a difusão via *soften up*.

De qualquer forma, o que Kingdon parece querer apontar é que não se trata de que é necessário que todos os especialistas de uma comunidade apoiem uma proposta para que ela entre na Lista, trata-se daquela proposta ter apoio, um apoio crescente, que é um “Consenso Emergente” (CE), que é evidenciado por um “cada vez ouço mais falar...”, “há muitas pessoas achando que...” nas bocas de seus informantes. A nosso ver, esta é a última condição necessária para que uma proposta, uma ideia, chegue à Lista de Propostas Prontas e com Apoio (Lista): haver um consenso emergente (CE) em torno dela.

Contudo, ao fim e ao cabo, o autor não detalha ou desenvolve com alguma profundidade a explicação de como *uma proposta pronta com apoio de poucos* se torna *uma com apoio de muitos* ou da parte principal de uma comunidade de especialistas. Entretanto, tal como no caso do Fluxo dos Problemas, a falta desse maior detalhamento da explicação da mudança no Fluxo não põe a perder a proposição de Kingdon como um todo, pois essa é uma explicação auxiliar. O importante para o modelo de Kingdon como um todo é que existe uma Pequena Lista de Propostas Prontas e com Apoio. A explicação exata de como isso se constitui ele não

desenvolve por completo satisfatoriamente. O que ele expõe bem é quais são as características que uma proposta precisa ter para que esteja nesta Lista:

1. seu softem up realizado (SU),
2. ser considerada pela maior parte dos especialistas (CE) como,
3. tecnicamente exequível (ET) e
4. valorativamente aceitável (AV),
5. e que haja neles uma expectativa de que ela terá custos toleráveis (CT),
6. será aceita pelo público geral (AP) e
7. bem recebida pelos decisores (RD).

Assim sendo, podemos dizer que sete condições necessárias (SU, ET, AV, CT, AP, RD e CE) determinam se uma determinada ideia ou proposta de política pública entrará ou não para a Lista das propostas levadas em conta no momento de uma decisão. Das 128 configurações logicamente possíveis apenas uma “permite” a entrada na Lista.

Visto como Kingdon explica a entrada de itens na Lista, podemos sintetizar sua compreensão do Fluxo das Soluções apontando todos mecanismos explicativos dinâmicos utilizados pelo autor para explicar a mudança na situação neste Fluxo. Sucintamente, a situação do Fluxo muda porque muda a Lista. A Lista muda porque algum item, uma proposta, entrou ou saiu da Lista. O *Quadro 3* abaixo aponta os mecanismos explicativos que elucidam porque isso ocorre, a Dimensão em que eles se originam e a Dimensão em que incide seu efeito explicativo:

Dimensionalidade dos mecanismos explicativos do Fluxo das Soluções		
mecanismo	dimensão de origem	dimensão do efeito explicativo
Persuasão (mecanismo composto)	Multidimensional	Ambiental
Softem Up	Ambiental	Cognitiva
Atender Critérios de Sobrevivência	Cognitiva	Cognitiva
Consenso Emergente	Relacional	Ambiental
Esgotamento	Cognitiva	Ambiental
Adoção	Ambiental	Ambiental

Quadro 3 - Dimensionalidade dos mecanismos explicativos do Fluxo das Soluções

Os dois últimos são mecanismos de saída da Lista. O mecanismo *Adoção* é o que o modelo de Kingdon como um todo se propõe explicar. Trata-se de quando uma proposta da Lista é adotada, portanto, ela não constará mais da Lista, logo, esta se modificou. O mecanismo *Esgotamento* é de base cognitiva porque o enfado com determinada proposta é explicado por uma característica da forma de pensar, da cognição, dos especialistas. Seu efeito é ambiental porque

essa postura mental de enfado por parte dos especialistas com relação a determinada proposta leva a que ela deixe de ser considerada como uma alternativa. É como se ela deixasse de existir, ela sai do ambiente, deixa de ser um constrangimento externo à ação.

A *Persuasão* é o principal mecanismo de entrada de propostas na Lista. Contudo ela, da forma como Kingdon a mobiliza, é um mecanismo complexo, composto por outros mecanismos mais simples. Três outros mecanismos (Soften Up, Atender Critérios de Sobrevivência e Consenso Emergente) compõem o mecanismo Persuasão. Persuasão tem uma base multidimensional porque os mecanismos que o compõem têm suas origens em diferentes Dimensões. Seu efeito é ambiental porque a Lista não é a opinião de um especialista, não é a percepção de alguém, mas uma percepção compartilhada, institucionalizada.

O *Soften Up* tem base ambiental por ser um conjunto de atividades realizadas. A realização dessas atividades tem diversos efeitos, contudo o importante para a explicação de Kingdon é que elas facilitam a compreensão e aceitação da proposta por parte dos indivíduos que têm contato com a proposta. Esse efeito é cognitivo.

O mecanismo *Atender Critérios de Sobrevivência* (ET, AV, CT, AP e RD) tem base cognitiva por que se refere às características de como os especialistas avaliam as propostas, um processo eminentemente mental, cognitivo. Seu efeito é também cognitivo, porque os Critérios de Sobrevivência explicam a posição de um especialista com relação a uma proposta, eles explicam a opinião dele sobre a proposta.

O *Consenso Emergente* tem base relacional porque ele, da forma como o mobilizamos, é um efeito das características da rede social da comunidade de especialistas em questão, na difusão, nessa mesma comunidade, de uma ideia que atende aos critérios de avaliação compartilhados pelos membros dessa comunidade. Seu efeito explicativo é ambiental porque o importante para a explicação de Kingdon é que esse efeito relacional faz com que a proposta pronta entre para a Lista.

2.1.2.3 o fluxo da política

O Fluxo da Política é o mais abordado por Kingdon na exposição de suas proposições. De fato, quatro capítulos de seu livro (2,3,4 e 7) apresentam e discutem elementos deste Fluxo. Nos capítulos 2 e 3 ele apresenta os atores, cujas interações constituem o fluxo, e seus recursos. No

capítulo 4, ele cria as bases para a ideia de National Mood que ele introduz no capítulo 7¹⁰⁵. Sucintamente podemos dizer que este Fluxo é composto pela percepção dos seus participantes quanto à situação de uma determinada questão ou proposta frente às forças da política. Essa percepção, resultado de um cálculo, define sua posição quanto às possibilidades políticas de uma questão ou proposta ser abordada. Nas Palavras de Kingdon:

The political stream is a important promoter or inhibitor of high agenda status. All of the important actors in the system, not just the politicians, judge whether the balance of forces in the political stream favors action. They also judge whether the general public would at least tolerate the directions pursued at the elite level. Without that tolerance, the potencial for retribution at the polls is likely to torpedo the idea in Congress.

We have been equating the various political forces – national mood, organized interests, election repercussions, the orientations of elected officials – with each other, and arguing that participants somehow total them up and arrive at a balance, or a notion of the preponderance of pressure in the political stream¹⁰⁶.

O autor segue, em seu texto, apontando que a conjunção de mudanças no ânimo nacional com resultados eleitorais tem forte impacto na agenda. Contudo, o que nos importa está dito na citação literal: (1) que os atores agem com base no seu julgamento da balança de forças políticas; e (2) que a balança de forças políticas é composta por: (a) ânimo nacional, (b) interesses organizados, (c) repercussões eleitorais e (d) orientação dos políticos eleitos. Ou seja, para Kingdon, essas quatro categorias enquadram toda a parte da realidade que é relevante para uma avaliação “política” de um item (questão ou proposta). Tal como o autor faz questão de ressaltar, a compreensão de “política” com que ele trabalha é estreita. Ele afirma que utiliza uma categoria nativa de “política”, a utilizada pelos habitués de Washington¹⁰⁷. Note-se que (a) e (b) são externos ao Estado, enquanto (c) e (d) são internos.

O ânimo nacional não é algo concreto, uma realidade dada, na proposição de Kingdon. Ele é uma percepção construída pelos políticos sobre as linhas gerais de pensamento da população¹⁰⁸.

105 Faz isso ao criticar a abordagem que explica as políticas públicas por suas origens. Afirmando que o mais importante na explicação delas é o ambiente propício ao desenvolvimento delas, a existência de terreno propício para que elas prosperassem e fossem adotadas. A ideia de “solo fértil” de que ele trata na página 77.

106 KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2ª ed. Boston: Person, 2011. pp.163-164)

107 “The intra-Washington definition, implicitly, is more narrow. ‘Political’ factors in such parlance are electoral, partisan, or pressure group factors. As one talks to practitioners of the art, they use ‘political’ motivations, for example, to refer to politicians’ attention to voter reactions, their skewering of members of the opposite political party, and their efforts to obtain the support of important interest group leaders. I employ this more narrow usage here” Ibid. p.145

108 “But common to all of these labels is the notion that a rather larger number of people out in the country are thinking along certain common lines, that this national mood changes from time to another in discernible ways,

No caso de Kingdon, que aborda políticas federais, essa população é toda a população estadunidense. Essa percepção não se basearia em pesquisas de opinião de massa, mas na avaliação que os políticos em questão fazem dos encontros que tem habitualmente com indivíduos ativos da sociedade (em cartas, reuniões em cidades, reuniões pequenas, recepção de delegações ou de indivíduos em seus escritórios locais) e na frequência com que certas questões são abordadas, tanto nesses encontros quanto na mídia.

Segundo Kingdon, os políticos têm convicção com relação às suas percepções do ânimo nacional. Eles não só acham que são capazes de sentir o ânimo nacional, mas que também percebem mudanças nele. Não só eles acham isso, os funcionários públicos não eleitos participantes deste Fluxo também acham que os políticos têm essas capacidades. Tanto que, segundo o autor, eles constroem sua percepção do ânimo nacional com base nas falas dos políticos e na mídia. Acompanhar o ânimo nacional, “é o negócio deles [políticos]”, como diz um dos informantes de Kingdon. O principal exemplo de ânimo nacional que Kingdon mobiliza é o clima antigovernamental da segunda metade dos anos 70 nos Estados Unidos, que permitiu a desregulamentação de diversos setores da economia. Note-se que o efeito do ânimo nacional sobre um item depende do conteúdo substantivo desse ânimo e do item. Se o conteúdo do item se opuser ao do ânimo, o efeito é um rebaixamento do item na agenda. Caso o conteúdo combinar ao do ânimo, o efeito é promotor do item na agenda.

Segundo Kingdon, toda política implementada cria uma clientela que se organiza através de diversas organizações para defender seus interesses, gerando uma tendência à estabilidade, uma força inercial. Além desses interesses derivados de determinadas políticas, há ainda toda uma miríade de organizações de interesse mais amplas que atuam no Governo Federal e no Congresso. Todos esses atores possuem recursos e os mobilizam na defesa de seus interesses. Os participantes do Fluxo constroem uma percepção quanto à situação da balança de suporte e oposição, aos diferentes itens, entre esses interesses organizados. Segundo o autor, é difícil precisar como os participantes do Fluxo constroem esse balanceamento. Contudo, ele aponta que dois aspectos são considerados: (1) o cálculo dos recursos dos diferentes interesses organizados; e (2) a frequência da vocalização de cada um. Quando esse balanceamento pende contra a proposta, não necessariamente o participante do Fluxo se colocará contra ela. Porém contabilizará o custo de não fazê-lo. Se a balança pende favoravelmente a um item, a

and that these changes in mood or climate have importante impacts on policy agenda and policy outcomes” Ibid. p.146

tendência é que ele apoie o item ou proponha algo similar. Quando há um amplo apoio, ele apoia. Note-se que o importante para explicação não são os atores em si, mas a relação percebida que teria se estabelecido entre eles, de oposição e apoio, quanto a um item.

Também é realizado um balanceamento do apoio/oposição das forças políticas internas ao governo. Ele se baseia nas (c) repercussões eleitorais, ou seja na distribuição das cadeiras e cargos, e nas (d) orientações dos políticos eleitos. Por exemplo, dada determinada composição do Congresso e tendo em vista as orientações desses congressistas, é de se esperar que determinados itens contrários às orientações dos congressistas não estejam na agenda, enquanto outros itens, alinhados às orientações da maioria, estejam.

Assim sendo, segundo o autor, com base no (a) ânimo nacional, nos (b) interesses organizados, nas (c) repercussões eleitorais e na (d) orientação dos políticos eleitos, os participantes do Fluxo chegam a uma noção de predominância da pressão favorável ou contrária a determinado item. Chegam a uma percepção do balanceamento das forças políticas quanto a um item. Esses seriam os mecanismos estáticos da explicação do Fluxo. Estes seriam os mecanismos que explicam porque dadas determinadas condições tem-se determinado posicionamento (contra ou a favor) dos participantes do Fluxo. Analisando o texto de Kingdon, podemos apontar também quais são os mecanismos dinâmicos de sua explicação. Ou seja, quais são os mecanismos que mudam as condições sob as quais determina-se as posições (contrárias ou a favor). O *Quadro 4* abaixo aponta-os indicando suas dimensionalidades:

Dimensionalidade dos mecanismos explicativos do Fluxo da Política		
mecanismo	dimensão de origem	dimensão do efeito explicativo
mudança no ânimo da sociedade	ambiental	cognitiva
mudança na balança de interesses organizados	relacional	
mudança de administração	ambiental	
mudança na composição do Legislativo	relacional	
mudança de pessoal chave	ambiental	
disputas de jurisdição	relacional	
enquadramento jurisdicional	ambiental	
barganha	relacional	
bandwagon	relacional	

Quadro 4 - Dimensionalidade dos mecanismos explicativos do Fluxo da Política

O primeiro mecanismo, *percepção de mudança no ânimo da sociedade*, explica a mudança do posicionamento quanto a um item, através de mudanças percebidas no ânimo da população.

Note-se, nada é afirmado quanto à origem fenomenal dessas mudanças, apenas aponta-se que houve uma mudança no fenômeno ânimo. Essa mudança é tida como real. Sua força explicativa advém de ser considerada real. Por isso, em termos Dimensionais, sua origem é Ambiental. Ela explica a mudança de posicionamento de um participante do Fluxo porque ele crê que houve uma mudança real no ânimo da população. Evidentemente, dado ao fato de ser uma percepção construída poderíamos argumentar que ela também poderia explicar mudanças com base nas suas características enquanto representação, enquanto representação mental de um objeto externo, o ânimo nacional, tal como fizemos com o mecanismo “indicadores” do Fluxo dos Problemas. Entretanto, diferentemente de lá, em nenhum momento Kingdon mobiliza uma explicação desse tipo, ao utilizar explicativamente a ideia de mudança no ânimo nacional. Assim sendo, mesmo sendo logicamente possível, optamos por incluir apenas o mecanismo na forma como ele mobiliza. Ou seja, como mecanismo de base Ambiental com efeito Cognitivo.

O mecanismo seguinte, *mudança no balanceamento do apoio e oposição entre os interesses organizados a um determinado item*, tem base relacional. Ele explica porque “houve” uma mudança na correlação de forças dos interesses organizados. Ou seja, ele é uma relação, a correlação de forças, explicando uma percepção, a posição do decisor ou participante, quanto à viabilidade política de uma questão ou proposta.

O mecanismo *mudança de administração* explica a mudança da postura de participantes através da mudança dos participantes, especificamente pela entrada dos introduzidos pela nova administração incumbida do Poder Executivo. Ou seja, houve eleições e mudou a administração à frente do Poder Executivo. Mudam as pessoas, mudam as ideias. Daí ser um mecanismo de base Ambiental com efeito Cognitivo. O mecanismo *mudança na composição do Legislativo* segue a mesma lógica, contudo, aplicado ao poder Legislativo ao invés do Executivo. Entretanto, como o legislativo prevê a proporcionalidade da representação, o centro da explicação tende a se deslocar para a relação que se estabelece entre os diferentes grupos que o compõem. Assim, o mecanismo, diferentemente de quando construído a partir do Executivo, foca-se na correlação de forças dentro do Legislativo. Logo é um mecanismo de base Relacional e efeito Cognitivo.

O mecanismo *mudança de pessoal chave* também vai no mesmo sentido, contudo, agora, aplicado à burocracia. Ele se difere dos demais por não ter como causa as eleições e sim outros fatores que redundarem em mudanças na máquina administrativa que troquem pessoas em posições importantes. O mecanismo *disputa jurisdicional* é engendrado por competições entre

diferentes organizações do Estado por jurisdição sobre determinada temática. Sua base mais profunda é ambiental, as normas engendram ou deixam margem a dúvidas quanto a sob qual jurisdição está a temática. Dizemos “a base mais profunda” porque o importante para a construção do argumento não é isso, mas que essa característica ambiental gera uma relação de competição entre organizações estatais. Por isso, consideramos que sua base é Relacional. O efeito é cognitivo, porque ele potencializa o efeito da avaliação da viabilidade política que os atores já têm, favorável ou não, com relação a determinado item. Assim, quando há uma avaliação de que o ambiente político é favorável a determinada proposta e há uma disputa jurisdicional quanto à temática, é mais provável que ocorra uma mudança do que quando só há o ambiente político favorável. Inversamente, quando o ambiente é desfavorável e ainda por cima há uma disputa jurisdicional, a ocorrência da mudança é praticamente inviabilizada.

O *mecanismo mudança do enquadramento jurisdicional* tem base ambiental. Novas normas mudaram a organização estatal responsável por determinada temática. Seu efeito é cognitivo porque mudando a organização, mudam-se as pessoas responsáveis pela temática, logo muda os enquadramentos dos decisores dessa temática quanto a suas questões e propostas. O mecanismo *bandwagon* é abordado indiretamente por Kingdon ao discutir o consenso emergente em torno de uma proposta pronta. Para nós, trata-se de um mecanismo de base relacional com efeito cognitivo. Vendo que cresce o apoio a determinada questão ou proposta, indivíduos antes relutantes a ela mudam de posição a fim de auferir ganhos com essa mudança. O que explica a mudança de posição com relação ao item, é a mudança da relação de apoio e oposição política a esse item. Por fim, o mecanismo *barganha* explica a mudança de posição a partir de uma contrapartida em outra questão. Caso fosse na mesma questão seria uma concessão. É um mecanismo de base relacional, a mudança de posição ocorre porque é estabelecida uma relação com uma outra questão ou proposta.

2.1.2.4 o empreendedor de políticas

During the pursuit of their personal purposes, entrepreneurs perform the function for the system of coupling the previously separate streams. They hook solutions to problems, proposals to political momentum, and political events to policy problems¹⁰⁹.

In the pursuit of their own goals, they perform the function for the

¹⁰⁹ KINGDON, J. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2ª ed. Boston: Person, 2011. p. 182

system of coupling solutions to problems, problems to political forces, and political forces to proposals. The joining of the separate streams described earlier depends heavily on the appearance of the right entrepreneur at the right time¹¹⁰. (grifo nosso)

Se observarmos com atenção o texto de Kingdon, notaremos que os indivíduos que ele menciona como empreendedores, de fato, *não são isso mas estão isso*. Ou seja, nossa leitura é que o empreendedor de políticas no Modelo é mais uma função, na acepção sociológica do termo, no sentido de um conjunto de atividades que precisam ser exercidas, um *papel*, do que um *ator*. Tanto o é, que diversos tipos diferentes de atores podem realizar esse papel, tal como o autor faz questão de ressaltar.

Esse papel consiste em dois tipos de ação, dois tipos de atividades que precisam ser realizadas: (1) defesa e divulgação de uma proposta ou questão nos diferentes públicos e fóruns (advocacy); e (2) negociação com as diferentes partes envolvidas, às vezes opostas, num processo, com o fim de construir saídas comuns relativas àqueles problemas e soluções, a intermediação (brokerage). Podemos ver isso, no momento em que Kingdon comenta as diferenças entre as atividades que compõem o papel do empreendedor. Ele o faz, quando discute as implicações do papel do empreendedor para o alinhamento dos Fluxos que ele próprio propõe. Na passagem (pp.182-183), ele primeiro aponta as implicações daquele papel para a questão da clássica relação sujeito-estrutura nas explicações sociológicas, afirmando que seu Modelo aponta justamente quando e porquê a personalidade dos indivíduos é importante. Depois segue:

Second, calling attention to the special role entrepreneurs play in joining the streams highlights two rather different types of activity. Advocacy is involved, but also brokerage. Entrepreneurs advocate their proposals, as in the softening up process in the policy stream, but they also act as brokers, negotiating among people and making the critical couplings. Sometimes, the two activities are combined in a single person; at other times, entrepreneurs specialize, as in the instance of one pushing from an extreme position and another negotiating the compromises. This emphasis on coupling shifts our focus from invention, or the origins and pushing of an idea, to brokerage¹¹¹.

Assim sendo, podemos dizer que as diferentes atividades que compõem o papel do empreendedor, além de distintas, possuem certa independência entre si e num sentido mais amplo do que o autor exemplifica na passagem, uma vez que ele aponta as diferenças entre a

¹¹⁰KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2ª ed. Boston: Person, 2011. p. 205

¹¹¹ Ibid p. 183

“advocacy” do soften up e o “brokerage” do coupling, que traduzimos por alinhamento, e dá um exemplo de especialização nas atividades do brokerage. E o que estamos afirmando é que as atividades de (1) “advocacy” do soften up são tão distintas das do (2) “brokerage” do coupling, ou alinhamento nos nossos termos, que poderíamos, por exemplo, falar de uma especialização entre os empreendedores no “advocacy” e no “brokerage”.

A isso se soma que, não necessariamente o empreendedor de uma determinada política, para nosso autor, precisa ser o mesmo ao longo de todo o processo. Já que, além da anarquia organizada ser um pressuposto do Modelo (e uma das características dela ser a grande entrada e saída de atores do processo), proliferam nos casos que ele cita exemplos de propostas que são “puxadas” por determinados atores por um período, depois são abandonadas por eles, e, mais tarde, são retomadas por outro ator, que passa, então, a ser seu novo empreendedor.

Logo, podemos afirmar, ainda dentro do espírito do MSM 1, que não necessariamente os dois tipos de ações (1 e 2), as duas atividades, que constituem o papel do empreendedor no Modelo, precisam ser realizadas pelo mesmo ator. O fundamental é que elas sejam realizadas, pois elas são uma *função*. Contudo, logicamente, nada exige que essas atividades sejam feitas pelo mesmo ator. Determinado ator pode ter realizado o soften up de uma ideia, mas acabou por desistir dela. Ao surgir uma oportunidade de alinhamento dos Fluxos, outro ator, interessado, por exemplo, num determinado problema, pode retomar aquela proposta, e por fim alinhar os Fluxos, promovendo a entrada dela na agenda decisória, mas, combinada, então, ao problema que este outro ator estava interessado em promover.

Isso nos permite desagregar essas atividades em diferentes Condicionantes, tal como no MSM 3, sobretudo se tivermos em mente que diferentemente da proposição original do Garbage Can, no MSM 1 é relativa a independência entre os explicantes:

The streams are not absolutely independent, however. The criteria for selecting ideas in the policy stream, for instance, are affected by specialists’ anticipation of what the political or budgetary constraints might be. Or election outcomes in the political stream might be affected by the public’s perception of the problems facing the country, connecting (to a degree) the political and problems streams. Despite these hints of connection, the streams still are largely separate from one another, largely governed by different forces, different considerations, and different styles¹¹².

¹¹² KINGDON, J. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2ª ed. Boston: Person, 2011. p. 88

O fundamento dessa independência relativa são as diferentes “forças”, “considerações” e “estilos” que governam cada um dos Fluxos. Ora, tal como vimos expondo, também podemos apontar diferenças desse tipo quanto aos dois tipos de ação, ou atividades, que compõem o papel do empreendedor no Modelo. Enquanto no (1) *soften up* os empreendedores estão preocupados em atingir o público em geral e a comunidade de especialistas, ao (2) buscarem alinhar os Fluxos eles se preocupam, sobretudo, com os decisores. Enquanto no *soften up* se procura divulgar a ideia, no alinhamento se busca enganchá-la, “hook” nos termos do autor, em problemas ou momentos políticos de grande atenção. Enquanto no *soften up*, a capacidade de simplificar ou detalhar a proposta é fundamental para uma adequada realização dele, no alinhamento, é a capacidade de ouvir diferentes partes e construir soluções que é fundamental. Enquanto o *soften up* está mais relacionado à criação, ao surgimento e à origem, o alinhamento, por outro lado, está mais próximo da recombinação, da transformação da ideia pela combinação dela com outros elementos e/ou enquadramentos, sempre com vistas a realizá-la.

Contudo, pode perguntar o leitor, por que insistimos na desagregação desse papel? De fato, o que queremos não é desagregar o papel, mas deixá-lo mais preciso, tendo em conta o argumento como um todo de Kingdon. Veja-se, tal como ele próprio aponta, os empreendedores surgem em suas explicações em três momentos: (a) no Fluxo dos Problemas, chamando a atenção para determinados indicadores; (b) no Fluxo das Soluções, realizando o *soften up* de alguma ideia; e (c) no Mecanismo Principal, alinhando os Fluxos, ou seja, enganchando seu problema ou proposta.

Sua primeira aparição (a), em termos explicativos, tem pouca importância, pois, tal como o autor ressalta, o importante no Fluxo dos Problemas não é a pressão mas a compreensão. Daí eles surgirem explicativamente não pressionando, mas sim chamando a atenção a determinados indicadores. Uma vez que, o que explica a mudança de situação nesse Fluxo, como vimos, são, entre outros, os indicadores, mas não a pressão. Assim, na cadeia causal que leva à mudança de situação deste Fluxo, sem dúvida, os empreendedores têm algum lugar, contudo não é um lugar proeminente. Tanto que o autor, mesmo apontando sua presença nesse Fluxo, ao abordá-lo especificamente, no Capítulo 5, poucas vezes menciona os empreendedores.

Já no Fluxo das Soluções (b), os empreendedores surgem com maior relevância. Veja-se, eles surgem claramente como os agentes que divulgam uma ideia, permitindo que ela seja avaliada pelos especialistas com base naqueles Critérios de Sobrevivência. Reflitamos sobre isso. O que é o central? Que eles divulgam a ideia ou que a ideia foi divulgada? No texto, na argumentação

do autor há algo que nos leva a considerar realmente importante as características de quem divulgou, de quem fez o *soften up*? Não, pelo contrário, o autor diz apenas que o empreendedor, que realiza essa divulgação e o *soften up*, é algum ator que investe seus recursos tendo em vista seus interesses – seja lá de que tipo forem, podemos completar.

A ideia central que o autor exprime no Fluxo das Soluções é a de que ideias que proliferam têm essa proliferação explicada sobretudo por um solo fértil. Isso, em seu Modelo, são as relações relativamente densas da rede da comunidade especialistas, combinadas aos critérios de avaliação compartilhados (os Critérios de Sobrevivência). A ideia do *Soften up*, da ação dos empreendedores aí, está próxima à ideia de afirmar a existência de uma proposta, afirmar que determinada proposta é conhecida entre os especialistas, nada mais. Algo que ainda está muito longe dessa proposta lograr entrar para a Lista. O que ele nos diz com a noção de *soften up* é algo como: existem indivíduos que, seja lá por que razão for, têm uma ideia e a divulgam, e aos poucos, ouvindo críticas e conhecendo outras ideias, vão reelaborando sua ideia, através da combinação dela com outras, até que um dia essa ideia assume ares de uma proposta pronta segundo os especialistas. Para sermos exatos, não é nem isso, pois toda sua ideia de *sopa primordial de políticas*¹¹³ é para afirmar que esse processo de recombinação não precisa ser realizada por quem concebeu originalmente a ideia. Justamente o que ele quer ressaltar é que as ideias e propostas têm certa autonomia dos seus contextos de origem, que elas circulam num caldo borbulhante, interagindo entre si, recombina-se.

Comparada à centralidade que o empreendedor tem no alinhamento dos Fluxos, no aproveitamento da janela de oportunidade, qualquer relevância dele no Fluxo das Soluções fica ofuscada. Isso porque enquanto no Fluxo das Soluções suas atividades são uma das condições componentes da configuração de sucesso ($SU=1$; $ET=1$; $AV=1$; $CT=1$; $AP=1$; $RD=1$; $CE=1$), no Mecanismo Principal ele é central na explicação do alinhamento dos Fluxos, que é o próprio Mecanismo Principal. Ou seja, ele é um dos fenômenos que explica diretamente o comportamento do fenômeno explicado. A diferença de status é radical. Suponha, por exemplo, que não houvesse essa centralidade dos empreendedores no alinhamento dos Fluxos. Que os Fluxos, apenas por coincidência se alinhassem. Caso fôssemos diagramar essa explicação, como ela ficaria? Parecida com nosso Diagrama, mas com a diferença fundamental de que não haveria a “caixinha” Empreendedor. Ou seja, seria uma explicação completamente diferente.

¹¹³ Cf KINGDON, Chapter 6 – The Policy Primeval Soup. In KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2ª ed. Boston: Person, 2011.

Por outro lado, se nós mantivéssemos a centralidade dos empreendedores no alinhamento dos Fluxos, e descartássemos sua importância para o *soften up*, alegando, por exemplo, que a própria comunidade de especialistas, com seus canais diretos de comunicação com os decisores, derivados de arranjos institucionais, garantem tanto o surgimento de ideias quanto sua circulação, independentemente da presença, ou não, de empreendedores. Quais seriam as consequências para a diagramação dessa nova explicação? Nenhuma, ou seja, seria uma explicação similar à nossa original.

Por que isso? Porque enquanto no Fluxo, as atividades dos empreendedores são apenas algo relacionado à compreensão de um fenômeno reputado como relevante para se explicar o comportamento do fenômeno estudado, no Mecanismo Principal, suas atividades são um dos fenômenos reputados como relevantes para esta mesma explicação. Ou seja, para explicar o comportamento do fenômeno estudado. A nosso ver, o empreendedor não é, principalmente, um elemento explicativo interveniente entre o Fluxo das Soluções e a janela de oportunidade. Ele é, sobretudo, um agente que percebe a possibilidade do alinhamento dos Fluxos e tem interesse, recursos e capacidades que lhe permitem promover tal alinhamento.

Dáí nossa preocupação com a possibilidade da desagregação das atividades do empreendedor, pois consideramos que as relacionadas ao mecanismo principal são muito mais importantes do que as relacionadas aos Fluxos. Sendo possível desagregá-las, preferimos colocar as referentes à divulgação e *soften up* de propostas como sendo uma das condições da configuração de sucesso que explica a mudança de situação desse Fluxo. E com base nas referentes ao alinhamento, introduzir o condicionante presença do Empreendedor, relacionado diretamente à explicação do resultado, do fenômeno sob estudo, ou seja, a ocorrência de uma mudança na agenda decisória.

Pois bem, se a presença dos empreendedores, concretamente a realização do “brokerage” de modo a alinhar os Fluxos, é um fenômeno central na explicação da mudança da agenda decisória, quais são as características deste fenômeno? Em linhas gerais, são as que Kingdon já nos delineou: atores que investem seus recursos na promoção de uma proposta ou problema tendo em vista seus interesses. Contudo, o autor nos fornece mais detalhes, ao abordar o lugar dos empreendedores na explicação do alinhamento do Fluxos:

The appearance of entrepreneurs when windows are open, as well as their more enduring activities of trying to push their problems and proposals into prominence, are central to our story. They bring several key resources into the fray: their claims to a hearing, their political

connections and negotiations skills, and their sheer persistence. An item's chances for moving up on an agenda are enhanced considerably by the presence of a skillful entrepreneur, and dampened considerably if no entrepreneur takes on the cause, pushes it, and makes the critical couplings when policy windows open¹¹⁴.

Segundo Kingdon, o sucesso ou não dos empreendedores, na tentativa de alinhar os Fluxos, é em grande parte explicado pelo fato de o indivíduo que está realizando esse papel possuir ou não certas qualidades, possuir um conjunto de características: (a) direito a ser ouvido, “a claim to a hearing”; (b) ser uma pessoa conhecida por suas conexões políticas ou pela habilidade de negociação; e (c) ser persistente. Quanto a esta última, o autor ressalta que ela sozinha não leva a nada, contudo, combinada com uma das demais, ele a considera “irresistivelmente” importante (no original “disarmingly important” p.181). Segundo o autor, as outras duas qualidades sozinhas já aumentam as chances do sucesso, e quando combinadas criam mais influência ainda¹¹⁵.

Ou seja, “a+b”, “a + c” e “b + c” resultam em grande chance de sucesso na ação do empreendedor, “a” e “b” sozinhos podem levar ao sucesso, mas a chance é menor que nos casos anteriores, e “c” sozinho leva ao fracasso. Quanto às possibilidades “0” e “a+b+c” o autor nada diz, contudo pode-se deduzir que se tratam dos casos extremos: de mais fracasso e mais sucesso. No que tange ao “a”, o “direito a ser ouvido”, Kingdon aponta que ele tem três fontes possíveis: (a1) a expertise do ator, (a2) a capacidade de falar por outros ou (a3) uma posição hierárquica decisória. Ele não menciona qualquer efeito interacional entre essas fontes, aparentando que possuir apenas uma delas é suficiente para ter-se o direito de ser ouvido e não havendo nenhum efeito cumulativo advindo de se possuir mais de uma.

Entretanto refletamos um pouco sobre a dimensionalidade destes fenômenos (a1, a2 e a3). O direito de ser ouvido com base na sua posição na hierarquia estatal (a3) é claramente algo ambiental. É a possibilidade de influenciar num debate decisório devido a sua posição no arranjo institucional do estado. O exemplo para “a2” que Kingdon mobiliza é o líder de um poderoso grupo de interesse, ou seja, ele mobiliza uma forma de representação, algo, também, ligado às instituições em seu sentido ambiental. Por fim, ao dizer que um ator tem direito de ser ouvido devido a sua expertise (a1) também nos parece ir no sentido ambiental. Tendo em vista que o que se está querendo ressaltar, para explicar por que o ator tem direito a ser ouvido, é que

¹¹⁴ KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2ª ed. Boston: Person, 2011. p. 205

¹¹⁵ KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2ª ed. Boston: Person, 2011. pp180-181

se reconhece seu conhecimento sobre o assunto, logo, toma-se seu conhecimento como um fato do mundo, e não como uma ideia que as pessoas têm, o que indicaria outra dimensionalidade. Logo todos esses fenômenos (a1, a2 e a3) são ambientais.

O mesmo sentido explicativo ambiental parece soar nos outros fenômenos, “b” e “c”. Isso porque, ser (b) uma pessoa conhecida por suas conexões políticas ou com reconhecida habilidade de negociação; e (c) ser persistente; só podem explicar o sucesso do empreendedor, se elas forem reais características do ator que estiver desempenhando o papel de empreendedor. Mesmo com o autor utilizando termos como “reconhecido”, é difícil imaginar por que por si só, essa imagem de alguém, por exemplo, habilidoso na negociação, essa percepção, poderia ser explicativa do sucesso da ação do empreendedor. Parece mais razoável supor que de fato a habilidade em negociar desse ator ajudou-o a ter sucesso no alinhamento dos Fluxos. Ou seja, empreendedores conhecidos por suas conexões políticas ou habilidade de negociação e sua persistência, têm mais sucesso no alinhamento dos Fluxos porque eles mobilizam esses recursos e qualidades para isso, e não porque são tidos como os tendo.

Isto posto, e tendo em vista que Kingdon estabelece uma relação cumulativa entre os fenômenos “a”, “b” e “c”, somos levados a crer que de fato, mesmo que o autor não mencione, o acúmulo das fontes “a1”, “a2” e “a3” podem resultar num direito de ser ouvido mais influente do que um derivado de apenas uma dessas fontes. Ou seja, indo direto ao ponto, um ator que ocupa um cargo de chefia no aparelho estatal, um secretário municipal nos nossos casos, por exemplo, e que além disso tem reconhecida expertise, terá mais chances de alinhar os Fluxos, do que um que seja apenas secretário municipal. Do mesmo modo, um que além de secretário fosse persistente ou habilidoso negociador, também teria maiores possibilidades que um que não o fosse.

Além desses mecanismos estáticos, que podemos deduzir dos apontamentos de Kingdon, o autor não nos oferece nenhuma explicação que possa fazer as vezes dos mecanismos que explicam a alteração da situação engendrada por esses mecanismos estáticos desenvolvidos acima. Ou seja, Kingdon não comenta o que poderiam ser os mecanismos explicativos dinâmicos da presença ou não de um empreendedor. Assim sendo, em cada caso abordado, construiremos explicações auxiliares próprias para explicar o surgimento ou desaparecimento de empreendedores, quando se fizer necessário. Desta forma, não há, até o momento, uma dimensionalidade de origem a ser comentada, uma vez que ela advirá das características dessas explicações auxiliares que ainda serão elaboradas. Por isso, no *Diagrama 4*, na página 68, que

apresenta a esquematização mais detalhada do nosso Modelo, no condicionante Empreendedor, não há uma seta relacionando os momentos e situações diferentes, tal como há para os Fluxos.

2.1.3. O mecanismo principal

Tal como já comentamos de passagem, nossa compreensão e diagramação do Modelo diferencia-se um pouco dum diretamente derivado da exposição de Kingdon, apesar de manter seu espírito, suas ideias centrais e a relação entre elas. Nossa diferença mais estridente reside especificamente na forma como mobilizamos a ideia da janela de oportunidade. A ideia que temos dela, o conceito, é o mesmo: o alinhamento de um ou mais Fluxos abre uma oportunidade de mudança na Agenda Decisória, uma janela de oportunidade, nos termos do autor, uma *janela política*. O papel do empreendedor também é o mesmo: ele aproveita o alinhamento de dois Fluxos para enganchar sua proposta ou cria o alinhamento de dois ao fazê-lo, o que abre a oportunidade do alinhamento do terceiro, o que também pode depender de sua ação. Nossa diferença reside no seguinte: Kingdon considera relevante apontar a janela e o aproveitamento dela, nós consideramos que a janela e o aproveitamento dela são um todo. Por isso não consideramos necessário especificá-la. Para nós, ela está na própria compreensão do que é o mecanismo explicativo principal do MSM: o alinhamento dos Fluxos na presença do empreendedor. Note-se, na nossa forma de ver, esse mecanismo não é um fenômeno, é uma relação entre fenômenos.

Já Kingdon, considera que existe um fenômeno, a *policy window*, derivado do alinhamento de outros fenômenos, os Fluxos, que pode ser gerado pela ação de um empreendedor ou não, e que, se aproveitado por um empreendedor, provavelmente, leva a uma mudança na Agenda Decisória. Tente o leitor diagramar isso. Não é à toa, que nas 262 páginas de seu livro não vemos um diagrama de sua explicação.

Ao tratar do tema da janela, o autor, em seu livro, entra numa discussão quanto aos tipos de janela, as derivadas de uma combinação de Fluxos ou outra, a presença do empreendedor no início ou mais no fim. Por aí ele vai. A nosso ver, esse percurso do autor é inteiramente compreensível para quem está produzindo uma explicação com um pesado uso da indução. Contudo, analisando suas explicações já produzidas, com a frieza de uma distância profunda, podemos dizer que o autor perde um pouco o ponto. O central das suas proposições é o alinhamento na presença do empreendedor. Por que “na presença” e não “gerando” ou “aproveitando”? Porque isso varia demais. Isso é caso a caso, o ponto que não pode ser perdido

é que sem a presença do empreendedor, daquele empreendedor com aquelas determinadas características, o alinhamento é muito menos improvável. Por quê? Porque às vezes ele gera o alinhamento inicial, o casamento de dois Fluxos, que abre a possibilidade do alinhamento com o terceiro; às vezes ele aproveita um alinhamento de dois Fluxos para enganchar seu problema ou proposta; às vezes está tudo alinhado, mas falta alguém que tenha condições de dar uma “empurradinha”. O central é que a mudança é explicada por quatro fenômenos, a situação dos três Fluxos e a presença ou não de um empreendedor com aquelas determinadas características, ou melhor, com uma daquelas determinadas combinações de características.

Por isso, consideramos que nossa especificação do Modelo, apesar de não ser plenamente fiel à sua apresentação original por Kingdon, mantém suas ideias centrais e as relações entre elas. Dito de forma bem clara, não suprimimos a policy window, a ideia de alinhamento dos Fluxos já a contém, por isso consideramos que ressalta-la, mais ainda, apenas gera ruído e uma solução menos parcimoniosa para nossos casos, pelo menos.

Assim sendo, podemos caracterizar a proposição de Kingdon, no MSM 1, como sendo uma explicação configuracional, onde a relação causal entre o que explica e o explicado não é contínua, mas contingencial. Ou seja, as variáveis explicativas apontadas no modelo só explicam o comportamento da variável explicada quando elas assumem valores com determinada relação entre si, quando ocorre uma determinada configuração. Na próxima seção abordamos como verificaremos o desempenho do MSM 3, nos casos que abordaremos.

Antes disso, aproveitemos o ensejo da apresentação do mecanismo principal do MSM3 para expor como avaliaremos a centralidade do fenômeno movimento de moradia nas explicações que produziremos a partir do MSM3. Nós afirmaremos que esse fenômeno é central quando ele for necessário à demonstração das situações dos condicionantes no momento em que ocorreu o mecanismo principal. Se o fenômeno movimento de moradia surgir como necessário apenas num outro momento ou nos mecanismos auxiliares, nós não o qualificaremos como central. Apenas quando ele surgir como necessário, na explicação das situações dos Fluxos e ou na da presença do Empreendedor, quando da ocorrência do mecanismo principal, é que o qualificaremos de central.

2.2. A verificação do desempenho do MSM 3 na explicação dos casos a serem abordados

Começamos a exposição, da forma como pretendemos verificar o desempenho da nossa modelagem das proposições de Kingdon, abordando a diferença nevrálgica entre nossas pesquisas no que tange à coleta de dados. O autor construiu seu modelo com base em estudos de caso e num conjunto de entrevistas. Essas entrevistas foram realizadas ao longo de quatro anos (1976-1979), focando-se sempre em quais eram as questões do momento e sobre como andavam determinadas questões. Ou seja, o autor entrevistou os atores no momento, falando sobre como eles viam que as questões estavam. Nosso estudo aborda casos do passado. Se fôssemos lançar mão de entrevistas nós não pegariamos os atores no momento, mas sim discursando sobre sua reconstrução do passado¹¹⁶.

Por isso, resolvemos não basear nosso estudo em entrevistas, pelo menos, não em entrevistas realizadas muito depois dos acontecimentos estudados. Nossas evidências mais fortes, que nos levam a afirmações mais assertivas quanto a determinados pontos, sempre se basearão em falas de atores pronunciadas à época, durante os acontecimentos. Por exemplo, consideraremos que uma determinada proposta está certamente na Lista num determinado caso, apenas se encontrarmos entre as evidências falas do decisor apontando essa determinada proposta como sendo uma das alternativas que estão sendo consideradas na decisão. Por outro lado, consideraremos que a questão não está na Lista, apenas quando nenhuma evidência apontar nesse sentido.

Evidentemente, como não lançaremos mão de entrevistas, em certos momentos, podemos não ter uma evidência tão forte quanto tal declaração no momento. Contudo, as evidências de que dispomos podem nos levar a considerar que aquela proposta estava na Lista. Naquele exemplo, em vez de termos uma declaração do decisor à época da decisão, temos, ainda por exemplo, alguma alguns anos antes. Ou quando, por exemplo, há evidências claras da abertura da maioria na Câmara Municipal para mudanças propostas pelo prefeito, mas não temos nenhuma declaração clara e exatamente quanto à questão que estamos abordando. Nesses casos, que serão oportunamente apontados, utilizaremos uma terminologia que indicará isso. Neste último caso, o da Câmara, por exemplo, diríamos que o Fluxo da Política estava *difusamente* aberto. Ou seja, mesmo as evidências não nos deixando dúvidas quanto à abertura, elas não nos permitem apontar uma clara abertura para determinada questão abordada. Por quê? Porque não temos isso

¹¹⁶ Agradeço ao professor Max Bergman o apontamento da importância dessa questão quando a pesquisa aborda atores políticos.

expressamente dito pelo decisor no momento, por mais que as evidências de que dispomos nos levem a isso, indutivamente. No mesmo sentido, quando as declarações ou outras evidências se mostrarem contraditórias, sem indicar um sentido claro quanto à situação do condicionante, usaremos termos que façam referência a isto, especialmente o termo situação *ambígua*.

Ao final de cada estudo de caso será apresentado um quadro que indicará a situação de cada condicionante, definida analiticamente pelo pesquisador com base nas evidências apresentadas. Deste modo os leitores, os pares, poderão verificar as principais evidências e o resultado da análise delas para a definição da situação de cada condicionante. Posteriormente, no Capítulo 5, será apresentado o resultado da *dicotomização* de cada uma destas definições. Essa dicotomização terá por base aqueles apontamentos de Kingdon, a que nos referimos na secção 2.1.1, e que dizem respeito ao grau de determinação/indeterminação de seu Modelo. Voltemos àquele ponto...

Como procuramos demonstrar ao longo deste Capítulo, as proposições de Kingdon são explicações configuracionais. Ou seja, explicações onde uma determinada configuração das situações possíveis de um conjunto de fenômenos, os condicionantes, explica o comportamento de um outro fenômeno, o resultado. Se abordássemos suas proposições de uma forma rígida, o que não é o sentido que o próprio autor dá, diríamos que das 16 combinações possíveis entre os fenômenos Fluxos e Empreendedor apenas uma explicaria a entrada na agenda decisória. Entretanto, não é esse sentido que o autor dá, Kingdon termina a primeira edição de seu livro dizendo:

Thus we have made some progress in understanding the vague and imprecise phenomena we wanted to understand at the beginning of our journey. To the extent that our vision is still obscured, the word itself may be somewhat opaque. But further research and thinking beyond what is presented in this book may also allow us to see more clearly¹¹⁷.

Na segunda edição do livro, na qual ele acrescentou mais dois capítulos, ele volta a isso. No primeiro desses capítulos acrescentados à segunda edição, o Capítulo 10, denominado “Some Futher Reflections”, ele apresenta alguns novos estudos de caso e nas últimas oito páginas do Capítulo, na secção “thoughts about the modeling”, expõe claramente suas insatisfações com sua própria modelização de sua explicação. Faz isso ao retomar e responder às críticas quanto

¹¹⁷ KINGDON, J. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2ª ed. Boston: Person, 2011. p. 208

ao grau de determinação que seu modelo se propõe. Diz: “This fluidity has led some readers of this book to conclude that the processes are essentially random”¹¹⁸. Metade das oito páginas são dedicadas a essa questão. Ao longo dessas páginas o autor argumenta que seu modelo “tem estrutura”, mesmo deixando espaço para “alguma aleatoriedade”, que, o que ocorre, é que sua estrutura é de “um tipo não-familiar e não-ortodoxo”.

Contudo, como ele próprio sabe que a forma como expõe deixa margem a esse tipo de colocação, ele, logo em seguida, expõe sua compreensão de outras formas de “estrutura não-ortodoxa”. E, por fim, as aproxima de sua própria compreensão da estrutura de seu modelo¹¹⁹. Vejamos a passagem em que ele aborda uma dessas estruturas que ele aproxima da sua, especificamente, a que mais nos interessa:

Some fascinating developments in contemporary theory-building about patterns in complexity have parallels to the garbage-can style of theorizing. Gabriel Almond and Steven Genco wrote some time ago that in order to capture a lot of political phenomena, we would have to think of them as clouds, not clocks; we would come to prefer fluid metaphors to mechanical ones. As it happens, one of the major recent developments in the natural sciences, chaos theory, concentrates on just such fluid process. Hard-nosed scientists like physicists and mathematicians are modeling such processes as cloud formation, eddies

¹¹⁸ KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2ª ed. Boston: Person, 2011. p. 222

¹¹⁹ Reproduzimos a passagem para que o leitor possa verificar se não concorda com a nossa interpretação de que ele realiza essa aproximação, mesmo ela nos parecendo clara, está disponível apenas na segunda edição: “These theories of complexity, chaos theory, and the garbage can model share a number of properties, as I see it. First, they all find pattern and structure in very complicated, fluid, and seemingly unpredictable phenomena. One can even specify a mathematics to those patterns in some cases. The structures emerge from local rules, rather than being imposed from on high in some sense. Second, there is a residual randomness left after one identifies as much structure as one can, so that there is surprise and unpredictability. At various junctures in their development, these process essentially call random numbers, sometimes with large effects and sometimes with small effects. Other random errors cancel each other or average out under the influence of natural selection, but sometimes they do not.

Third, these models are historically contingent. What happens at one time depends on what happened previously. It’s not true that the flapping of a butterfly’s wings determines subsequent weather patterns half-way around the globe, as one famous illustration of chaos theory would have it, because so many other things are going on at the same time. But system directions still depend heavily on initial conditions, and development in different ways depending on which way they happen to start. If one can specify what the initial conditions in a process are, and if one has good information about those conditions, then one can predict outcomes more reliably than if one does not know of the initial conditions. To the extent that the initial choices are random, however, then there is an inherent unpredictability, except that once the system starts in one direction rather than another, it is unlikely to reverse itself and start down the path previously foregone.

Process like agenda-setting do seem to be a bit unpredictable. Even savvy insiders are sometimes surprised by major developments. The reasons for this unpredictability can be found in the properties of these system which I have just discussed. The choice of initial conditions may be random. There is a residual randomness in subsequent steps, even after one has accounted for as much structure as one can. Apart from randomness, the process of evolution involves continual adaptation to changing environmental conditions and continual anticipation by agents as they adapt to each other, resulting in continual surprise and novelty. But none of this unpredictability implies that we are unable to model the process rigorously or to understand a lot of what happens. Indeed, the experience of various kinds of contemporary theory-building about complexity and chaos argues quite to the contrary” Ibid. p. 224

and whirlpools, swirls of smoke rising, and patterns of turbulence left in the air behind planes and trucks. And in their telling, there *is* pattern in such phenomena, pattern that can be reduced to mathematical formulation¹²⁰.

Ou seja, o autor considera que (1) uma abordagem dos fenômenos a partir de sua concepção como “nuvens” é mais interessante do que como “relógios”, a ideia dos processos de formação de nuvem; e (2) que isso pode ser expresso matematicamente, apesar dele mesmo não fazê-lo. Ontologicamente o que o autor está dizendo é que ele não vê os fenômenos que mobiliza de uma forma rígida, como se fossem fenômenos com fronteira muito delimitada. Logo, podemos inferir que ele consideraria uma abordagem de seus fenômenos explicantes tomados como conjuntos difusos mais adequada às suas proposições do que uma abordagem deles tomados como conjuntos discretos. Dito de outra forma, nos termos da Teoria dos Conjuntos, essa opção ontológica que o autor faz por compreender seus fenômenos como “nuvens” e não como peças de um “relógio” significa a adoção de uma formalização através de conjuntos difusos, ao invés dos usuais conjuntos discretos.

A ideia do conjunto difuso baseia-se na concepção de que existem fenômenos que apresentam diferentes graus de pertencimento ao conjunto entre os elementos que o compõem. Ou seja, há elementos que claramente pertencem ao conjunto e outros que claramente não pertencem ao conjunto, tal como numa abordagem por conjuntos discretos. Entretanto, além desses elementos claramente pertencentes ou não, existe, numa abordagem por conjuntos difusos, possivelmente outros elementos, que mesmo que não tão claramente, ainda pertençam ao conjunto.

Apesar de muito interessante, a abordagem por conjuntos difusos é algo recente. Especificamente entre os métodos agrupados na Análise Qualitativa Comparativa, os referentes ao uso dessa abordagem a partir de conjuntos difusos passaram recentemente por uma revisão, com alterações em alguns dos algoritmos utilizados para calcular as expressões produzidas com base neles. Isso nos levou a evitar uma operacionalização da nossa verificação a partir de conjuntos difusos. Mesmo concebendo nossos condicionantes como fenômenos difusos, optamos por quando de sua formalização para operacionalização do teste adotar uma abordagem por conjuntos discretos, gerados a partir da dicotomização, pelo pesquisador, daquelas definições da situação dos condicionantes fundamentadas em nossas evidências.

¹²⁰ KINGDON, J. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2ª ed. Boston: Person, 2011. p. 223

Ao apresentarmos naquele quadro, além dessas definições, o resultado da dicotomização, procuramos, novamente, oferecer ao leitor a possibilidade de verificar e quiçá discordar de nossas análises, porém podendo ser específico. Desta forma, procuramos dar “fluidez” a nossas explicações sem, contudo, cair nas críticas de indeterminação e falta de estrutura que tanto incomodaram o autor.

Assim sendo, ao fim de todo esse procedimento, cada uma das aplicações do nosso modelo será codificada numa expressão que apresentará, dicotomicamente, a situação de cada um dos condicionantes e o resultado para aquele caso. Essas expressões serão agrupadas de acordo com a situação dos resultados e analisaremos se elas correspondem ao esperado pelo modelo.

Capítulo 3 – A introdução do Funaps (abril de 1979)

3.1. Apresentação do Caso

No apagar das luzes da administração Setúbal foi introduzida e regulamentada a Lei 8906/79 que criou o Funaps. A partir de então a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) passou a ter dois sistemas, dois arranjos institucionais, de produção habitacional. O primeiro deles era operacionalizado pela administração indireta, especificamente a Cohab-SP, utilizando recursos de origem federal e sob coordenação do BNH. O outro era operacionalizado via administração direta, principalmente pela Supervisão Geral de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (Saths), e utilizava recursos de origem municipal disponibilizados pelo Fundo de Atendimento à População Moradora de Habitação Subnormal (Funaps). Enquanto os recursos do subsistema BNH-FGTS precisavam manter seu valor atuarial, os recursos do Funaps podiam ser utilizados a fundo perdido. Essa característica deste Fundo permitia que as formas de atendimento por ele financiadas superassem as dificuldades do outro sistema, quanto ao atendimento da população que concentrava a maior parte do déficit habitacional, ou seja, a que recebia menos de três salários mínimos¹²¹.

Ao longo de sua existência, de 1979 a 1994, o Fundo permitiu que a PMSP mantivesse uma produção habitacional pública, mesmo com o fim do BNH e a desarticulação da política habitacional federal. Parte dos programas Pró da administração Reynaldo de Barros (1979-1982), as obras em favelas da administração Mário Covas (1983-1985), as operações de desfavelamento da administração Jânio Quadros (1986-1988) e os mutirões autogestionários e as urbanizações de favelas da administração Luiza Erundina (1989-1992) foram financiados pelo Funaps. Experiências e programas profundamente distintos que engendravam sentidos opostos para a política habitacional do município. Contudo, eram realizados todos com recursos oriundos de um mesmo Fundo.

Desde seus primórdios, a política habitacional do poder municipal de São Paulo, no que tangia às habitações populares, era a remoção. Quando a habitação popular era efetivamente atingida pela política habitacional do município, isso se dava como uma remoção. Nos discursos, desde

121 SACHS, Céline. **São Paulo: políticas públicas e habitação popular**. São Paulo: EDUSP, 1999.

a introdução da Cecap (1949) prometia-se casa aos pobres paulistanos¹²². Contudo, o que concretamente foi produzido não era capaz de atendê-los. Quando eram atendidos, isso se dava através de uma “gambiarra”, de um “jeitinho”, de alguma forma não plenamente procedimental de doação de recursos orçamentários do setor de assistência social da PMSP à família atendida. Entretanto, mesmo esse atendimento, na imensa maioria das vezes, tinha como pré-requisito a mudança da família atendida para outra área.

Isso porque o atendimento habitacional dos pobres era incidental. Nunca houve uma pretensão do poder público de resolver o problema habitacional dos pobres. O que ocorria é que quando se precisava remover os pobres de alguma área, seja para as avenidas e marginais do prefeito Prestes Maia, ou para agradar a vizinhança da indesejada favela, surgia o problema de como atender habitacionalmente essa população a ser removida. Ao longo do século XX, várias formas de atendimento foram inventadas. O Funaps, em 1979, foi a primeira vez que o poder público municipal paulistano institucionalizou uma possibilidade real de atendimento que não envolvesse a remoção. Fez isso ao estabelecer, no Artigo 3º, incisos I e IV, da Lei 8906/79, que “a aquisição de lote de terreno para a construção de moradia própria, de preferência em local próximo às habitações subnormais dos beneficiários” e a “melhoria das condições de habitabilidade em geral, inclusive das próprias habitações subnormais” (grifo nosso) também eram formas de atendimento.

Isso, naquela época, destoava e como vimos abriu possibilidades. Neste capítulo, com base nas formulações de Kingdon e na releitura que propusemos delas, procuramos explicar porque o Funaps foi introduzido e analisar nessa explicação qual o lugar do movimento de moradia.

3.2. Os Resultados

O Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (Funaps) foi criado pela Lei 8906/79 em 27 de Abril de 1979. Um mês depois, foi regulamentado pelo Decreto 15.889 de 23 de Maio de 1979. Por fim, alguns dias depois, teve suas diretrizes, organização da administração direta e membros do Conselho Deliberativo estabelecidos pelas Portarias 49 e 50, ambas de 29 de Maio. Esse conjunto de normas constituiu um sistema habitacional completo, com (a) fonte vinculada de recursos, (b) instituições especificamente voltadas para

¹²² Lei Estadual n. 483 de Outubro de 1949.

essa finalidade, (c) programas habitacionais, (d) sistema de crédito e (e) mecanismos de acesso¹²³.

Segundo a Lei (Artigo 2º), as receitas do Funaps podiam ser: a doação de ações de propriedade municipal, cotações próprias ou que lhe fossem destinadas, rendimentos de aplicações de recursos próprios ou quaisquer outras rendas ou recursos que lhe fossem destinados. Nos seus Artigos 8º e 9º ela estabelece as fontes principais, ao permitir que: (1) o Executivo Municipal transfira 50% das ações da Light – Serviços de Eletricidade S.A. de sua propriedade para o Fundo, e que (2) se abra um crédito “adicional especial”, a ser coberto por excessos de arrecadação previstos, na Secretaria de Finanças, de 50 milhões de Cruzeiros¹²⁴ para o Fundo.

A Lei criou o Funaps na Coordenadoria do Bem Estar Social (Cobes) da Secretaria das Administrações Regionais. Sendo ela a responsável por sua operacionalização. Para administrar o Fundo, a Lei criou um Conselho Deliberativo composto por sete membros. Dois deles, seu presidente e secretário executivo, eram natos, sendo, respectivamente, o Secretário das Administrações Regionais e o Coordenador do Bem Estar da Secretaria das Administrações Regionais. Outros três membros eram de livre indicação do Prefeito. E, os últimos dois eram representantes da população moradora em habitação subnormal. Além desta, outras duas instituições foram criadas especificamente para a atuação habitacional.

Com o fim de operacionalizar o Fundo, a Portaria 49/79 realizou diversas mudanças organizacionais na Cobes. Abordemos as principais para nosso argumento. A Cobes era, até então, composta pelo Gabinete do Coordenador, pela Assessoria Técnica Setorial, pela Supervisão de Remoção de Favelas e pelas Supervisões Regionais de Serviço Social (Surss). Havia uma Surss em cada Administração Regional. Cada Surss era composta por: um Serviço de Expediente, um de Pessoal, duas subunidades (1.Cadastro e Documentação e 2.Plantão de Referência e Informações) e três unidades (1.Assistência à Família e ao Menor, 2. Assistência à Mão-de-Obra e 3.Desenvolvimento Comunitário). A Portaria criou em cada Surss uma nova

123 Utilizo a definição de Arretche de sistema habitacional, disponível em: ARRETCHE, Marta e RODRIGUEZ, Vicente (org.). **Descentralização das políticas sociais no Brasil**. FUNDAP, FAPESP: São Paulo; IPEA: Brasília, 1999, p.105.

124 O montante equivaleria a R\$21.465.510,04, atualizando o valor com base no IGP-DI (em percentual: - 57,0690%, em fator de multiplicação: 0,429310), levando em consideração as variações das moedas (28/02/86, de cruzeiro para cruzado, dividindo o valor por 1.000; 16/01/89, de cruzado para cruzado novo, dividindo o valor por 1.000; 16/03/90, de cruzado novo para cruzeiro, sem alteração do valor; 01/08/93, de cruzeiro para cruzeiro real, dividindo o valor por 1.000; 01/07/94, de cruzeiro real para real, dividindo o valor por 2.75). Fonte: Atualização de R\$50.000.000,00 de 29-Maio-1979 e 29-Julho-2013 pelo índice IGP-DI - Índice geral de preços (01-02-1944 a 31-07-2013) em: <http://www.calculoexato.com.br/result.aspx?codMenu=FinanAtualizaIndice&cce=001>

unidade, a Unidade de Atendimento Habitacional. Para coordenar estas Unidades extinguiu a Supervisão de Remoção de Favelas e criou a Supervisão Geral de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (Saths).

O Artigo 3º da Lei estabeleceu as formas de atendimento habitacional, os programas, que seriam realizadas com os recursos do Fundo: (1) aquisição de lote de terreno para a construção de moradia própria, de preferência em local próximo às habitações subnormais dos beneficiários, (2) compra de material de construção para a edificação de moradia própria, (3) aquisição de edificações para moradia própria ou (4) melhoria das condições de habitabilidade em geral, inclusive das próprias habitações subnormais.

A Lei, no seu Artigo 3º §1 e §2, também estabeleceu o sistema de crédito pois afirmava que os recursos seriam repassados aos “beneficiários” a “fundo perdido” e num prazo máximo de 24 parcelas mensais.

A Portaria 49/79 desenha o mecanismo de acesso ao definir as funções de cada uma das unidades envolvidas na operacionalização do Funaps. Segundo ela, as propostas específicas de atuação seriam elaboradas pelas Surss e encaminhadas a Saths. Ou seja, as Surss, presentes em todas as Administrações Regionais, no desenvolver de suas atividades, entravam em contato com as populações moradoras de habitações subnormais. Suas Unidades de Atendimento Habitacional, então, elaborariam propostas específicas de atuação nestas populações e as enviariam a Saths. Logo, o acesso ao sistema se dava através das assistentes sociais da PMSP. O mecanismo era sua família ou favela ser selecionada para âmbito de atuação. A Portaria também estabelece os critérios de seleção do atendimento.

Como se pode ver, em seu conjunto, a legislação e normas introduzidas pela criação do Funaps constituíram um verdadeiro sistema habitacional no município. Isso, a nosso ver, é uma grande mudança na política habitacional do Município de São Paulo. Convém ressaltar que, até então, a PMSP dispunha de apenas um sistema habitacional institucionalizado, o BNH/Cohab-SP. A criação do Funaps institucionalizou um segundo sistema habitacional no Município. A existência de dois arranjos institucionais que produzem habitações será, nas décadas seguintes, uma das principais características da política habitacional paulistana.

Se abordarmos o caso da introdução do Funaps pela perspectiva de Kingdon, sem dúvida, o consideraríamos um caso de sucesso. Um caso onde uma determinada questão entrou para a agenda decisional, e assim algo foi feito quanto a ela. A existência do Funaps é a evidência

desse sucesso. Será que o modelo de Kingdon explica a entrada dessa questão na agenda decisória? Especificamente, em qual agenda decisória procuraríamos explicar a entrada da questão do atendimento habitacional dos favelados e sua proposta de solução, o Funpas¹²⁵?

Em termos processuais, o que viria a ser a Lei 8906/79 deu entrada na Câmara Municipal no dia 23 de Fevereiro de 1979, no que hoje em dia chamaríamos de “sexta-feira de carnaval”, por meio de um ofício do Prefeito (ATL 65-79). Na quarta-feira, já na época, “de cinzas”, dia 28 de Fevereiro, o ofício foi lido em Plenário. Ele estava acompanhado da proposta de legislação, que se tornou o Projeto de Lei 31/79, e de uma “exposição de motivos”. Essa exposição de motivos começava fundamentando a legalidade da criação de um Fundo pelo município. Seguia expondo o problema das habitações subnormais na cidade, apontando que “por várias razões uma grande parte dessa população não tem condições de, por iniciativa própria, inserir-se nas estruturas de habitações organizadas da cidade”. Depois comentava a ação da PMSP quanto a essa população, realizada por Cobes, para, por fim, apontar os limites e problemas dessa ação, aos quais, afirmava, a introdução do Funaps vinha a responder.

O PL foi encaminhado às Comissões de Justiça e Redação, a de Urbanismo, Obras e Serviços Públicos, a de Higiene, Saúde e Assistência Social, e a de Finanças e Orçamento, com prazo final de votação final em Plenário para o dia 4 de Abril. Uma semana e meia depois, em 12 de Março, a primeira Comissão, de Justiça e Redação, no Parecer 38-79, aprovou o PL. Uma semana depois, no dia 19 do mesmo mês, as outras três Comissões emitiram um Parecer Conjunto (17-79) em que aprovavam o PL, mas com restrições da Comissão de Higiene, Saúde e Assistência Social.

No dia 3 de Abril, à véspera do fim do prazo, a Folha de São Paulo noticiou: “Votação do Funaps pode ser adiada, a pedido da Câmara”¹²⁶. De fato, para que o PL fosse votado o prefeito teve que prorrogar o prazo em quinze dias, e ameaçar não prorrogar novamente¹²⁷. O PL voltou ao Plenário no dia 11 de Abril, numa sessão tumultuada da Câmara¹²⁸. À época estava sendo

125 Na primeira página da exposição de motivos da proposta de legislação que deu origem a Lei 8906/79 é dito que o problema que se visa resolver é o das habitações subnormais, “das quais a favela é o exemplo mais chocante e comum”. Notas Taquigráficas da 236ª Sessão Ordinária da Câmara Municipal de São Paulo, realizada em 28 de Fevereiro de 1979, disponível no Fundo da Câmara Municipal de São Paulo – Anais, do Arquivo Histórico Municipal Washington Luís, no Anexo, Caixa 307.

126 FSP. 3 de Abril de 1979. Votação do Funaps pode ser adiada, a pedido da Câmara. Local, p. 12

127 “Ou a Edilidade aprova, ou recusa. E assume a responsabilidade pela sua recusa. Porque p fato dessa lei [8906/79] não ser a solução final e completa do assunto, com o que eu concordo, não justifica que um passo importante não seja dado, que é essa lei”. Resposta de Setúbal quando perguntado se prorrogaria novamente o prazo, publicado em FSP. 17 de Abril de 1979. Setúbal faz balanço e acha saldo positive. Local, p. 15

128 FSP. 11 de Abril de 1979. Assembleia de 700 decide parar Prefeitura. Local, p. 14

discutida uma legislação que elevaria o salário dos servidores municipais, a qual o Prefeito se opunha. As galerias estavam cheias e se manifestando, o presidente da Sessão pedia silêncio e ameaçava esvaziar as galerias, os discursos eram inflamados, com agressões verbais de parte a parte. A sessão foi interrompida duas vezes. Ao retorno da segunda interrupção, entrou em discussão o Projeto de Lei 31/79. A discussão foi adiada. Dois vereadores, Paulo Rui de Oliveira (MDB) e Romeu Rossi (MDB), se inscreveram para falar, contudo desistiram e o projeto foi aprovado em primeira votação¹²⁹.

Menos de uma semana depois, no dia 17 de Abril, o PL volta ao Plenário. A Sessão também estava quente e pelo mesmo motivo¹³⁰. Na mesa foi apresentado um substitutivo, assinado por: Benedito Cintra (MDB), Almir Guimarães (MDB), Francisco Gimenez (MDB), Paulo Rui de Oliveira (MDB), Altino Lima (MDB), Jorge Thomaz de Lima (MDB), Romeu Rossi (MDB), Shiguemi Kita (MDB) e David Roysen (MDB). Não houve oradores inscritos e esse substitutivo foi aprovado com unanimidade¹³¹. Dez dias depois, em dia 27 de Abril, Setúbal promulgou a Lei 8906/79.

Se compararmos o Projeto de Lei 31/79 com a Lei 8906/79, que é o substitutivo que foi aprovado, notaremos que existem diferenças significativas entre eles, sobretudo, mas não somente, no que tange à participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo. O Quadro em seguida, apresenta as diferenças.

129 Notas Taquigráficas da 254ª Sessão Ordinária da Câmara Municipal de São Paulo, realizada em 11 de Abril de 1979, disponível no Fundo da Câmara Municipal de São Paulo – Anais, do Arquivo Histórico Municipal Washington Luís, no Anexo do Arquivo, Caixa 310.

130 FSP. Servidores farão concentração na Câmara. 17 de Abril de 1979. Local, p. 17

131 Notas Taquigráficas da 255ª Sessão Ordinária da Câmara Municipal de São Paulo, realizada em 17 de Abril de 1979, disponível no Fundo da Câmara Municipal de São Paulo – Anais, do Arquivo Histórico Municipal Washington Luís, no Anexo, Caixa 310.

Diferenças entre o PL 31-79 e a Lei 8906			
no.	parte do texto do PL	PL 31-79	Lei 8906/79
1	Art 1.o	"Fica criado na Coordenadoria do Bem Estar da Secretaria das Administrações Regionais, o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal - Funaps, destinado a promover, <u>prioritariamente</u> o atendimento habitacional da população de renda equivalente a até 4 (quatro) salários mínimos regionais moradora em habitações subnormais , no Município"	"Fica criado. na Coordenadoria do Bem Estar, da Secretaria das Administrações Regionais, o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal - Funaps - destinado a promover o atendimento habitacional da população de renda equivalente a até 4 (quatro) salários mínimos regionais moradora em habitações subnormais , no Município"
2	Art. 1.o parágrafo único	"Entende-se por habitação subnormal a unidade (...)"	"§ 1.o - <u>No caso de residirem mais de 4 (quatro) pessoas numa mesma habitação de que trata este artigo, o teto estabelecido para a renda será acrescido de 1/2 (meio) salário mínimo regional por pessoa excedente</u> "§ 2.o - Entende-se por habitação subnormal a unidade (...)"
3	Art. 2.o inciso II	"As <u>dotações</u> orçamentárias (...)"	"As <u>cotações</u> orçamentárias (...)"
4	Art. 2.o inciso IV parágrafo único	"(...) poderão ser aplicados através da Secretaria das Finanças em operações financeiras."	"(...) poderão ser aplicados através da Secretaria das Finanças, em operações financeiras <u>que objetivem o aumento das receitas do próprio Fundo.</u> "
5	Art. 3.o inciso I	"Aquisição de lote de terreno para a construção de moradia própria;"	"Aquisição de lote de terreno para a construção de moradia própria, <u>de preferencia em locais próximos às habitações subnormais dos beneficiários;</u> "
6	Art. 3.o inciso II	"Compra de material de construção para a edificação de moradia própria <u>e/ou pagamento de mão-de-obra,</u> "	"Compra de material de construção para a edificação de moradia própria;"
7	Art. 3.o inciso IV	"Melhoria das condições de habitabilidade em geral"	"Melhoria das condições de habitabilidade em geral, <u>inclusive das próprias habitações subnormais.</u> "
8	Art. 4.o	"O Funaps será administrado por um Conselho Deliberativo, composto de 5 (<u>cinco</u>) membros, sendo membros natos o Secretário das Administrações Regionais e o Coordenador do Bem-Estar Social da Secretaria das Administrações Regionais, os quais serão respectivamente seu Presidente e seu Secretário Executivo."	"O Funaps será administrado por um Conselho Deliberativo, composto de 7 (<u>sete</u>) membros, sendo membros natos o Secretário das Administrações Regionais e o Coordenador do Bem-Estar Social da Secretaria das Administrações Regionais, os quais serão
9	Art. 4.o parágrafo único	"Os demais membros do Conselho Deliberativo serão de livre escolha do Prefeito, com mandato de 2 (dois) anos, podendo ser reconduzidos, uma única vez."	"§ 1.o - Três (3) membros do Conselho Deliberativo serão de livre escolha do Prefeito, com mandato de 2 (dois) anos, podendo ser reconduzidos, uma única vez. "§ 2.o - <u>Dois (2) membros do Conselho Deliberativo serão representantes da população moradora em habitação subnormal, desde que residam em tais moradias há mais de um ano, com mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos uma única vez, devendo ser:</u> <u>a) - Eleitos em Assembléia de moradores de habitações subnormais, desde que esta atinja o quorum mínimo de 1.000 (mil) participantes representando, pelo menos, 10 (dez) núcleos de tais habitações, ou;</u> <u>b) - Indicados por Associações ou Entidades representativas dos moradores em habitações subnormais, legalmente constituídas;</u> <u>c) - Escolhidos pela Comissão de Higiene, Saúde e Assistência Social, da Câmara Municipal de São paulo, no caso da inviabilidade do estatuído nas alíneas anteriores."</u>
10	Art. 5.o inciso III	"Decidir, em matéria de sua competência, sobre as solicitações da Coordenadoria do Bem-Estar Social;"	"Decidir, em matéria de sua competência, sobre as solicitações <u>da Câmara Municipal de São Paulo e da</u> Coordenadoria do Bem-Estar Social;"

Quadro 5 - Diferenças entre o Projeto de Lei 31/79 e a Lei 8906 de 1979

As dez mudanças feitas no PL para se chegar ao Substitutivo especificam alguns pontos da proposta original e alteram outros. A primeira mudança impossibilita que os recursos do fundo sejam utilizados com outro tipos de população que não a moradora de habitação subnormal. A segunda aumenta a faixa máxima de renda da família atendida conforme o número de seus membros. A terceira e a quarta são insignificantes. A quinta, a sexta e a sétima alteram o uso dos recursos. A quinta estabelecendo uma preferência pela realocização da família numa área próxima a de origem. A sexta impossibilitando o financiamento de mão-de-obra, e a sétima garantindo que os recursos possam ser usados na melhoria da própria unidade de origem. No seu conjunto essas mudanças enfraquecem o caráter *desfavelizador* do Fundo, deixando clara a possibilidade de uso dos seus recursos na melhoria da habitabilidade da unidade de origem, o que não implicava em remoção. A décima alteração apenas coloca que o Conselho Deliberativo do Fundo também teria que responder à Câmara Municipal. No que tange à participação da sociedade civil, as principais alterações são a oitava e a nona, que introduziram dois representantes da população moradora em habitação subnormal nesse Conselho.

Assim sendo, sucintamente, podemos dizer que a proposta de Setúbal foi a criação de um sistema habitacional na Coordenadoria do Bem-Estar capaz de atender, prioritariamente, mas não exclusivamente, à população moradora de habitação subnormal. A clara possibilidade do uso de seus recursos para a melhoria da habitabilidade de uma favela e a introdução de um mecanismo de representação da sociedade civil nesse sistema não foram obras suas, foi algo que surgiu na Câmara, e que ele teve que ceder para conseguir a aprovação.

Para verificarmos se o modelo de Kingdon explica a introdução do Funaps, primeiro precisamos definir muito bem o que procuramos explicar, afinal de que agenda decisional estaríamos falando? Seria a da Câmara Municipal, onde a Lei foi aprovada, ou a da Administração Setúbal que propôs uma Lei? À época os poderes do Executivo Municipal eram amplos, portanto, não abordar como a proposta chegou à agenda decisional da administração Setúbal seria temerário. Grande parte do conteúdo substantivo da Lei 8906/79 está no Projeto de Lei 31/79. Por outro lado, formalmente, o Projeto de Lei 31/79 não foi aprovado em definitivo. Quem o foi, foi seu Substitutivo. Que, como vimos, tem diferenças significativas com relação ao Projeto de Lei 31/79.

Assim, se quisermos verificar se o MSM explica a introdução do Funaps, nós teremos que realizar três aplicações dele. A primeira para explicar como a proposta do Funaps chega à agenda decisional da administração Setúbal. A segunda para explicar por que a proposta de

Setúbal, o Projeto de Lei 31/79, sai da agenda decisional da Câmara Municipal de São Paulo. E a terceira para explicar como o seu Substitutivo é aprovado, ou seja, entra para a agenda decisional da Câmara. A evidência do sucesso da entrada na primeira e na terceira aplicações são o Projeto de Lei 31/79 e a Lei 8906/79. Já a aprovação do Substitutivo, que deu origem à Lei, é evidência da saída, ou não entrada, do Projeto de Lei 31/79 da agenda decisional da Câmara. Doravante, descreveremos e analisaremos cada uma dessas aplicações em separado.

3.3. O Problema do atendimento habitacional da população favelada na administração Setúbal

No dia 16 de Abril de 1979, Setúbal lançou seu relatório de gestão, o livro *São Paulo, a cidade, o habitante, a administração: 1975-1979*, no qual a temática das favelas, e do habitante favelado, não é abordada. Durante o evento, fez um balanço de sua gestão à frente da PMSP para a imprensa. Considerava que havia feito um boa administração, avançando inclusive em áreas onde antes pouco se fez:

Referindo-se ao plano habitacional da capital, o prefeito lembrou que quando assumiu, o presidente do BNH, Maurício Schullman, lhe disse: ‘A pior Cohab do Brasil é a de São Paulo’, ao que eu respondi: ‘Antes de eu sair, será a melhor’, ‘e, realmente – acrescentou – dois anos depois, no final de 1977, ele já me telegrafava cumprimentando pelos resultados obtidos na Cohab-SP. E hoje, só o conjunto Itaquera, com 130 mil pessoas, com obras em andamento que vão mostrar uma extraordinária capacidade de realização da Cohab-SP, acredito que seja o suficiente para consagrar essa administração na área de construção¹³².

Perguntado sobre o “problema das favelas” disse:

Sem dúvida, as favelas se constituem no grande problema de todas as cidades da América do Sul. Acredito que São Paulo ainda tenha condições de resolver o problema das favelas. Acredito que o embrião da solução está na lei atualmente em discussão na Câmara Municipal, que é o Funaps. [...] É a primeira vez que se tenta um processo de integração do favelado na vida urbana, através da sua diluição, da sua distribuição por toda a área da Capital, e com o pagamento, pelo município, de um subsídio. Espero que a Câmara aprove nesses próximos dias¹³³. (grifo nosso)

132 FSP. Setúbal faz balanço e acha saldo positivo. 17 de Abril de 1979. Local, p. 15

133 FSP. 17 de Abril de 1979. loc. cit.

Essa visão da favela como “o grande problema” que Setúbal tinha, ao final de sua administração em 1979, difere muito da que ele tinha pouco antes de assumir seu cargo à frente da PMSP:

O sr. Olavo Setúbal passou este último fim de semana estudando diversos relatórios da Secretaria do Bem-Estar Social sobre o problema das favelas em São Paulo. Os relatórios apontam a existência de 71.000 pessoas faveladas, mas o futuro prefeito não considera esta questão de tanta gravidade quanto o problema da ‘casa coletiva’ (as moradias conhecidas por cortiços).

Ele estaria realmente impressionado com proliferação dos cortiços, atualmente presentes em todos os pontos da cidade, inclusive em bairros de maior nível econômico, como os jardins. O problema, segundo os estudos, apresenta aspectos de mais difícil solução do que os das favelas, pois o cortiço além de criar ‘uma angústia existencial’, não permite sequer a ‘formação de uma comunidade’, persistindo apenas interesses individuais e imediatos. Ao que se informa, o sr. Olavo Setúbal pretende dedicar especial atenção a esse fenômeno, ‘que tende a agravar-se com a hipertrofia urbana’¹³⁴. (grifo nosso)

Ao longo da administração de Setúbal o problema das favelas saiu de ser “tanta gravidade” para virar “o grande problema”. No dia em que assumiu seu cargo à frente da PMSP, Setúbal discursou tanto na Câmara Municipal quanto no Palácio dos Bandeirantes. Em ambos os discursos, ao apontar os problemas que via na cidade, em nenhum momento citou as favelas ou algum de seus eufemismos:

Hoje, quem quer que viva nesta cidade, sinta e sofra as consequências de seu espantoso desenvolvimento, verifica que as tarefas a desempenhar são tão numerosas e tão complexas que difícil se torna estabelecer, dentre elas, qualquer prioridade. Aos problemas de educação somam-se os de saúde, adicionam-se os de transporte, circulação e trânsito, acrescem os de cultura, esportes e turismo, agravados todos pela premente necessidade de humanização do meio ambiente, poluído por todas as formas e no qual até o lazer encontra os maiores obstáculos.¹³⁵

Aquele milhão de habitantes de 1930 cresceu hoje para mais de 7 milhões. Arranha-céus tornaram-se abusos especulativos de ocupação do solo. As avenidas largas ficaram estreitas com a invasão de centenas de milhares de veículos. A selva de chaminés furando o azul foi substituída por enormes conjuntos industriais ou residenciais – alguns ainda envaidecedores, outros humildes, quase todos poluidores.

A grandeza verde e azul tornou-se uma grandeza cinzenta, a deficiência de transportes, consumindo esterilmente as horas de lazer do trabalhador, segregou os moradores dos bairros distantes e das vilas, pelas dificuldades de acesso ao estudo e às diversões; e há carência de serviços de água e esgoto; deficiência de recursos de proteção à saúde e de assistência médica; insegurança pela falta de prevenção às

134 FSP. Secretaria especial para as vias urbanas. 25 de Março de 1975. Nacional, p. 3

135 Discurso de Posse de Olavo Setúbal no cargo de Prefeito de São Paulo proferido na Câmara Municipal, Gabinete do Prefeito, p. 3

violências, aos crimes, aos acidentes e aos desastres¹³⁶.

No dia da posse de seus secretários, também, não tocou no assunto, que foi abordado apenas pela Secretária de Sebes, “dona Leopoldina Saraiva”. Na fala dela, o assunto não foi algo central. O que foi central é que ela daria “ênfase especial para os programas de ampliação do número de creches na Capital”. Contudo, pelo menos por ela foi um assunto abordado.

No início da administração Setúbal as favelas eram vistas como um problema, porém eram um problema cuja solução extravasava o âmbito do poder municipal paulistano, e que, no que cabia a seu âmbito no ver da administração Setúbal já tinha uma solução que já estava sendo adotada. Nesse momento o Fluxo dos Problemas estava fechado. Entretanto, ao longo da administração a solução adotada se mostrou, no mínimo, insuficiente, abrindo o Fluxo dos Problemas e levando à busca por uma solução alternativa, a qual se consubstanciou no Projeto de Lei 31/79. Um mecanismo explica a mudança da situação do Fluxo ao longo da administração, retroalimentação. Este mecanismo pode ser evidenciado pela combinação do (a) lugar no aparelho estatal onde a proposta foi formulada; com o (b) conteúdo substantivo da exposição de motivos que acompanhou a proposta, quando da entrada dela na Câmara (no ATL 65-79).

(a) No dia 29 de Janeiro de 1979, o prefeito confessou à imprensa que estava preocupado com o problema das favelas. Também afirmou que “Muitas ideias estão sendo ventiladas, muitos problemas estão sendo analisados” e que ele esperava, antes de terminar seu mandato, em Março, ter a oportunidade de “apresentar um plano mais efetivo neste dramático ponto da cidade, que são as favelas”¹³⁷. Segundo o jornal:

O prefeito não quis adiantar nenhuma informação sobre o plano, que está sendo elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento Social (Codeso), mas comenta-se, no Ibirapuera, que está sendo cogitada a criação de um fundo habitacional, que, para Setúbal, não significaria a criação de mais um imposto, mas uma destinação específica de verbas orçamentárias a serem aplicadas em benefício para os favelados¹³⁸.

O Codeso havia sido recém criado, no dia 21 de Outubro de 1978, em plena campanha eleitoral, pelo Decreto 15.403 que reorganizou o Gabinete do Prefeito. Ele era um conselho intersetorial, presidido pelo Prefeito e composto pelos Secretários de Educação, Cultura, Higiene e Saúde, Administrações Regionais, Municipal de Esporte, Serviços e Obras, Secretário de Negócios

136 Discurso de Posse de Olavo Setúbal no cargo de Prefeito proferido no Palácio dos Bandeirantes em 16 de Abril de 1975, pp. 3-4

137 FSP. Setubal quer reduzir o problema das favelas. 30 de Janeiro de 1979. Local, p. 12

138 FSP. Setubal quer reduzir o problema das favelas. 30 de Janeiro de 1979. Local, p. 12

Extraordinários, Secretario-Coordenador de Planejamento, como secretário executivo, e o Coordenador de Bem-Estar Social. A proposta de legislação apresentada no Projeto de Lei 31/79 foi a primeira realização noticiada do Conselho. Quando ele foi criado, a PMSP vinha sendo criticada nos jornais, em meio a campanha eleitoral de 1978, por sua atuação nas favelas. As críticas centravam-se nas ações de transferência de favelados de São Paulo para outras cidades. Em Setembro de 1978, a Folha de São Paulo, na reportagem “Favelas Proliferam” sobre o crescimento das favelas em Osasco, comentou:

A Secretaria Municipal de Promoção Social [de Osasco] desconhece o fato, mas comenta-se que duas favelas remanejadas no Jaguaré e Barra Funda estão se espalhando por diversos pontos de Osasco. Inclusive formando novos núcleos¹³⁹.

Um mês depois, em 20 de Outubro, um dia antes da criação do Codeso, outra reportagem estampou na primeira página do mesmo jornal: “Prefeitura leva favelados para outras cidades”¹⁴⁰. A reportagem apresentava fatos, nomes, fotos e ofícios que comprovavam que a PMSP, através da Cobes, estava “‘resolvendo’ o problema de suas favelas transferindo os favelados” para outros municípios. No mesmo dia o prefeito entrou em contato com Celso Hahne, pois não gostou do que leu¹⁴¹. Cláudio Lembo, que saíra da sua administração para concorrer nas eleições de 1978, era o principal candidato da Arena na cidade, uma vez que disputava a vaga ao Senado, única eleição majoritária na cidade naquele ano. Até o final de julho daquele ano, Lembo ocupara a Secretaria de Negócios Extraordinários, algo como a Casa Civil do governo paulistano. Antes, apenas ele havia acompanhado Setúbal do Itaú para a PMSP e ao longo da administração de Setúbal sempre tivera um papel central.

À época, a mais alta autoridade do Setor da administração municipal responsável pela remoção de favelas era Celso Hahne, Secretário da Secretaria das Administrações Regionais (SAR), a quem a Cobes estava subordinada. Questionado por Setúbal quanto às denúncias, Hahne pediu “esclarecimentos” ao Administrador Regional de Pinheiros, Rubens Macedo, que garantiu a ele que fora apenas um caso, “a pedido dos próprios interessados”, pois a família teria um terreno em Osasco. Contudo, a reportagem fez questão de apontar que, segundo os vizinhos da nova favela de Osasco, caminhões da Regional Pinheiros teriam trazido famílias, móveis e “matérias

¹³⁹ FSP. Favelas Proliferam. 29 de Setembro 1978. Interior, p. 29

¹⁴⁰ FSP. Prefeitura leva favelados para outras cidades. 20 de Outubro de 1978. Local, p. 15

¹⁴¹ FSP. Prefeito afirma que não ‘exporta’ favelas. 21 de Outubro de 1978. Local, p. 12

de construção” para a área. Alguns dias depois saiu outra reportagem, “‘Exportações’ de favelados são confirmadas”¹⁴².

Assim, parece-nos evidente que um dos primeiros assuntos discutidos no Codeso foi o problema das favelas, que o Prefeito queria um “plano mais efetivo” e que desta discussão nasceu o Projeto de Lei 31/79. (b) Na exposição de motivos que acompanhou a proposta de legislação que deu origem a esse PL lê-se:

Ao longo dos últimos anos o Poder Público tem tentado, de diferentes formas, resolver esse problema [o problema de uma parte da população “não ter condições de, por iniciativa própria, inserir-se nas estruturas de habitações organizadas da cidade”¹⁴³], entretanto, os resultados têm sido bem pouco expressivos.

Atuando nesse campo, através da Coordenadoria do Bem-Estar Social, a Prefeitura acumulou uma experiência grande e valiosa no trato da população com esse problema específico. Verificou-se, por exemplo, que é impossível construir um conjunto habitacional e para lá transferir a população de um favela. Tentativas desse gênero, adotadas em São Paulo e em outros centros, fracassaram completamente.

A favela tem uma população heterogênea e seus problemas devem ser tratados dentro de sua diversidade. Uma parcela dessa população pode ser encaminhada a conjuntos habitacionais, entrosando-se com moradores de outras origens, para evitar a formação de quistos sociais nos conjuntos, evitando-se, conseqüentemente, os problemas de rejeição social. Outra parte deve ser encaminhada a outros tipos de atendimento, desde os programas de lotes urbanizados, casa-embrião até a internação para tratamento de saúde ou retorno à cidade de origem. Na execução de um programa dessa envergadura, a Coordenadoria do Bem-Estar Social tem sentido, essencialmente, falta de um instrumento básico, isto é, a possibilidade de fornecer recursos financeiros, a fundo perdido, a famílias que tenham possibilidade de se inserir, sob qualquer forma em habitações organizadas em São Paulo¹⁴⁴. (grifo nosso)

Veja-se, o problema está sendo enfrentado, desenvolveram-se as formas de enfrentá-lo, de fato, o problema é apenas que a Cobes está sentindo falta de “um instrumento básico”. São as informações advindas do próprio aparelho do Estado, pelos canais convencionais de fluxo de informação deste, que estão apontando a existência de um problema. Não são estudos ou indicadores produzidos por outras partes do aparelho estatal ou por organizações não-estatais, o que nos levaria a outros mecanismos explicativos que não o de retroalimentação. São informações advindas do próprio monitoramento das ações do Setor. Note-se como o caráter explicativo dessas informações, para a mudança de percepção por parte da administração

142 FSP. ‘Exportações’ de favelados são confirmadas. 25 de Outubro de 1978. Local, p. 12

143 Notas Taquigráficas da 236ª Sessão Ordinária da Câmara Municipal de São Paulo, realizada em 28 de Fevereiro de 1979, disponível no Fundo da Câmara Municipal de São Paulo – Anais, do Arquivo Histórico Municipal Washington Luís, no Anexo, Caixa 307, p. 1

144 Ibid., pp. 1-2

quanto ao problema das favelas, advém do fato delas indicarem mudanças ambientais, mudanças ocorridas no mundo. Contudo, seu efeito explicativo é cognitivo, ou seja, na forma como determinada questão é percebida. No caso, em 1975, como um problema com uma solução adotada. E, em 1978, como um problema em busca de solução.

Apesar de considerarmos que o mecanismo de retroalimentação é suficiente para explicarmos, ao final da administração Setúbal, a percepção, por parte dos decisores, do atendimento habitacional dos favelados como sendo, agora, um problema, não consideramos que ele é suficiente para explicar a entrada dessa questão na agenda decisória da Administração. A nosso ver, eventos do Fluxo da Política colocaram esse problema em evidência, possibilitando que uma solução alternativa fosse adotada.

3.4. Da solução para as soluções e os empreendedores da política na administração Setúbal

Tal como Kingdon aponta em seu livro, “não há nada de novo sob o Sol”. O novo, no mais das vezes, é apenas uma combinação nova de elementos já conhecidos. O Funaps, tal como é proposto no PL 31/75, é praticamente isso. A ideia era, ao invés de se tentar uma alternativa de atendimento por vez, a da vez no início desta administração era a Vila de Habitação Provisória -Lote Urbanizado, se utilizar todas as desenvolvidas ao mesmo tempo mas em famílias com situações diferentes. Isso potencializado pelo aumento do montante disponível para financiar as operações e a organização de uma estrutura organizativa própria para isso no aparelho estatal.

A atuação da área de assistência social da prefeitura nas favelas era antiga. Já quando Jânio (1953-1955), em 1955 pela Lei 4637, transformou a Comissão de Assistência Social do Município (Casmu) na Divisão de Serviço Social da Prefeitura, essa área iniciou suas atividades junto às favelas. Depois, na administração Prestes Maia (1961-1965), ela passou a coordenar as remoções para a implementação do Plano de Avenidas do prefeito. Dado a grandeza da tarefa, este criou, pela Lei 6649 de Fevereiro de 1965, a Superintendência Municipal de Habitação (SMH) vinculada à Divisão. A SMH foi o primeiro órgão municipal voltado à questão da habitação, que não atuava apenas nos seus aspectos normativos¹⁴⁵. O intuito de sua criação era

145 No Artigo 2º Inciso V a Lei diz ser atribuição da SMH “Elaborar e executar programas habitacionais, tendo por principal objetivo tornar acessível às famílias de baixa renda a aquisição da casa própria”

promover o atendimento habitacional da população removida, porém, devido à introdução do BNH, logo a Superintendência foi encerrada, com a revogação da Lei que a introduziu, pela Lei 6738/65, de novembro do mesmo ano, do prefeito Faria Lima, que criou a Cohab-SP. Assim, aquela população ficou desassistida.

No ano seguinte, Faria Lima, pela Lei 6882/66, criou a Secretaria do Bem-Estar Social (Sebes) e transferiu a antiga Divisão para ela. Segundo esta Lei, a Secretaria deveria:

Programar e executar programas de desenvolvimento social da comunidade, especialmente de amparo ao menor e assistência a grupos especiais necessitados, diretamente ou em convênio com outras entidades públicas ou privadas¹⁴⁶.

A ideia era remover as favelas e perifêrizar a população delas através de conjuntos habitacionais da Cohab-SP. Em Março de 1968 o Decreto 7409 procurou criar as condições para isso:

Considerando o interesse de estreitar a colaboração entre a Secretaria do Bem-Estar Social e a Companhia Metropolitana de Habitação – COHAB-SP, dado o relacionamento das respectivas atribuições, no que concerne à construção de casas populares para famílias de reduzidos recursos econômicos,

Decreta:

Art. 1.o – Fica a Secretaria do Bem-Estar Social SEBES autorizada a colaborar com a Companhia Metropolitana de Habitação – COHAB-SP na elaboração de programas de financiamento de materiais para construção, ampliação, melhoria de casas populares, destinados a famílias possuidoras de um único terreno ou casa, com renda familiar de um a três salários mínimos¹⁴⁷.

A ideia não deu certo, principalmente devido à baixa capacidade produtiva da Cohab-SP então. Assim, a Sebes, que era responsável por lidar com aquela população, foi desenvolvendo formas próprias de atendimento habitacional. Rosseto descreve como se dava este atendimento:

O atendimento era feito por meio de auxílio individual a Fundo perdido, utilizando-se, para isso, de um determinado recurso do orçamento municipal. Para cada auxílio, era estabelecido um valor-teto de atendimento e eram oferecidas cinco soluções correspondentes a esse valor: aluguel de casa ou quarto durante alguns meses, viagem de retorno ao local de origem para aqueles que se encontravam desambientados, reconstrução de casa de madeira em outra área, empréstimo para prestação inicial de terreno e financiamento de material para a construção de cômodo ou casa. Em outras situações, um valor em dinheiro era repassado às mãos dos moradores para que eles saíssem do local em que moravam. O objetivo dessas ações era o desfavelamento de certas áreas da cidade com a remoção de pessoas das

¹⁴⁶ Lei Municipal 6882 de 1966

¹⁴⁷ Decreto 7.409 de 21 de Março de 1968

áreas de interesse da Prefeitura para loteamentos de periferia, para outras favelas, consideradas adensáveis, ou, mais tarde, no início dos anos 70, para áreas públicas em que se construíam espécies de galpões, as Vilas de Habitação Provisória (VHP). Muitas favelas existentes ainda hoje foram frutos dessa política de remoção e tiveram sua origem com a construção de alojamentos pela Prefeitura, como Heliópolis (zona Sudeste), Iporanga (zona Sul), Vergueirinho em São Mateus (zona Leste). As remoções eram feitas repassando-se recursos diretamente a cada pessoa atendida, mas, dependendo da solução escolhida, nem sempre era um expediente muito ágil¹⁴⁸.

O aprimoramento do atendimento via Vila de Habitação Provisória era a solução que a administração Setúbal confiava, ao seu início, para enfrentar o problema sem “tanta gravidade” das favelas. Dizemos aprimoramento, porque logo ao início da administração, devido a uma emergência, o incêndio da favela da Vila Maria, foi necessário flexibilizar o Vila de Habitação Provisória introduzindo o alojamento provisório, um Vila de Habitação Provisória de madeira¹⁴⁹. Contudo, a ideia geral continuou a mesma e podemos ver isso na fala dos atores à época. Segundo a imprensa, em Agosto de 1975, pouco mais de uma semana depois do incêndio, cinco meses depois do início da administração, para dona Leopoldina Saraiva, a Secretária de Sebes:

O problema do favelado e do desfavelamento são muito complexos, exigindo um trabalho a longo prazo, ‘que está sendo feito diariamente por assistentes sociais dentro das próprias favelas. Nesse sentido, os alojamentos provisórios (atualmente existem 7 em funcionamento) construídos pela Cohab são a maneira de habituar ao favelado a um novo modo de vida, dando-lhe condições de higiene e de habitação melhores do que as dos barracos. Dos alojamentos provisórios as famílias podem sair para casas populares. Um novo alojamento estará pronto em menos de um mês.

Todo mundo se lembra do fracasso das experiências habitacionais em que se tirava o favelado de seu barraco, entregando-lhe um apartamento num conjunto residencial. No Rio de Janeiro, por exemplo, muitos favelados chegaram a vender pias, torneiras, móveis desses conjuntos para sobreviver. Assim, os alojamentos provisórios da Prefeitura, que estão sendo construídos pela Cohab, seriam uma fase intermediária entre o barraco e a casa própria.’¹⁵⁰

Cerca de um mês depois, ao expor sua avaliação acerca da atuação da Cohab nos anos anteriores e seus planos para ela, o prefeito ecoou a análise da Secretária. A ela acrescentou como pretendia atender de forma definitiva a população favelada:

148 ROSSETTO, Rossella. Fundo Municipal de Habitação. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15) Instituto Pólis / PUC-SP, São Paulo, 2003, p.25

149 FSP. Críticas aos alojamentos provisórios da COHAB. 7 de Agosto de 1975. Local, p. 19

150 FSP. Secretária do Bem Estar rebate críticas do auxílio aos favelados. 15 de Agosto de 1975. Local, p. 13.

‘Muitos dos conjuntos residenciais construídos pela Companhia Metropolitana de Habitação (Cohab) tiveram erros terríveis: foram erguidos em locais onde não havia água, luz, distantes dos meios de transporte e comunicações, executados por firmas que faliram e com uma seleção inadequada dos elementos que os ocupam. Hoje está provado que não é possível tirar alguém da favela e colocar numa residência, mesmo modesta [...]

‘A Cohab contratou muitas firmas que quebraram, porque não sabiam construir, não podiam e não tinham condições econômicas. Depois, sem fazer nenhuma seleção, pegou o indivíduo em baixo da ponte e entregou-lhe uma casa. Esse indivíduo, para comer, acabou vendendo as torneiras da residência porque, evidentemente, elas eram menos importantes que a comida. Não é possível – acrescentou – resolver problemas de desfavelamento e de baixa renda em termos estritamente econômicos. Não é a mesma coisa que vender, por exemplo, um apartamento de dois quartos para um rapaz que já tem uma formação universitária e está desenvolvendo atividades numa empresa. Todo enfoque social desse indivíduo é resolvido tranquilamente pelo BNH, pois ele tem capacidade cultural para discutir com todos os agentes financeiros qual é a solução que mais lhe convém [...]

‘Aliás, o próprio presidente do Banco Nacional de Habitação afirmou que se a Cohab-SP falhar em seus objetivos, o BNH não conseguirá ter uma expressão nacional compatível com a sua finalidade. Por isso, em conjugação com ele, em estreita colaboração, a meta da Prefeitura é recuperar a Cohab, fazê-la funcionar, resolver os problemas antigos decorrentes de inexperiência, de desacertos iniciais num campo social onde se procurou resolver todas as questões dentro de um enfoque estritamente econômico. Temos a convicção de que o problema de baixa renda não pode ser resolvido pelo poder público em termos estritamente econômicos. Ele tem de entrar, tem de ser uma parcela da solução, mas o poder público tem de subsidiar indiretamente a solução do problema, através da infraestrutura, educação e informação às classes de renda mais baixa, de menor cultura, para que essas tenham condições de resolver o seu problema habitacional’¹⁵¹

Perguntado do porquê utilizar a Cohab e não a Emurb, respondeu:

‘A Empresa Municipal de Urbanização cuida do problema em alto nível, enquanto a Cohab terá que discuti-lo do baixo nível salarial, pois está ligado ao problema das favelas. A Emurb atua em plano mais elevado, aplicando a filosofia de melhorar áreas deterioradas. Nós não estamos falando de reurbanização, mas sim de urbanização, ou seja, de áreas que nunca tiveram nada. A filosofia da Cohab é atender a faixa pobre com baixo nível de renda, que nunca teve nada melhor, que nunca viveu em nada melhor.’¹⁵²

Seu plano era remover as favelas, alocar a população nas Vilas de Habitação Provisória ou nos alojamentos provisórios, educá-la e depois inseri-la num loteamento da Cohab. Contudo, ao longo da administração percebeu-se que o plano não funcionaria. Havia um desencontro entre

151 FSP. Setubal admite erros da Cohab mas vai ampliá-la. 11 de Setembro de 1975. Local, p. 18

152 FSP. Setubal admite erros da Cohab mas vai ampliá-la. 11 de Setembro de 1975. Local, p. 18

capacidade da Cohab em produzir Vilas de Habitação Provisória e Loteamentos e a necessidade de atendimento. Logo os alojamentos provisórios tornaram-se a tônica, e o problema passou a ser onde instalá-los. Já em Maio de 1975, se vê essa dificuldade relatada nos jornais de época:

Semanas atrás, quando a Prefeitura anunciou a remoção dos moradores da Ordem e Progresso para Carapicuíba, houve alegria entre os favelados cuja triagem começou a ser feita por integrantes da Polícia Feminina. Mas, depois, informou-se que Carapicuíba não estaria disposta a receber os favelados – ‘são marginais’, dizia-se¹⁵³.

Ao longo de toda a administração houve essa dificuldade. Veja-se, também por exemplo, o que diz Leopoldina Saraiva em Abril de 1976, quando comenta os problemas no atendimento habitacional dos favelados:

‘Eu disse que não há grandes problemas, ou pelo menos problemas intransponíveis, com os favelados. Mas nem por isso os problemas deixam de existir. E, hoje, talvez sejam maiores fora do contexto das favelas. Um exemplo é a rejeição dos favelados pela população em geral. Ninguém quer ter a vizinhança do favelado, no momento em que se tenta realizar a remoção de uma favela. O favelado é visto com temor, reserva, às vezes até ódio. Hoje é muito mais difícil encontrar o lugar ideal para a construção de um alojamento provisório do que para a remoção propriamente dita dos favelados.’¹⁵⁴.

Em Outubro de 1977, vemos o mesmo:

O secretário das Administrações Regionais, Celso Hahne, negou ontem que as regionais estejam dificultando o trabalho de remoção de favelas promovido pela Coordenadoria do Bem-Estar Social Cobes. Segundo informação de um funcionário da Supervisão de Remoção de Favelas, as ARs só aceitariam os barracos em suas áreas se a ordem viesse diretamente do governador ou do prefeito. [...] Celso Hahne negou também que os administradores prefiram a remoção de favelas para lugares mais distantes e explicou que os locais disponíveis se localizam na periferia porque não existem áreas disponíveis em regiões mais centrais. Disse ainda que o grande problema da remoção é o terreno¹⁵⁵.

No ano seguinte nada mudou:

A Secretaria Municipal do Bem-Estar Social, transformada no ano passado em Coordenadoria, tem limitações e seu papel se restringe em remover favelados de um lado para outro e promover cursos de alfabetização na periferia através do Mobral e profissionalizantes da Formo – Formação Rápida de Mão de Obra. Ela também financia materiais de construção, mas esbarra, quase sempre, na falta de verbas e na dificuldade em conseguir áreas de adensamento para formação de

153 FSP. Ordem e Progresso, a favela esquecida. 9 de Maio de 1975. Local, p. 23

154 FSP. De um lugar para outro, sem solução. 4 de Abril de 1976. Local, p. 24

155 FSP. Hahne nega ação das Regionais contra favelas. 15 de Outubro de 1977. Local, p. 10

novos núcleos¹⁵⁶.

Além dessa dificuldade com relação aos “alojamentos provisórios”, houve ainda demora da Cohab em produzir os lotes urbanizados. Apenas em 1978 foram entregues os primeiros lotes. Estes atenderam a famílias que estavam alojadas desde de 1972 no alojamento provisório de Heliópolis¹⁵⁷. Outra solução tentada, foi o Projeto Mutirão, para quem já tivesse terreno legalizado, contudo quando a produção desse projeto efetivamente começou, também em 1978, seu custo ficou acima da capacidade de financiamento dos favelados em geral¹⁵⁸.

Enquanto se desenrolava o ocaso da solução inicial de Setúbal, Vila de Habitação Provisória - lotes urbanizados, a população favelada de São Paulo seguiu crescendo. Isso per si só não implicava em nenhum problema, porém toda vez que chuvas fortes ou incêndios desabrigavam essa população, Sebes, e posteriormente Cobes, precisava atendê-la. No início da administração era um atendimento emergencial apenas, basicamente alojar as pessoas em escolas. Depois o setor passou a construir “alojamentos provisórios”, que pouco a pouco passaram a ser chamados de “novos barracos”. Por fim, isso foi ganhando cada vez mais ares de atendimento definitivo.

No início da administração, esse atendimento se dava principalmente em função de incêndio e enchentes. Ao final da gestão de Leopoldina Saraiva, o setor começou a fazer remoções devido a obras públicas. Estas se efetivam e proliferam na gestão de Luis Felipe Soares Baptista. Durante sua administração também começaram as remoções devido a pedidos das vizinhanças de favelas. Na gestão seguinte, de Maria Vitória Correia da Fonseca, manteve-se a mesma tônica.

Todo esse atendimento derivado das remoções não podia esperar aquela solução inicial, Vila de Habitação Provisória-lotes urbanizados, se viabilizar. Assim, em cada caso, com base na experiência precedente, nos recursos disponíveis e nos interesses do chefe de momento, foram sendo adotadas soluções pontuais. A institucionalização desse “pacote” de formas de atendimento desenvolvidas, que no geral não diferem do que Rosseto aponta para os anos anteriores, foi a alternativa adotada para solucionar o problema do atendimento habitacional da população favelada.

Enquanto no início da administração todas as fichas foram colocadas numa alternativa, a Vila de Habitação Provisória-lotes urbanizados, ao final dela, a aposta, expressa no Projeto de Lei

156 FSP. Apenas soluções paliativas. 23 de Julho de 1978. Local, p. 20

157 FSP. Favelados irão para Itaquera. 23 de Janeiro de 1978. Local, p. 10

158 FSP. Apenas soluções paliativas. 23 de Julho de 1978. Local, p. 20

31/79, é num conjunto de alternativas para atender de forma diferente a famílias com diferentes situações. Tal como expressa muito bem a “exposição de motivos” que acompanhou a proposta de legislação.

Em busca de evidenciar essa paulatina adoção de diferentes formas de atendimento, optou-se por ouvir o que os atores, à época, diziam sobre as soluções que seriam adotadas para atender a população favelada nas situações em que esse problema se colocou. Essas situações e as falas dos atores estão reportadas nos jornais de época. Com base na pesquisa realizada nesses jornais, foram separados todos os textos, de Março de 1975 a Dezembro de 1978, em que tais situações eram abordadas e em que algum ator apontava as soluções que foram, seriam ou estavam sendo adotadas.

Nesses 30 textos foram identificados os apontamentos que cada ator fazia a cada momento quanto às formas de atendimento adotadas. No geral, em cada texto apenas um ator fazia apontamentos. A única exceção foi uma artigo sobre a “exportação de favelados”¹⁵⁹, em que o prefeito dizia que isso não era feito pela Cobes e apontava quais eram as soluções adotadas por ela. Mas em que também havia relatos da vizinhança para onde os favelados teriam sido levados que apontavam que, de fato, caminhões da AR Pinheiros constantemente deixavam famílias, móveis e material de construção na área. Assim sendo, no caso desse texto foram elaborados dois conjuntos de apontamentos: um para o prefeito e outro para “a vizinhança” nomeada de “populares” no Banco de Dados. Desta forma totalizamos 31 conjuntos de apontamentos.

Foi construído um pequeno Banco de Dados com: (1) o conjunto de apontamentos de cada ator; (2) o mês em que cada um desses conjuntos de apontamentos foram feitos por cada ator; (3) a fonte secundária onde as informações de cada conjunto foram coletadas; (4) o nome da fonte primária, quando informado; (5) enquadramento da fonte primária reportado no texto, quando reportado; e (6) a categoria do ator (funcionário público de alto escalão, funcionário público de baixo escalão ou população).

No geral, quem ouvimos foram funcionários públicos de alto e baixo escalão, de setores envolvidos diretamente com a questão. Em pouco mais de 10% das vezes, não se tratou de um funcionário público. Em dois casos, as informações no texto fonte foram reputadas a instituições, uma vez a Cobes e uma à Prefeitura. Nesses casos, a categoria do ator do informante foi definida como “funcionário público de baixo escalão”, num caso da PMSP no

159 FSP. Prefeito afirma que não ‘exporta’ favelas. 21 de Outubro de 1978. Local, p. 12

outro de Cobes. Abaixo, no *Quadro 6*, podemos ver a distribuição do enquadramento dessas fontes primárias, dos informantes, segundo relatado nos textos fontes, por categoria de ator¹⁶⁰:

Fontes Primárias, total de apontamentos por tipo de fonte e porcentual de participação desses apontamentos no conjunto dos utilizados na Elaboração do Quadro 8								
funcionário público de alto escalão			funcionário público de baixo escalão			população		
	freq	%		freq	%		freq	%
prefeito	2	6,5	funcionário da PMSP	1	3,2	favelado	1	3,2
Coordenador da Cobes	2	6,5	funcionário da Cobes	1	3,2	jornalista	1	3,2
chefe de gabinete da Cobes	1	3,2	Surf	2	6,5	padre	1	3,2
Secretária de Sebes	6	19,4	assessoria de relações públicas da Sebes	1	3,2	populares	1	3,2
Secretário de SAR	1	3,2	Supervisor de Surss	3	9,7			
presidente da Cohab	1	3,2	assistente social	3	9,7			
diretora-superintendente da Cohab	1	3,2	supervisor de Serviços Públicos da AR	1	3,2			
			funcionários da Prefeitura de Osasco	1	3,2			
totais	14	45,2		13	41,9		4	12,9

Fonte: reportagens da Folha de São Paulo; veja-se Anexo 1

Quadro 6 - Informações sobre as fontes primárias das reportagens utilizadas

Dos 31 conjuntos de apontamentos quanto às soluções adotadas, 14 foram proferidos por funcionários públicos de alto escalão, 13 por funcionários públicos de baixo escalão e apenas 4 por indivíduos da população em geral, mas envolvida na situação. Nos conjuntos proferidos por funcionários públicos de alto escalão, com exceção dos apontamentos do prefeito e do chefe de gabinete da Cobes, se trata sempre da mais alta autoridade do setor, no momento responsável pelo atendimento habitacional aos favelados, ou de seu inferior hierárquico imediato. No início da administração eram o presidente da Cohab e sua diretora superintendente de Operações Sociais. Com as dificuldades da Cohab, chuvas, incêndios e remoções “urgentes” passou a ser a Secretária de Sebes, dona Leopoldina Saraiva, que não mandava recado, e que foi individualmente, o informante que mais contribuiu (aproximadamente 20% do total de conjuntos de apontamentos). Já em 1977, com sua espetacular saída e a reforma administrativa, as mais altas autoridades setoriais passaram a ser, mais diretamente, o Coordenador de Cobes e o Secretário de SAR. Este último, sobretudo, depois do afastamento de Luis Felipe Soares Baptista, Coordenador de Cobes de Abril de 1977 a Maio 1978, para concorrer às eleições, e a entrada de Maria Vitória Correia da Fonseca, no início do segundo semestre de 1978, o último coordenador de Cobes da administração, e que, pelas evidências, evitava aparecer.

O estilo e interesse desses diferentes gestores e os diferentes momentos do Setor também influenciam a seleção e distribuição de conjuntos de apontamentos dos informantes

¹⁶⁰ No Anexo o leitor encontra uma lista das reportagens utilizadas na elaboração dos Quadros 6, 7 e 8.

enquadrados como funcionários públicos de baixo escalão. Sobretudo se levarmos em conta quem fala quando, algo que não é visível no quadro. Leopoldina Saraiva se via, e provavelmente foi, um dos principais construtores da institucionalidade da assistência social no poder municipal de São Paulo. Saiu da Secretaria em protesto ao rebaixamento do status da Secretaria para Coordenadoria, e sua submissão à Secretaria das Administrações Regionais (SAR). Sua saída foi espetacular e não à toa, foi informada que seria afastada pelos jornais. Ao sair, na Carta ao Prefeito que divulgou publicamente, disse:

Senhor prefeito. Tomando conhecimento, através dos órgãos de imprensa desta Capital, de noticiário, segundo o qual a Secretaria de Bem-Estar Social seria extinta e suas atribuições transferidas a outros órgão da administração;

Considerando, por outro lado, que até o momento não desautorizou V. Exa. as notícias divulgadas, quer perante o titular desta pasta, quer perante a opinião pública; “Declaro-me incompatibilizada com o exercício do cargo [...]

Particularmente, no que diz respeito à SEBES, sua extinção reflete uma subestimação da gravidade da problemática social deste município e contrapõe-se às diretrizes da política nacional que, a partir de 1974, com a criação da Secretaria de Assistência Social a nível de ministério, consagrou a assistência social como função pública.

A transferência das atribuições da Secretaria de Bem-Estar Social para a noticiada secretaria das Administrações Regionais, entendida como critério para obter-se maior rentabilidade, tem comprometida sua força de argumentação na medida em que esse mesmo critério não foi estendido aos demais setores da área social. A extinção da Secretaria de Bem-Estar Social como órgão autônomo, específico e normativo da função ‘assistência social’ e a transferência de suas atribuições para um órgão que, pelas suas competências se volta necessariamente para a execução de obras públicas e atividades de fiscalização, conduz a um processo de pulverização e compromete o pressuposto de maior rentabilidade, que teria inspirado as medidas em questão.

Ao final, a extinção da secretaria de Bem-Estar Social vem quebrar um processo histórico na administração pública municipal que, iniciado na gestão Prestes Maia, em 1951, desenvolveu-se e consolidou-se nas administrações subsequentes, no decurso de 26 anos, mantido o princípio de autonomia e especificidade na área do social, o que permite a esta secretaria um justificado e reconhecido conceito perante os órgãos congêneres e a comunidade em geral, pelos assinalados serviços que presta.

Como secretário de Bem-Estar Social em duas administrações municipais e como assistente social, não me permito participar do processo de extinção de uma secretaria que não é patrimônio de alguns, mas da coletividade a que sempre serviu

Nesta perspectiva, apelo a V. exa. No sentido de que se digne reconsiderar as decisões anunciadas¹⁶¹.

161 FSP. Trêmula, Leopoldina Saraiva divulga a carta de protesto. 27 de Janeiro de 1977. Local, p. 14

Sua saída foi resultado direto das eleições para vereador de 1976. Contudo, também foi o cume de um processo de desgaste que vinha desde o início da administração. Dito de forma direta e sucinta, Dona Leopoldina Saraiva sempre fora um pedra no sapato dos vereadores arenistas. Já nos fins de Novembro de 1975, vemos notícias que apontam esse descontentamento, quando é aventada sua substituição por Paulo Soares¹⁶², que já ocupara anteriormente seu cargo. Duas semanas depois, o descontentamento se deu por ela não querer se filiar à Arena¹⁶³. Depois, porque “ela poderia ter agido com mais tato”¹⁶⁴ quanto à questão da filiação. No final de Dezembro lia-se no Painel da Folha de São Paulo:

O Prefeito Olavo Setúbal passa por um difícil teste em seu relacionamento com a Câmara Municipal. [...]

Por outro lado, um grupo de vereadores arenistas deseja a exoneração da secretaria de Bem-Estar Social, Leopoldina Saraiva, sob o pretexto de que ela ‘atende a políticos emedebistas’ e resiste a filiar-se à Arena. Eles já tem substituto a sugerir.

Fica à prova, sem dúvida, a habilidade do prefeito, que está entre submeter-se às pressões ou tornar mais difícil seu relacionamento com a câmara Municipal¹⁶⁵.

Dois dias depois disso, caiu uma daquelas chuvas de verão que arrasam a Cidade. O plano de emergência para o atendimento da população desabrigada nesse caso funcionou razoavelmente bem¹⁶⁶, e havia sido elaborado pela Sebes¹⁶⁷. Leopoldina ficou em evidência e aproveitou para projetar sua competência:

Mostrando muita preocupação com as chuvas que continuarão a cair, a Secretaria do Bem-estar Social, em coordenação com as Secretarias dos Transportes, Esportes, Higiene, Educação e Promoção Social [esta do Governo Estadual], já determinaram um vasto plano de atendimento aos flagelados por enchentes ou qualquer outro tipo de emergência [...]

‘Na maior parte dos casos, as enchentes só causam danos materiais e a ação da Secretaria do Bem-Estar, com telefone direto para o corpo de bombeiros, atende o local procurando orientar os moradores e dando-lhes o maior apoio possível. Nos casos mais graves, como por exemplo a destruição de uma favela por incêndio ou enchente, há um amplo atendimento médico seguido da abertura de abrigos com colchões, cobertores e alimentos’¹⁶⁸.

Em 4 de Janeiro de 1976, a conversa dos vereadores arenistas já havia mudado:

“A pressão que alguns vereadores vêm exercendo contra a Secretaria do

162 FSP. Reviravolta na Prefeitura. 30 de Novembro de 1975. Política, Painel, p. 4

163 FSP. Filiação Compulsória. 13 de Dezembro de 1975. Política, Painel, p. 3

164 FSP. Filiações. 16 de Dezembro de 1975. Política, p. 4

165 FSP. As pressões. 27 de Dezembro de 1975. Política, p. 3

166 FSP. Plano contra enchente funcionou, diz Prefeitura. 30 de Dezembro de 1975. Local, p. 12

167 FSP. Prefeitura anuncia Cr\$2 milhões para combater enchentes. 16 de Dezembro de 1975. Local, p. 18

168 FSP. Secretarias se juntam e vão socorrer flagelados. 30 de Dezembro de 1975. Local 12

Bem-Estar do Município, Leopoldina Saraiva, não visaria diretamente a titular da Pasta, mas teria o objetivo de desarticular o esquema montado naquela secretaria pelo vereador Antonio Resk [MDB]”¹⁶⁹

Aquele verão foi chuvoso, abaixo podemos ver os dados pluviométricos de 1959 a 1979:

Fonte: Boletim Climatológico Anual da Estação Meteorológica do IAG/USP/ Seção Técnica do Serviço Meteorológico – Instituto de Astronomia, Geofísica e Ciências Atmosféricas da Universidade de São Paulo – v 16, 2012 – São Paulo: IAG/USP, 2012. Elaboração própria.

Gráfico 1 - Variação dos totais de precipitação frente à média do período (1959-1979)

Fonte: Boletim Climatológico Anual da Estação Meteorológica do IAG/USP/ Seção Técnica do Serviço Meteorológico – Instituto de Astronomia, Geofísica e Ciências Atmosféricas da Universidade de São Paulo – v 16, 2012 – São Paulo: IAG/USP, 2012. Elaboração própria.

Gráfico 2 - Total de precipitação em janeiro e fevereiro no período (1959-1979)

Como se pode ver, no *Gráfico 1* mais acima, 1976 foi um ano muito chuvoso. Essa chuva a mais (41% acima da média do período), porém, se espalhou ao longo do ano, sobretudo nos

169 FSP. Pretendentes. 4 de Janeiro de 1976. Política, Paineis, p. 3

meses de Abril, Agosto e Setembro, em que choveu, respectivamente, 118%, 214% e 255% das médias desses meses no período. Em Janeiro de 1976, choveu 42% a mais do que a média. Como se pode ver no *Gráfico 2* imediatamente acima, esse foi o janeiro mais chuvoso desde 1965. Choveu mais que o dobro do ano anterior. E, em fevereiro, a coisa seguiu na mesma toada. Essas chuvas vitimaram principalmente as periferias e a população favelada, Leopoldina manteve-se em evidência¹⁷⁰ e os questionamentos a sua gestão sumiram por um tempo, dos jornais pelo menos.

Segundo Setúbal, a saída de Leopoldina, apesar de adiantada, enquadrava-se num contexto mais amplo de uma reforma administrativa da Prefeitura, que procurava eliminar sobreposições¹⁷¹. Para Leopoldina era o desmonte do setor. Para nós foi um rearranjo decorrente da derrota eleitoral de 1976 na disputa pela Câmara Municipal. De janeiro de 1973 a janeiro de 1977 a Arena teve maioria na Câmara Municipal de São Paulo, tendo 14 dos 21 vereadores. Nas eleições de 15 de novembro 1976 seis desses vereadores arenistas se reelegeram. A eles somaram-se apenas mais dois, totalizando uma bancada de 8 vereadores. O MDB, a oposição, passou a ser maioria na Casa. Em 24 de novembro de 1976, a capa da Folha de São Paulo informou: “Secretários de Setúbal são demissionários”. Abaixo do título lia-se:

Três secretários municipais – Hilário Toroni, da Educação, Sábato Magaldi, da Cultura, e Leopoldina Saraiva, do Bem-Estar Social – colocaram ontem seus cargos à disposição do prefeito Olavo Setúbal, para facilitar-lhe eventuais remanejamentos. Essas mudanças seriam inevitáveis em consequência da redução do número de obras públicas e em resposta às críticas feitas pelos vereadores, principalmente do MDB¹⁷².

170 Ver: FSP. Desabrigados começam a voltar para casa. 31 de Janeiro de 1976. Local, p. 12; FSP. Flagelados terão crédito de 400 mil. 10 de Fevereiro de 1976. Local, p. 12; e FSP. Chuvas inundam outra vez, a triste rotina. 28 de Fevereiro de 1976. Agenda Necrologia, p. 19

171 “Setúbal esclareceu que Mario Osassa colocou seu cargo a disposição ‘com o objetivo de facilitar o prosseguimento da formação do processo da reforma administrativa, muito dificultado na fase de levantamento de informações junto a funcionários dos escalões intermediários, com o titular da Pasta exercendo suas funções e atividades’

Ele disse que a exoneração irrevogável da professora Leopoldina Saraiva se enquadrava nessa mesma perspectiva e declarou que, como ela deu divulgação pública à sua carta de demissão com informações que não correspondiam à verdade, ele se sentia na obrigação de contestar algumas das suas afirmações” disse que a Sebes não seria extinta mas transformada na Cobes, passando a funcionar sob a jurisdição da SAR, que será criada, e que a Cobes seria ainda ampliada passando a assumir as atribuições das Unidades de Atendimento à Comunidade, atualmente das ARs. Disse também que Erwin Friedrich Furhmann, assumiria interinamente Sebes.” FSP. Saída de secretários acelera a reforma. 27 de Janeiro de 1977. Local, p. 14

172 FSP. Secretários de Setúbal são demissionários. 24 de Novembro de 1976. Capa

Na reportagem, a que a capa se referia, os motivos alegados para as mudanças eram principalmente as restrições orçamentárias impostas pelo Executivo Federal e as críticas dos vereadores emedebistas eleitos. Contudo, ela não deixou de apontar:

As pressões para mudança no Secretariado aumentaram após as eleições, porque muitos candidatos da Arena à reeleição atribuíram sua derrota à falta de apoio da máquina administrativa, pela isenção de participação de alguns secretários e desleixo de outros em controlar casos de subornos e de abusos

Sentindo essas pressões o prefeito tem consultado seus assessores mais diretos e, segundo comentou-se ontem na Câmara, ele teria inclusive reunido pessoas de confiança e líderes políticos, num almoço, para estudar a situação¹⁷³.

No dia seguinte o prefeito negou os boatos¹⁷⁴. Porém, dois meses depois, no dia 24 de janeiro, o jornal noticiou: “Começa a Reforma na Prefeitura”. O texto, com informações “oficiosas”, apresentava as reformas que estavam por vir na PMSP. Dizia que a reforma viria em duas etapas, na primeira seriam exonerados dois secretários e substituídos alguns administradores regionais, depois seriam extintas duas secretarias e criada uma nova. A reportagem também informava os secretários que seriam exonerados, Mario Osassa (Abastecimento) e Leopoldina Saraiva. A saída de Osassa, segundo dizia o jornal, devia-se ao escândalo de corrupção ligado aos pasteleiros do Mercado da Lapa¹⁷⁵. Já os motivos aventados para a saída de Leopoldina eram de outra ordem:

A sra. Leopoldina Saraiva é uma técnica em Assistência Social, das poucas que passaram pela Pasta, sempre confiada a filantropos ou políticos. Com serviços prestados à ONU e uma passagem anterior pela Secretaria do Bem-Estar Social – durante a Administração do sr. Figueiredo Ferraz, aconselhada por amigos, decidiu aceitar o convite que lhe fizera o prefeito Olavo Setúbal, embora tivesse sido convidada pelo ministro do Trabalho para ocupar uma das secretarias daquele ministério. Com verbas mínimas, seu trabalho foi sendo obliterado pelas providências rápidas e decisivas dos setores sociais das administrações regionais por ocasião de enchentes etc. O sr. Olavo Setúbal ter-se-ia curvado a aspectos imediatistas e preferido a supressão daquela pasta, cujos serviços passariam às administrações regionais, também mais facilmente manobráveis politicamente¹⁷⁶

Desta vez Setúbal não negou nada no dia seguinte. Dois dias depois, o Jornal comentava que os secretários ainda não haviam sido informados oficialmente da decisão¹⁷⁷, mas que o

173 FSP. Mudanças a vista na Prefeitura. 24 de Novembro de 1976. Local, p. 14

174 FSP. Setúbal nega demissão de secretários. 25 de Novembro de 1976. Capa

175 FSP. Comerciantes não observam licença no Mercado da Lapa. 24 de Novembro de 1976. Local, p. 13

176 FSP. Começa a Reforma na Prefeitura. 24 de janeiro de 1977. Nacional, p.4

177 FSP. Ora, cavalheirismo. 26 de Janeiro de 1977. Pánel, p. 3

substituto de Leopoldina seria Claudio Lembo ou Celso Hahne¹⁷⁸. Nesse dia, ao final da tarde, Leopoldina foi ao gabinete do prefeito entregar sua carta pública de demissão¹⁷⁹. Celso Hahne foi o grande vencedor da “reforma administrativa”. Sua Coordenadoria (das Administrações Regionais) foi elevada a secretaria, e Sebes se tornou uma coordenadoria submetida à nova Secretaria da Administrações Regionais. Hahne era presidente do Esporte Clube Pinheiros, da Seção da Lapa da Associação Cristã de Moços (ACM) e diretor da ACM paulistana. Era contador e recém formado advogado, pelo Mackenzie, onde Lembo era professor. Segundo seu perfil no jornal de quando da sua posse¹⁸⁰, havia feito dois cursos de especialização, um deles em Planejamento Integrado para o Bem-Estar Social, promovido pela OEA. Entrou para o serviço público municipal 1940. Trabalhou, durante a administração Jânio, em 1948, no programa de construção de escolas¹⁸¹, onde ficou por quinze anos. Ao longo de sua carreira, sempre se notabilizou por suas soluções práticas. A primeira delas se deu ainda nesta administração. Jânio, de olho nas eleições de 1953, queria construir uma “grande, enorme” piscina na Mooca, mas não havia recursos. Hahne resolveu o problema criando um Centro Educacional, segundo ele, com uma “pequenina escola junto à gigantesca piscina”. Assim pôde utilizar recursos destinados a construção de escolas na realização do desejo de Jânio¹⁸².

Na administração Faria Lima, foi convidado pelo Secretário da Fazenda, Quintanilha Ribeiro, a compor um grupo de trabalho para arrecadar impostos municipais, com vistas a reduzir a dívida da Prefeitura. Nela, se notabilizou por propor uma simplificação dos procedimentos que aumentou a arrecadação. Quando Faria Lima criou as administrações regionais, pediu uma indicação a Quintanilha, que sugeriu Hahne. Este ficou como administrador regional da Lapa até o final do primeiro ano da administração Maluf, quando foi levado para ser assistente do Secretário de Serviços Municipais. Na administração Ferraz, foi promovido a Coordenador das Administrações Regionais. Durante a administração Colassuono, foi removido para a Comissão de Estudos do Código de Obras, voltando ao cargo de Coordenador das Administrações na administração Setúbal.

Desde o início da administração, Hahne teve um papel importante, sendo responsável por receber moradores “furiosos”, Sociedades Amigos de Bairro e vereadores em busca de favores,

178 FSP. Os dois secretários devem sair hoje. 26 de Janeiro de 1977. Nacional, p. 5

179 FSP. Trêmula, Leopoldina Saraiva divulga a carta de protesto. 27 de Janeiro de 1977. Local, p. 14

180 FSP 15 de Abril de 1975 Local 14 “A equipe de secretários, dos engenheiros ao crítico de arte”

181 Segundo o jornal, esse programa construiu em 24 meses 1.200 galpões de madeira para servirem de escolas nas áreas mais povoadas e sem estrutura escolar.

182 FSP 26 de Janeiro de 1977 Nacional 5 “As periferias do novo secretário” passim

em nome da Administração¹⁸³. A articulação política era feita, principalmente, por Claudio Lembo¹⁸⁴, porém Hahne também participava:

mas, se para Setúbal os cumprimentos renderam muito cansaço, para Claudio Lembo, secretário dos Negócios Extraordinários e Celso Hahne, coordenador das Administrações Regionais, eles permitiram iniciar intensa movimentação política. Enquanto Lembo se reunia com Mario Hato, Celso Matsuda, Carlos Ergas, Aurelino de Andrade, numa sala próxima, Hahne restabelecia, febrilmente, os contatos com lideranças de bairro, cabos eleitorais, solicitando apoio para o novo prefeito¹⁸⁵.

Na primeira reunião do gabinete, em 14 de Abril de 1975, Setúbal sugeriu prudência a todos os seus novos secretários, anunciando apenas uma grande ação para começar sua gestão, a “Operação Vassoura Nova”, coordenada por Hahne¹⁸⁶. Mais tarde, Hahne ajudou a coordenar a campanha eleitoral de 1976 e, depois dos resultados, no âmbito da “reforma” demitiu certos administradores regionais¹⁸⁷. Na reportagem em que se “vazou” a reforma, levando à sua “aceleração” e a toda a polêmica em torno da saída de Leopoldina, o “furo” jornalístico de Boris Casoy, também do Mackenzie, Hahne é apontado como um dos mentores da “reforma”:

“No sábado à tarde [a reportagem foi publicada na segunda], o sr. Olavo Setúbal reuniu-se em sua residência, na rua Sergipe, com o secretário de Negócios Extraordinários, Sr. Cláudio Lembo, com o coordenador das Administrações Regionais, sr. Celso Hahne, quando foram dados os últimos retoques e tomadas as decisões definitivas sobre a reforma”¹⁸⁸

A linha de ação de Hahne era clara e combinava com seu estilo:

‘Bairros como a Bela Vista, o Brás e a Luz são centrais do ponto de vista geográfico, mas são periféricos no aspecto social. Neles há verdadeiros guetos, uma população carente de quase tudo, e a Prefeitura só pode melhorá-los com uma ampla reurbanização. É difícil sensibilizar esses cidadãos com melhoramentos de menor porte’. São

183 FSP 15 de Abril de 1975 Local 14 “Uma administração que só deve aparecer em 76”

184 “[FSP] Quem se encarregará dos entendimentos políticos do município, será algum secretário ou o fará pessoalmente?

‘O secretário de Negócios Extraordinários terá essa incumbência especial na área municipal. Os demais assuntos que envolvam o relacionamento com a área estadual e federal serão tratados diretamente pelo Prefeito” FSP 15 de Abril de 1975 Nacional 4 Painele “Administração e Política”

185 FSP. A posse de Setúbal, 45º prefeito da cidade. 17 de Abril de 1975. Local, p. 14

186 FSP. O novo prefeito recomenda: nada de promessas. 15 de Abril de 1975. Local, p. 14

187 Concomitantemente [ao afastamento de Osassa e Leopoldina], serão substituídos quatro administradores regionais, que por razões de ordem administrativa ou por omissão consideradas graves pelo primeiro escalão municipal, deixaram de merecer a confiança do coordenador das Administrações Regionais, sr. Celso Hahne e consequentemente do prefeito Olavo Setúbal. Os nomes dessas regionais, bem como seus substitutos são mantidos em sigilo, porém não se elimina a hipótese de que os novos administradores sejam estranhos aos quadros municipais, possivelmente políticos (os atuais são engenheiros da Prefeitura).” FSP. Começa a reforma na Prefeitura. 24 de Janeiro de 1977. Nacional, p. 4

188 FSP. Começa a reforma na Prefeitura. 24 de Janeiro de 1977. Nacional, p. 4

peessoas muito diferentes dos habitantes da periferia geográfica, carentes também socialmente, mas que se sentem gratificados com pequenos melhoramentos feitos pelo Poder público. A população duplamente periférica é menos exigente e aplaude, por exemplo, quando a Prefeitura instala tubos largos atravessando riachos e córregos, porque eles funcionam igualmente como ponte para os pedestres; ou um simples encascalhamento de ruas de terra batida, ou ainda a passagem de um caminhão-pipa para encher os tanques vazios das casas sem água encanada e com poços vazios.¹⁸⁹

Esse estilo “prático” de Hahne, a partir de então, o mais alto superior hierárquico do Setor, combinou e potencializou a adoção de diversos tipos de solução para o problema habitacional dos favelados. Entretanto, sem dúvida, tal como bem apontou Leopoldina, esta mudança, a transformação de Sebes em Cobes, a submissão dela à SAR, sinalizava uma grande mudança na atuação do Setor. E, pelo que podemos depreender das notícias, suas previsões em parte se realizaram¹⁹⁰. Enquanto ela esteve à frente da secretaria, do início da administração em março de 1975 a 26 de Janeiro de 1977, ela sempre foi a voz da Secretaria. Por isso é a informante que mais contribuiu individualmente com conjuntos de apontamentos para o nosso banco de Dados. Depois de sua saída, nos jornais, não vemos mais uma voz recorrente falando em nome do Setor. De fato, surge nas reportagens em geral do período que abordam o Setor, uma miríade de vozes, pontuadas cá e lá por uma fala do novo chefe do Setor, o Coordenador de Cobes, Luis Felipe Baptista, e, às vezes, uma de Hahne.

Podemos dizer que tudo que Leopoldina tinha de história e interesses imbricados com a construção da institucionalidade do Setor, Luis Felipe Baptista, que a substituiu, não tinha. Ele era um jovem advogado de 29 anos, assessor parlamentar do prefeito, ligado às atividades da Secretaria de Negócios Extraordinários. Antes de trabalhar com Setúbal, de 67 a 69, fora do gabinete do Secretário da Agricultura do governador Abreu Sodré. Em seguida foi, por dois anos, assistente do presidente do Conselho de Administração do Banco Itaú, Herbert Levy. Depois passou outros dois sendo assistente de uma diretoria da CESP. Entrou na administração Setúbal como assistente passando a assessor parlamentar, onde tratava “diretamente com os

¹⁸⁹ FSP. As periferias do novo secretario. 26 de janeiro de 1977. Nacional, p.5

¹⁹⁰ Sete meses depois, por exemplo, um jornal publicou: “Entregue às 17 administrações regionais da cidade, o problema do Bem-Estar Social ainda sofre de alguns desajustamentos da própria máquina administrativa da Prefeitura. As supervisões, implantada em cada uma das Regionais, ainda não foram concluídas. Por enquanto, apenas 4 receberam suas equipes: as de Vila Prudente, Freguesia do Ó, São Miguel Paulista e Campo Limpo.” FSP. Bem-Estar revela motivos do abandon. 10 de Agosto de 1977. Local, p. 12

deputados, vereadores e representantes das Sociedades Amigos de Bairros”¹⁹¹. Segundo um jornalista:

Suas antigas funções deram-lhe um verdadeiro ‘check-up’ da cidade, mantiveram-no em constante contato com vereadores, políticos de todas as tendências, e representantes da comunidade – os presidentes das Sociedades Amigos de Bairros.

Foi graças a essa relativa facilidade em receber e encaminhar queixas e reivindicações de políticos e de populares, que talvez o tenham levado a ocupar uma das cadeiras mais controvertidas, remanejadas pela reforma administrativa da Prefeitura: a do Bem-Estar Social, uma das muitas ramificações da poderosa máquina administrativa da Secretaria das Administrações Regionais.¹⁹²

Como vimos, inicialmente havia se cogitado Lembo ou Hahne para assumir o cargo de Leopoldina. Com a confusão em torno da saída dela, deve-se ter optado por uma figura menos pública, mas próxima do Prefeito e de Lembo, além de habituado ao trato político. Luís Filipe Baptista ficou no cargo até Maio de 1978, quando se afastou para concorrer a uma vaga na Assembleia Estadual. Entretanto não concorreu, pois com a saída de Cláudio Lembo, em Agosto do mesmo ano, para disputar a eleição para o Senado, ele assumiu a Secretaria de Negócios Extraordinários, permanecendo neste cargo até o retorno de Lembo, já no final da administração, em Fevereiro de 1979¹⁹³.

Nas notícias referentes ao setor, em geral, ele aparece muito menos que Leopoldina em sua época. Tal como se pode ver no

Quadro 7 a seguir, dos dez conjuntos de apontamentos, do nosso banco de dados, emitidos durante sua gestão, apenas dois foram dele. Durante a gestão de Leopoldina Saraiva, para se ter um parâmetro, dos dez, seis foram dela. Na gestão seguinte, a de Maria Vitória Correia da Fonseca, para se ter mais um parâmetro, nenhum foi dela. Depois da saída de Leopoldina temos, cada vez mais, uma polifonia de atores.

191 FSP. Advogado assume Coordenadoria do Bem-Estar Social. 8 de Fevereiro de 1977. Local, p. 11

192 FSP. Bem-Estar revela motivos do abandon. 10 de Agosto de 1977. Local, p.12

193 FSP. MDB quer apenas tumultuar, diz Setúbal. 15 de Fevereiro de 1979. Nacional, p. 4

Informações do informante de cada coonjunto de apontamentos				
Secretario de Sebes ou Coordenador de Cobes	mês/ano	nome da fonte primária	enquadramento da fonte primária	categoria
Leopoldina Saraiva	abr/75	Celestino Bourroul	presidente da Cohab	funcionário público alto escalão
	mai/75	desconhecido	assessoria de relações públicas da Sebes	funcionário público baixo escalão
	ago/75	Maria Terezinha Godinho	diretora-superintendente de Operações Sociais da Cohab	funcionário público alto escalão
	ago/75	Leopoldina Saraiva	Secretária de Sebes	funcionário público alto escalão
	ago/75	Leopoldina Saraiva	Secretária de Sebes	funcionário público alto escalão
	ago/75	Leopoldina Saraiva	Secretária de Sebes	funcionário público alto escalão
	set/75	Olavo Setúbal	prefeito	funcionário público alto escalão
	fev/76	Leopoldina Saraiva	Secretária de Sebes	funcionário público alto escalão
	abr/76	Leopoldina Saraiva	Secretária de Sebes	funcionário público alto escalão
	dez/76	Leopoldina Saraiva	Secretária de Sebes	funcionário público alto escalão
Luis Felipe Baptista	abr/77	desconhecido	assistente social	funcionário público baixo escalão
	abr/77	João Roberto	Supervisor de Surs	funcionário público baixo escalão
	mai/77	desconhecido	Supervisor de Surs	funcionário público baixo escalão
	set/77	desconhecido	Surf	funcionário público baixo escalão
	out/77	desconhecido	Surf	funcionário público baixo escalão
	nov/77	Luis Felipe Soares Baptista	Coordenador da Cobes	funcionário público alto escalão
	jan/78	desconhecido	Cobes	funcionário público baixo escalão
	jan/78	desconhecido	Prefeitura	funcionário público baixo escalão
	jan/78	Luis Felipe Soares Baptista	Coordenador da Cobes	funcionário público alto escalão
	fev/78	desconhecido	assistente social	funcionário público baixo escalão
não identificado	abr/78	Alcides	padre	população
	jul/78	Otto Marques da Silva	Supervisor de Surs	funcionário público baixo escalão
	jul/78	Bayard Picchetto Jr	chefe de gabinete da Cobes	funcionário público alto escalão
	ago/78	Djalma Goldberg	Supervisor de Serviços Públicos da Administração Regional	funcionário público baixo escalão
Maria Vitória Correia da Fonseca	set/78	desconhecido	jornalista	população
	out/78	desconhecido	populares	população
	out/78	Olavo Setúbal	prefeito	funcionário público alto escalão
	out/78	desconhecido	funcionários da Prefeitura de Osasco	funcionário público baixo escalão
	out/78	Julio Américo de Lima	favelado	população
	nov/78	Celso Hahne	Secretário de SAR	funcionário público alto escalão
	dez/78	desconhecido	assistente social	funcionário público baixo escalão

Fonte: reportagens da Folha de São Paulo; veja-se Anexo 1

Quadro 7 - Caracterização dos informantes de cada conjunto de apontamentos

Abaixo, no *Quadro 8*, podemos ver os conjuntos de apontamentos agregados pelos meses em que foram emitidos. Para que se tenha uma noção da distribuição deles no tempo, estão expostos também os meses em que não foram feitos apontamentos:

As soluções mencionadas pelos informantes																																
forma de solução mencionada	1975					1976					1977					1978																
	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov
moradia provisória Cohab				3								1									1	1										
retorno a local de origem				3																			2	1				1		2	1	
melhoria da unidade de origem										1																						
construção de um novo barraco na área de origem																												2	1			
construção de um novo barraco perto da área de origem																						1										
construção de um novo barraco em outra área																			1	1		1	1	1							1	
construção de um novo barraco em outra cidade																													1	3		
lote urbanizado					1														1	1		1						1				
casas populares	1	1		1															1			2					1					
casa popular em terreno próprio																						2	1		1	1	2	1			1	
Fonte: reportagens da Folha de São Paulo; veja-se Anexo 1																																

Fonte: reportagens da Folha de São Paulo; veja-se Anexo 1

Quadro 8 - Soluções mencionadas pelos informantes

A saída de Leopoldina e a entrada de Baptista é um ponto de inflexão na atuação do Setor no atendimento habitacional à população favelada. Isso porque, enquanto Leopoldina não parecia demonstrar grande apreço e interesse pelas ações de desfavelamento, Baptista as promoveu com empenho. Ao início de sua gestão, Leopoldina sempre fazia questão de lembrar que o desfavelamento era papel da Cohab; que Sebes fazia apenas o atendimento emergencial em casos de desastre e, logo, encaminhava a demanda para a Cohab. Apesar disso, e mesmo com

as chuvas de Janeiro e Fevereiro de 1976, o título do balanço da Folha de São Paulo acerca do primeiro ano de gestão de Leopoldina à frente da Pasta, foi: “Bem-Estar Social: muitos números, mas favelas aumentam”. A justificativa do comentário, imaginamos, seria que dez dias antes, Leopoldina anunciara as primeiras ações de remoção de favelas organizadas, nesta administração, por Sebes. Na ocasião, Leopoldina havia feito questão de ressaltar que se tratavam de três ações excepcionais, devido ao caráter emergencial das remoções para realização de obras públicas, que o desfavelamento continuava sendo responsabilidade da Cohab. Mais tarde, já no finalzinho de sua gestão, em meio a crise pós-eleitoral que levou à sua saída, temos a primeira notícia da Secretaria efetivamente desfavelando¹⁹⁴.

Já durante a gestão de Baptista, e na subsequente, proliferam notícias sobre Cobes, antiga Sebes, realizando ações de desfavelamento. E não apenas para a realização de obras, mas também para atender pedidos da vizinhança das favelas¹⁹⁵. A mudança de tom é sensível e expressa-se no quadro de soluções referidas acima. Enquanto na gestão de Leopoldina vemos a “solução” construção de um novo barraco sendo utilizada uma vez, nas gestões seguintes essa solução é amplamente utilizada. A segunda solução mais mencionada, “construção de um novo barraco em outra área”, que perde apenas para “retorno ao local de origem”, que não era utilizada na gestão de Leopoldina, se torna a tônica nas seguintes. Esta “solução” muitas vezes era pura e simplesmente a retirada de favelados indesejáveis para longe. Sem nenhum disfarce quanto a uma intenção de atender essas famílias. Daí o “apresentar um plano mais efetivo neste dramático ponto da cidade, que são as favelas”, que disse Setúbal, em Janeiro de 1979, ao anunciar que algo seria feito pois estava-se estudando a questão no Codeso.

É interessante notar, no quadro das soluções referidas, que aquela polifonia que surge depois da saída de Leopoldina, é harmoniosa, sobretudo durante a gestão de Baptista. São diversos atores emitindo apontamentos sobre as soluções, contudo há muita semelhança nas soluções que são apontadas. Tal como dissemos, e pode ser visto no Quadro dos Informantes, a grande maioria desses atores são estatais, são indivíduos de áreas do Estado diretamente envolvidas com aquele atendimento habitacional. Com a descentralização do Setor, realizada com a transformação de Sebes em Cobes, o problema que antes ficava no órgão central passou a ficar nas Surss. Depois da saída de Leopoldina, nossos informantes são indivíduos que, em busca de resolver os problemas que estavam sob sua responsabilidade, apontam determinadas soluções.

194 FSP. ‘Operação Desfavelamento’ já começou na rua Hungria. 19 de Dezembro de 1976. Local, p. 33

195 FSP. Despejo para o prédio favela. 23 de Janeiro de 1978. Local, p. 10

Apontam, muitas vezes, as mesmas soluções. Por quê? Porque apesar de serem soluções muitas vezes precárias, são as únicas que naquele momento estavam disponíveis, as únicas realizáveis dadas aquelas condições. Esse alinhamento dos conjuntos de apontamentos de soluções sugere a ocorrência de um consenso emergente quanto a elas.

Entretanto, não nos parece que o principal mecanismo explicativo desse consenso emergente seja o efeito de rede, tal como sugerimos, na nossa reinterpretação, para os casos de Kingdon. Esse desencontro não nos surpreende, pois as comunidades de especialistas dos casos dele são muito distintas da deste caso. Enquanto nos casos de Kingdon, na comunidade de especialistas havia também indivíduos de organizações do Estado, no nosso caso, praticamente, só havia esses indivíduos na comunidade de especialistas. Teorizando, podemos dizer que isso se deve às diferenças quanto ao regime político e ao âmbito de governo dos distintos casos. Como se sabe, a Ditadura desarticulou, para dizer o mínimo, amplos setores da sociedade civil brasileira, entre eles a organização das assistentes sociais de São Paulo (APASSP), e promoveu expurgos nas universidades. Além disso, a área não era, à época, de interesse para o capital. E não estamos abordando o governo federal, tal como Kingdon, estamos discutindo a atuação habitacional do setor de assistência social de uma prefeitura num regime de exceção.

Além dos diretamente envolvidos na questão, por conta de sua atividade profissional, não sobram muitos outros indivíduos com interesses e condições que os façam investir seus recursos no acompanhamento da discussão dessa área no município de São Paulo. Quem não era proveniente do Estado e investia seus recursos no acompanhamento de uma questão como essa, por exemplo, no acompanhamento do problema do atendimento habitacional dos mais pobres, fazia-o no âmbito federal, principalmente no BNH, discutindo as redes sanitárias, o Profilurb, o Promorar, etc.

Essa discussão do âmbito federal não passava inteiramente ao largo aqui no âmbito municipal paulistano. Ela, inclusive, está contemplada nos nossos conjuntos apontamentos. É o caso das soluções “casas populares” e “lotes urbanizados”. Contudo, aqui, ela quase sempre surge acompanhada de uma “contribuição” municipal à família para que ela tivesse condições de se enquadrar no financiamento do programa habitacional federal. Os altos funcionários do Estado no Governo Federal, ao longo da Ditadura, podiam discutir se era possível ou não resolver o problema habitacional com recursos de fundos que precisavam manter seus valores atuariais. Porém, na ponta, essas ilusões não sobreviviam ao cotidiano do trabalho. O uso de amplos subsídios individuais a fundo perdido, mesmo que de pouca monta quando tomados em seu

conjunto, sempre foi prática comum no Setor, desde Prestes Maia, e também na administração Setúbal, como pode-se ver no Quadro das soluções referidas. Isso é o que há de comum em todas aquelas diferentes soluções adotadas na prática. Logo, quando essas soluções do âmbito federal surgem, fazem-no como possibilidades. Ou já devidamente acompanhadas do subsídio municipal financiado por recursos orçamentários da Sebes, e depois da Cobes. As soluções que se propôs institucionalizar no Projeto de Lei 31/79 são, sobretudo, soluções caseiras da organização estatal responsável, na prática, pela questão. Seja isso devido a chuvas, incêndios ou remoções “emergenciais”.

Note-se, enquanto no nível federal propostas de solução sem um amplo subsídio a fundo perdido eram tomadas seriamente, aqui elas eram mencionadas acompanhadas da retificação do acréscimo do subsídio municipal. Podemos inferir que sem esse subsídio a proposta de solução era considerada tecnicamente inviável, sem exequibilidade técnica (ET), uma vez que a demanda não se enquadrava nas condições de financiamento. Na ponta, a exequibilidade técnica de uma proposta de forma de atendimento habitacional da população favelada, passava pelo subsídio a fundo perdido. O que, no âmbito federal, era ainda uma questão. Assim sendo, não à toa, o PL 31/75 tem como uma de suas principais características a previsão de cessão de recursos a fundo perdido.

O fato do Projeto de Lei 31/79 ser a institucionalização de práticas correntes poderia nos levar a considerar que não havia grandes problemas quanto à aceitabilidade valorativa da proposta. Contudo, a paz dos cemitérios já não era a mesma. Certamente havia consenso quanto ao subsídio. Todos também consideravam que os favelados removidos deveriam ser atendidos de uma forma mais adequada, do que ajudá-los a construir um novo barraco. Entretanto, tal como veremos, a oposição à política do desfavelamento era grande entre as assistentes sociais do Setor. A Administração tinha consciência disso e cuidou para que a proposta tivesse aceitabilidade valorativa. O cerne da questão era que, o que se queria, era aprimorar a política de desfavelamento que vinha sendo realizada. Contudo, dada a oposição a ela, era necessário apresentá-la de forma adequada. Uma semana depois de anunciar que o assunto estava em discussão no Codeso, Setúbal recebeu uma comissão de favelados. Todos já sabiam que algo seria feito, e os grupos de pressão apressavam-se para aproximar o que seria feito das suas propostas preferidas. Ao responder aos favelados, o prefeito referiu-se ao o que viria a ser o Funaps, contudo, ele nomeou-o da forma como o via:

Como alternativa à proposta da comissão [de favelados], o prefeito adiantou que, o Conselho de Desenvolvimento Social, criado no ano

passado, já está concluindo um projeto de lei, a ser enviado à Câmara na próxima semana, que permitirá à Prefeitura dar subsídios aos favelados para que consigam ter sua casa própria.

Setúbal considerou, ainda, que o problema não pode ser resolvido de imediato já que a cidade possui hoje 500 mil favelados. No entanto, reiterou que ‘a Prefeitura, através da Cobes, vai orientar cada família dando-lhe o necessário apoio social e o Fundo de Remoção de Favelas se encarregará de garantir-lhes subsídios’¹⁹⁶

Quinze dias depois, quando a proposta deu entrada na Câmara Municipal, o nome do fundo já havia sido adequado para “Fundo de Atendimento da População Moradora em Habitação Subnormal” (Funaps). Um nome que remete a proposta para um sentido muito distinto do que aquele a que o nome “Fundo de Remoção de Favelas” remetia. Essa mudança no nome garantiu aceitabilidade valorativa (AV) para a proposta. O papel de Baptista, então Secretário dos Assuntos Extraordinários e membro do Codeso, na adequação da proposta, transparece num dos termos que foi utilizado no nome definitivo: “subnormal”. Até ali, apenas ele, certa vez¹⁹⁷, utilizara esse termo para se referir aos favelados, no caso aos moradores de uma “favela vertical”.

O uso desse termo, para substituir o termo valorativamente inadequado do prefeito, a experiência direta no uso das soluções institucionalizadas no Funaps e a posição central de Luis Felipe Soares Baptista, Secretário dos Negócios Extraordinários, quando da discussão da questão no Codeso, levam-nos a considerar que ele foi o principal empreendedor da solução consubstanciada no Projeto de Lei 31/79. Digo principal porque, sem dúvida, Celso Hahne também era um apoiador da ideia, uma vez que significaria mais dinheiro para sua máquina. E para ser usado de uma forma em que eles já atuavam.

Esse fato, da proposta ser a institucionalização da prática corrente, levava a que se considerasse que a proposta teria aquiescência do público em geral (AP). A questão do custo (CT) era considerada equacionada na proposta, uma vez que sua adoção não significaria aumento na tributação. Graças à transferência das ações da Light de propriedade da PMSP para o Fundo e também a dotação de recursos orçamentários excedentes¹⁹⁸. A centralidade dos empreendedores

¹⁹⁶ FSP. Prefeitura subsidiará casas para favela. 8 de fevereiro de 1979. Local, p. 14

¹⁹⁷ FSP. Casa de cômodos, uma forma de morar?. 12 de Fevereiro de 1978. Local, p. 28

¹⁹⁸ Nas idas e vindas da forma como seria financiado o Fundo, transparece que a questão do custo foi bem discutida. Ao início o prefeito havia dito que vincularia recursos ao Fundo. Entretanto, foi apontado a ele que isso era ilegal. A solução adotada foi a transferência de ações da Light, que geravam uma renda estável, e, na prática, vinculada. Contudo, sem gerar um aumento de impostos ou afins.

dessa proposta, Baptista e Hahne, na administração Setúbal, e sua proximidade com o prefeito, sem dúvida garantiam a expectativa de uma boa receptividade por parte deste decisor (RD).

Em grande medida, no que se refere à presença de um empreendedor, à existência de uma solução pronta e na lista, e a questão ser vista como um problema, as condições para a entrada na agenda decisional já estavam dadas, pelo menos, um ano antes do assunto efetivamente entrar nessa agenda. O momento em que ocorre essa entrada é explicado pela conjunção dessas condições com determinados eventos do Fluxo da Política, que colocaram em evidência a questão do atendimento habitacional da população favelada removida. Esses eventos criaram a janela de oportunidade que foi aproveitada por aqueles empreendedores da política. Quando esta janela se abriu, aqueles atores estatais, familiarizados com as soluções adotadas na prática, aproveitaram a oportunidade para institucionalizá-las, procurando potencializar seus efeitos e resolver os problemas que viam nelas.

3.5. O Fluxo da Política e a administração Setúbal

No geral, dada a situação engendrada pelas eleições de 1974, 1976 e 1978, podemos dizer que desde o começo da administração Setúbal o Fluxo da Política sempre esteve aberto para mudanças. Além disso, eventos deste Fluxo ajudaram a promover especificamente a questão das favelas à agenda decisional da administração Setúbal. Desde o início da administração, o Fluxo da Política estava aberto. Com esses eventos, porém, essa abertura ficou mais clara ainda, e especificamente para mudanças no atendimento habitacional dos favelados. Antes de tratarmos desses eventos, abordemos o aspecto mais geral. O clima de entendimento que reinava entre Câmara e Executivo municipais.

A Arena saiu vitoriosa das eleições para a Câmara Municipal de São Paulo de 1972. Tendo de Fevereiro de 1973 a Janeiro de 1977 maioria na Casa, 14 arenistas e 7 emedebistas. As eleições seguintes, de 1974, como se sabe, à época, surpreenderam a todos. Elas foram percebidas por muitos como uma mudança nos ventos, que antes soprariam a favor da Arena e que agora pareciam soprar a favor do MDB. Nos termos de Kingdon houve a percepção de uma mudança

do ânimo nacional, no “national mood”. Além de outras vitórias país afora, em São Paulo o MDB conquistou a maioria na Assembleia Legislativa. Evidentemente o poder ainda estava nas mãos dos militares e seus asseclas, contudo, formalmente a oposição poderia passar a barrar os projetos do Executivos Estadual. Essa situação abriu oportunidades para atores e propostas que aliassem interesses tanto da Arena quanto do MDB. A própria indicação de Olavo Setúbal para prefeito, que então nem sequer era filiado à Arena, em grande medida, deveu-se a essa situação:

então... [a indicação para prefeito de São Paulo de] um elemento da área política, depois dessa derrota [eleições de 1974] , da área assim do partido do governo, que era a Arena, seria muito difícil por que ia encontrar o MDB com a maioria da Assembleia. Então o fato de ter sido o Olavo, [dito com ênfase] que não era político, que não era filiado a partido nenhum, se filiou a Arena para ser prefeito, facilitou. Tanto é que ele foi, também se não me falha a memória, aprovado com unanimidade. Não houve nenhum voto contra, por que ele era justamente um prefeito livre daquelas intricações, fúteis, políticas, que um político militante tinha”¹⁹⁹ (Paulo Egydio – Governador de São Paulo à época)

Eu nesse ano, 1975, era o líder da bancada [do MDB na Assembleia], e nós nos vemos diante de uma situação que tinha que ser enfrentada. O Governador, Paulo Egydio Martins, tinha sido eleito pelo voto indireto, escolhido na verdade, naquele período ditatorial era uma escolha, uma indicação, do regime militar. E, portanto governava São Paulo como homem da Arena, e nós éramos a maioria absoluta do MDB na Assembleia Legislativa. Se nós fôssemos numa posição radical naquele momento, de enfrentar, ser contra as posições, as decisões do Executivo, nada avançaria. Você não teria a aprovação de nenhum projeto de lei, de nenhuma medida que o governo quisesse. Então eu procurei o entendimento com o governador Paulo Egydio, aliás uma figura muito acessível, muito, muito equilibrada, não era evidentemente um daqueles trogloditas que eram do regime militar, que comandavam o regime militar. Então nós estabelecemos uma relação de alto nível, dissemos bem, medidas que fossem mandadas pelo executivo, que nós entendêssemos que não devíamos aprova-las, não aprovava. Mas se algumas medidas pudessem ser melhoradas, modificadas, emendadas, de maneira que a gente pudesse aprovar, realmente pudesse aprovar, havia um entendimento que se levaria adiante, se aprovaria, sem uma atitude radical de oposição porque ela levaria a uma paralização da Assembléia. Duma certa forma a indicação de Olavo Setúbal veio um pouco nessa linha [...] Olavo Setúbal não era propriamente um homem do movimento revolucionário, não era uma das cabeças disso, não era uma figura marcada, uma figura cordial, uma figura que a gente respeitava, uma pessoa que tinha uma dimensão que a gente aceitava bem, uma pessoa que tinha uma formação boa, tanto do ponto de vista profissional, cultural, portanto, ele era algo semelhante ao que era o próprio Paulo Egydio de uma certa forma. Pessoas com quem a gente poderia dialogar.²⁰⁰ (Alberto Goldman – líder do MDB na Assembleia

199 Depoimento de Paulo Egydio, à época Governador de São Paulo, sobre a administração Setúbal; fonte: Olavo Setubal. Disponível em: < <http://www.olavosetubal.org.br/>>. Acesso em: 16 mar. 2013.

200 Depoimento de Alberto Goldman, à época líder do MDB na Assembleia Estadual de São Paulo, sobre a

Estadual de São Paulo à época)

Essa abertura por parte do MDB engendrava um fácil acesso e entendimento de Setúbal, e sua administração, com essa oposição aceita pelo regime. O grau de entendimento era tal, que chegava a incomodar os vereadores arenistas:

A bancada arenista na Câmara Municipal de São Paulo anda inconformada com o tratamento privilegiado que o prefeito Olavo Setúbal dispensa a alguns vereadores do MDB, que são acusados publicamente, na tribuna, de serem autênticos adesistas, gravitando em torno do Executivo. Não satisfeitos com isso, fazem alarde, sem falsa modéstia, de que graças a eles, os projetos do Executivo são aprovados pacificamente.

O vereador Samir Achoa, por exemplo, é recebido entusiástica e prioritariamente pelo prefeito e pelo presidente do partido, Cláudio Lembo. A tal ponto que alguns observadores, enciumados, fazem esta observação:

‘O prefeito é um hábil político. Tem um líder na Arena e outro no MDB’²⁰¹.

Ao longo dessa semana a pressão sobre Lembo, principalmente, continuou²⁰², levando a que o Secretário tomasse medidas para facilitar o acesso dos vereadores arenistas à administração. Um mês depois ele, acompanhado de vereadores da Arena, fez uma visita à Secretária de Sebes, Leopoldina Saraiva, para discutir assuntos ligados à Pasta dela²⁰³. Não temos relatos sobre como foi a reunião, ou qual seria a pauta mais especificamente, porém, pouco mais de uma semana depois dessa reunião começou aquela campanha dos vereadores arenistas pela substituição de Leopoldina por Paulo Soares. Lembremos que quando eles recuaram, dado ao bom desempenho de Leopoldina em meio às emergências devidas às fortes chuvas daquele ano, o fizeram dizendo que o problema não era com ela, era com o vereador Antônio Resk, do MDB,

administração Setúbal; fonte: Olavo Setubal. Disponível em: < <http://www.olavosetubal.org.br/>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

201 FSP. Os favores. 21 de Outubro de 1975. Nacional, p. 4

202 “Vereadores arenistas da Câmara Municipal de São Paulo estão considerando incompatíveis os cargos que o sr. Cláudio Lembo acumula, de presidente da Arena em São Paulo e secretário dos Negócios Extraordinário do Município.

Como secretário de uma pasta que equivale à chefia da Casa Civil – argumentam – ele precisa conviver e dialogar com os vereadores emedebistas, concedendo-lhes tratamento prioritário – conforme denunciaram em nota oficial de protesto – consciente de que a Oposição será a maioria na Câmara Municipal, após a eleição de 76.

Fato que Lembo, como presidente da Arena, procura negar sempre que possível, pregando um otimismo que todos sabem ser falso.” FSP 23 de Outubro de 1975 Nacional 4 Paineis “Unidade e Otimismo”

203 “Cláudio Lembo recebeu ontem na sede do partido situacionista deputados, prefeitos, vereadores e outros líderes partidários, além de uma delegação do Departamento da Juventude da Arena de Osasco. Hoje, visitará o Diretório Regional da Arena, a secretária do Bem Estar Social do município, Leopoldina Saraiva, que discutirá assuntos ligados à sua pasta com Cláudio Lembo e vereadores arenistas da Capital.” FSP 19 de Novembro de 1975 Política 3 “Lembo apoia a defesa da livre empresa”

que teria montado um “esquema” na Pasta, que lhe daria um atendimento “exclusivo”²⁰⁴. Problemas com o atendimento das demandas de políticos e da sociedade civil, ligada ao regime, principalmente as Sociedades Amigos de Bairro, eram um risco conhecido à administração Setúbal desde seu início²⁰⁵, dada a história pregressa do prefeito, que não era do meio.

Às vésperas das eleições de 15 de Novembro de 1976, o sentimento geral era de que o MDB conquistaria uma grande vitória, tal como de fato veio a ocorrer. No MDB a certeza disso era tal, que a disputa interna pela presidência da Câmara Municipal já era aberta entre Samir Uchoa, do grupo de Quércia, e Roberto Cardoso Alves, do grupo de Montoro²⁰⁶. A Administração encarava a situação com tranquilidade:

Embora haja preocupação evidente do prefeito Olavo Setúbal em conseguir eleger bom número de vereadores arenistas, em termos administrativos a eleição de maioria emedebista na Câmara Municipal não preocupa o prefeito.

Desde os tempos do sr. Faria Lima, os edis paulistanos desconhecem a existência de partidos. Formam-se dois blocos – um a favor e outro contra o prefeito – sem se atinar para questões partidárias. ‘Assim vem funcionando, assim funcionará’ afirma um autorizado político municipal²⁰⁷.

As reações dos vereadores arenistas, entretanto, à previsível derrota, não foram tão serenas assim. Saídos os resultados, avaliado quem perdeu e quem ganhou, tanto entre os partidos quanto dentro dos partidos, e discutidos os motivos, começou a *caça às bruxas*. Dez dias depois da eleição, o líder do prefeito na Câmara, Brasil Vita, pronunciou-se em Plenário, e a Folha de São Paulo reproduziu:

‘Esses tecnocratas fajutos têm de justificar o que ganham. Então, eles

204 “A pressão que alguns vereadores estão exercendo contra a Secretaria do Bem-Estar do Município, Leopoldina Saraiva, não visaria diretamente a titular da Pasta, mas teria o objetivo de desarticular o esquema montado naquela secretaria pelo vereador Antonio Resk.

Depois da primeira tentativa de indicar para o posto o ex-vereador e ex-secretário Paulo Soares Cintra (indicação que tinha o beneplácito do atual presidente da Câmara, vereador Sampaio Dória), surge agora a articulação do nome do suplente de vereador, em exercício, Oliveira Laet.

Os vereadores pretendem que a Secretaria seja ocupada por alguém que não dê exclusividade de cobertura a ninguém e que, preferencialmente, possa atender aos interesses políticos de todos.” FSP. Pretendentes. 4 de Janeiro de 1976. Política, Paineis, p. 3

205 Veja-se, por exemplo, o que escreveu o jornalista Paulo Markum no artigo em que comentou a primeira reunião do secretariado de Setúbal: “Para alguns observadores, essa dificuldade de tratar outros problemas, que não os financeiros e administrativos, poderá trazer dores de cabeça para o prefeito, que já delegou ao secretário dos Negócios Extraordinários o encargo dos contatos políticos e ao coordenador das Regionais, a responsabilidade de enfrentar moradores irritados, vereadores em busca de favores e presidentes de sociedades de bairro pouco interessados em prioridades e razões administrativas, mas dispostos a tudo para obter o calçamento de uma rua ou a iluminação para a praça.” FSP. Uma administração que só deve aparecer em 76. 15 de Abril de 1975. Local, p. 14

206 FSP. Disputa prematura. 14 de Novembro de 1976. Nacional, p. 4

207 FSP. Sem partido. 15 de Novembro de 1976. Paineis, p. 3

inventam termos bonitos, polidos, para um povo pouco afeito a isso. Há bestialógicos muito curiosos, mas são uns falidos. São estelionatários da cultura. Eles têm medo de perder o emprego, mas agora que procurem os classificados dos jornais, quem sabe encontrem um bom lugar para os decantados gênios que se julgam ser”²⁰⁸

Todos sabiam de quem se estava falando, pois cinco dias antes já se havia “vazado” a primeira versão de uma “reforma” na Prefeitura:

“Fontes da Prefeitura garantem: prepara-se uma ampla reforma estrutural na municipalidade paulistana. Devem ser extintas três Pastas: Turismo e Fomento, Abastecimento e Bem-Estar Social. Estudam-se, também, as modificações em alguns órgãos de segunda linha”²⁰⁹

Além desses três, à época, foi aventado o afastamento de outros secretários²¹⁰, inclusive Hahne. Ele, porém, logo foi confirmado como um dos “homens chave” da administração por Setúbal²¹¹. O rearranjo efetivamente feito, como vimos, no que se referiu ao Setor de nosso interesse, implicou a submissão desse Setor à articulação política da Administração, realizada por Lembo, Hahne e Baptista. Após essa reforma, e a mudança na linha de atuação do Setor, que apontamos ao tratarmos do Fluxo das Soluções, as reclamações desaparecem dos jornais.

Nas eleições de 1978, como vimos no início deste capítulo, a questão do atendimento habitacional dos favelados ganhou evidência devido a denúncias de “exportação de favelados” para outros municípios, principalmente Osasco. Essas denúncias ganharam repercussão, tanto é que o prefeito se pronunciou sobre elas, negando-as, para ser desmentido. Isso em plena campanha eleitoral do seu principal aliado. O qual, praticamente, representava a Administração na eleição. Essas denúncias não ocorreram por acaso.

Kingdon nos atenta para o risco de sobrevalorizar o papel da imprensa. Ele ressalta que no mais das vezes a imprensa repercute pressões ao invés de as originar. Pressões a que os decisores estão atentos. Por isso, diz ele, os decisores não se guiam pela imprensa, mas por sua leitura, da balança de forças, ou do que cada grupo de interesse considera um problema ou não. Ou se há uma mudança no ânimo nacional. Nos termos de Kingdon, no caso que aqui abordamos, a Folha de São Paulo, ao denunciar a “exportação de favelados”, estava de fato, não criando uma pressão, mas repercutindo a pressão realizada através de campanhas de grupos de interesse

208 FSP. Com razão. 25 de Novembro de 1976. Painel, p. 3

209 FSP. A grande reforma. 20 de Novembro de 1976. Painel, p. 3

210 FSP. Visita de Apoio. 3 de Dezembro de 1976. Painel, p. 3

211 FSP. Desmentido. 10 de Dezembro de 1976. Painel, p. 3

contra a política do desfavelamento. Política esta, como vimos, efetivamente realizada na administração após a saída de Leopoldina e a transformação da Sebes na Cobes.

Essas campanhas têm relações entre si, contudo são fenômenos distintos, pois foram realizadas por atores diversos, utilizando diferentes recursos e estratégias próprias. A primeira delas foi realizada pela Associação Profissional dos Assistentes Sociais de São Paulo (APASSP), como reação a um decreto de Setúbal. Este Decreto, de número 15.086 do dia 5 de Junho de 1978, considerava que a existência das favelas advinha da não urbanização dos terrenos destinados a praças e áreas verdes²¹². Para resolver isso, o Decreto transferia a responsabilidade por esses terrenos às Administrações Regionais. Além disso determinava:

Art. 2.o – As Administrações Regionais, dentro de seus respectivos limites territoriais, procederão à urbanização de praças, espaços livres e demais áreas verdes compreendidas no artigo anterior, ou, inexistindo recursos orçamentários disponíveis para essa providência, à sua imediata cercadura.

Art. 3.o – A guarda e fiscalização de que trata o artigo primeiro incumbirão à Unidade de Supervisão de Uso e Ocupação do Solo (SUOS) das respectivas Regionais, competindo-lhes zelar pela integridade física dos bens referidos, promovendo a imediata desocupação dos que venham a ser objeto de invasão ou irregular ocupação, recorrendo, quando necessário, ao auxílio dos órgãos policiais competentes.

§ 1.o – Constatada eventual invasão com características sociais de favelamento, as providências constantes do ‘caput’ deste artigo serão tomadas em conjugação com a unidade de Supervisão Regional de Serviço Social (SURS) da respectiva Regional.²¹³

Ou seja, as Administrações Regionais deviam iniciar o cercamento das áreas. Esse cercamento podia implicar a remoção das favelas que ocupavam as áreas e os assistentes sociais das Surss teriam de ajudar nessas remoções. Às vésperas da saída de Luis Felipe Baptista da Cobes, que se deu em Maio de 1978, ocorreram problemas na remoção da favela Jardim das Laranjeiras. Isso deve ter atentado a Administração quanto à necessidade de estabelecer claramente um novo responsável pela política de desfavelamento. Contudo, a notícia não foi bem recebida pelos assistentes sociais, que sabiam muito bem o que se passava desde a saída de Leopoldina. No dia 17 de Junho, a Folha de São Paulo, na reportagem “Assistentes Sociais são contra Decreto”,

212 “CONSIDERANDO, porém, que a não execução, de imediato, desses melhoramentos [urbanização dos terrenos destinados a praças, espaços livres ou verdes] tem estimulado sua invasão por terceiros, favorecendo a instalação de favelas e gerando problemas sociais aos quais o Poder Público não pode se manter insensível.”

213 Decreto 15.086 do dia 5 de Junho de 1978

repercutiu uma nota da Associação Profissional dos Assistentes Sociais de São Paulo (APASSP) repudiando o Decreto. Essa nota dizia:

‘Acreditamos que novas favelas surgirão, sim, não gerando um problema social em função da existência de áreas livres, mas sendo em si um problema social [...] e enquanto não houver uma política habitacional que atenda às necessidades da população trabalhadora de baixa renda.’²¹⁴

Os assistentes sociais, representados pela APASSP, discordavam da ideia, presente no Decreto, de que a favela gerava os problemas sociais, pois consideravam que ela era “em si” um problema social. Além disso apontavam a inexistência de uma política habitacional para essa população, colocando esse problema em evidência.

A APAASP havia tido suas atividades completamente paralisadas desde 1970, em decorrência da acentuada repressão nos anos de 1968-69. Em 28 de Setembro de 1977, teve suas atividades retomadas com a eleição de uma Junta Governativa numa Assembleia Geral Extraordinária da categoria. Luiza Erundina, a principal liderança desse grupo, refletindo, muitos anos depois, sobre a época, num monólogo autobiográfico escrito por Linda Bimbi com base numa série de entrevistas longas com Erundina, apontou a origem da motivação dela para reativar a Associação Profissional:

Nunca pretendi ensinar ao povo como se comportar; foi o povo que me ajudou a criar ‘o novo’ nas instituições nas quais trabalhava, desde a universidade até o sindicato e o partido. Recordo-me de um dos episódios significativos do meu aprendizado. Havia uma ocupação maciça de terras em área pública que pertencia ao governo federal, na zona sul em São Paulo. A instituição para a qual nós, assistentes sociais, trabalhávamos se chamava ‘Bem-Estar Social’ do município, que nos pediu para fazer o cadastro dos ‘ocupantes’ para procurar uma solução para o problema (assim o diziam). Mas os habitantes-ocupantes logo entenderam o risco da operação que nos foi pedida naquela época de ferrenha ditadura militar, que considerava subversiva a ocupação, em plena luz do dia, de área pública por parte de milhares de pessoas. Na medida em que os órgãos do governo passassem a conhecer os nomes dos habitantes, quem eram e quais líderes seguiam, toda aquela gente ficava exposta a sofrer atos de repressão. Então, nós, assistentes sociais, nos perguntávamos se devíamos ou não obedecer a instituição para a qual trabalhávamos. Decidimos não obedecer, e então começaram os processos, as punições administrativas e a ameaça de enquadramento na jurisdição extraordinária da Lei de Segurança Nacional. Convidamos os líderes do ‘Movimento pela Terra e pela Casa’ a debater conosco acerca das decisões que devíamos tomar; diziam-nos com exatidão o que era aceitável e o que não era perigoso para as famílias. Nós, assistentes sócias, construímos uma associação (da qual, aliás, eu

²¹⁴ FSP. Assistentes Sociais são contra Decreto. 17 de junho de 1978. Local, p.10

era a presidente), mas não éramos ainda um sindicato. Perguntávamos constantemente sobre o que fazer. Os líderes das favelas respondiam ‘Não nos deem madeira para construir o barraco, não nos deem cotas de alimento (era essa a política do município a esse respeito), não nos deem cobertores; em vez disso, ensinem-nos a nos organizar’. Assim, nosso tradicional papel assistencialista começou a ser redefinir a partir das sugestões do povo. Lembro-me de um líder extraordinário, chamava-se Olympio e participava do ‘Movimento pela Terra e pela Casa’. Disse-nos de maneira clara e simples que os habitantes exigiam que as assistentes sociais que trabalhavam com eles fossem inscritas em um sindicato. ‘Como é que vocês podem nos ensinar a nos organizar e a lutar pelos nossos direitos se não lutam pelos de vocês dentro de suas instituições?’²¹⁵

A Junta Governativa realizou então um trabalho de cadastramento de membros, chegando a atingir 700 dos 7 mil assistentes sociais do Estado de São Paulo. Foram marcados um Seminário, denominado “A importância dos sindicatos, associações de classe e comunidades de base da sociedade civil” e as eleições para a direção da Associação. Surgiu uma chapa única, “Unificação”, que promoveu a discussão de seu programa nos locais de trabalho e numa reunião geral no dia 7 de Março de 1978. No dia da eleição, 30 de Março, duzentos assistentes sociais compareceram. Segundo Luiza Erundina, então eleita presidente da Associação, a diretoria eleita “preocupou-se em organizar a entidade internamente e mobilizar a categoria”. Foram montadas comissões de trabalho (estudo e reformulação do estatuto, orçamento e programa, arregimentação de novos sócios, atividades com estudantes de Serviço Social e divulgação e intercâmbio) e organizou-se um painel, denominado “O papel do assistente social frente à realidade brasileira” realizado no dia 15 de Maio²¹⁶. Três semanas depois, em 6 de Junho, o Decreto 15.086 foi publicado.

Segundo Erundina, “uma das lutas que, na época [da retomada da APASSP], mobilizou a categoria foi contra o Decreto Municipal no. 15.086, de 6 de Junho de 1978, do então prefeito biônico Olavo Setúbal”²¹⁷. Segundo ela:

O decreto determinava o uso de força policial e a intervenção de assistentes sociais através da Unidade de Supervisão Regional de Serviço Social (Surss), pertencente à Coordenadoria de Bem-Estar Social (Cobes), para impedir a ocupação das áreas vazias. É claro que não podíamos concordar com tal determinação. A APASSP desencadeou então amplo processo de luta contra o caráter arbitrário e injusto daquele decreto.

²¹⁵ BIMBI, L. *Uma veia de utopia: a trajetória de Luiza Erundina de Souza*. São Paulo: Brasiliense, 1996, pp. 36-37

²¹⁶ SOUSA, L. *Exercício da paixão política*. São Paulo: Cortez, 1991, p. 76

²¹⁷ Ibid p.77

A primeira atitude foi promover um debate sobre o problema habitacional dos favelados no dia 28 de julho de 1978, no auditório do Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Estado de São Paulo. Participaram deste encontro representantes dos moradores de favelas, do Movimento do Custo de Vida, do Conselho Regional de Assistentes Sociais, além da antropóloga Ruth Cardoso, do sociólogo Gabriel Bolaffi, do advogado Antônio Rodrigues, representando o Centro Acadêmico XI de Agosto, e de outros profissionais. [...] Aquele movimento iniciado pela associação teve ampla repercussão junto à opinião pública²¹⁸

‘A polícia ia para tirar, reprimir, tirar à força. Os assistentes sociais iam na frente para convencer as pessoas a saírem. Mas qual era a solução? Dar passagens para elas voltarem aos seus locais de origem, dar um pouco de dinheiro para comerem durante a viagem. Ou então, pagar três meses de aluguel de uma casinha, em outro lugar, evitando que ficassem na área’.

A associação iniciou um movimento de repúdio ao decreto, orientando seus profissionais a se negarem a cumpri-lo. Com a ameaça de demissão e enquadramento na Lei de Segurança Nacional, a associação chamou para seu lado profissionais de outras categorias, arquitetos, engenheiros, pedagogos, empregados na administração municipal para discutirem com as lideranças de favelas. ‘Fomos discutir se o decreto era justo ou não’²¹⁹.

Nos jornais, além da repercussão da nota, não vemos repercussões dessa Campanha. Contudo na memória dos atores vemos. Em 1981 a Revista Espaço e Debate convidou algumas lideranças do movimento de favelas para uma conversa com seus editores sobre as favelas em São Paulo, que posteriormente foi publicado²²⁰. Essas lideranças, em sua maioria, eram do Butantã, pois “foi nesta região que se formou o primeiro movimento organizado de reivindicações de melhorias urbanas para as favelas à Prefeitura de São Paulo”²²¹. Entre eles, porém, estava o padre Rubens Chasseraux, que atuava junto a movimentos de moradia na região do município de Santo André. Ao longo do debate percebe-se, e inclusive é comentado pelos atores, diferenças entre a experiência em Santo André, onde o prefeito era eleito, e São Paulo, onde não era. Mesmo assim, ao expor o clima desses anos, o padre Rubens refere-se ao Decreto do prefeito de São Paulo:

‘Se vocês observarem na imprensa, vão ver que no ano de 1977, outubro, novembro, a imprensa começa a apresentar a favela como uma coisa que está perto de sua casa. A partir daí começa a perseguição

²¹⁸ Ibid. pp77-78

²¹⁹ OLIVEIRA, E. **Luiza Erundina: uma graúna no Ibirapuera**. São Paulo: Editora Busca Vida. 1988, pp. 84-85

²²⁰ BATISTUZZO, Fernando et ali. Debates em E&D: Favelas em São Paulo. **Espaço & Debate**. Ano I, no. 2 Maio de 1981, p.133

²²¹ Ibid. p. 127

contra os favelados. E isto por quê? É natural que a população tenha receio do favelado, porque ele representa no nosso íntimo a figura do bandido que a televisão nos apresenta. Vimos na televisão passeata no Butantã mostrando faixas tipo ‘não somos penico para ter favelado por perto’. Em Santo André também, instalou-se uma favela o ano passado e os moradores saíram para as ruas do Jardim Cristiane onde está escrito ‘favelado é ladrão’ ‘favelado é vagabundo’, etc. Diante dessas pressões todas, começaram a entrar inúmeros processos de despejo no Fórum. O prefeito Olavo Setúbal fez aquela célebre lei de 8 de Junho de 1978 [de fato é do dia 5], em que decreta [...]’²²².

“Célebre”, algo famoso, ou muito notório, ou extraordinário, esquisito, singular. Esquisito, singular ou extraordinário sem dúvida o Decreto não era, pelo contrário, ele era mais um exemplo da política imperante quanto às favelas, quando abordadas. Famoso e notório o Decreto sem dúvida ficou, a própria menção na fala do padre é evidência disso. Note-se como no discurso desse ator, o Decreto surge como o ponto culminante de um processo de acirramento em torno da questão das favelas. A Campanha da APASSP mobilizou atores, colocando em evidência a questão das favelas, apesar dos poucos vestígios dela nos jornais da época. Quando as denúncias de transferências de favelas surgem, em Setembro de 1978, elas não são um raio em céu azul. Apenas vêm a confirmar o que o Decreto já demonstrava segundo a APASSP e seus apoiadores na sua Campanha contra ele.

Esse acirramento em torno da questão das favelas, não passou despercebido aos favelados, que se organizaram para defender seus interesses. Buscando isso, esse movimento social também realizou o que Kingdon chama de uma Campanha de grupo de interesse, não tanto contra o Decreto, mas em defesa da manutenção dos favelados nas áreas em que estavam. Diversos grupos se organizaram nessa época no município de São Paulo. No caso que estamos abordando, as evidências desse envolvimento do movimento dos favelados, como vimos, apontam para os moradores das favelas do Butantã. Naquele mesmo debate, publicado na revista Espaço & Debate, as lideranças do movimento de favelas do Butantã se apresentam e ao seu movimento social:

‘Eu sou Luis Carlos Viotti, presidente da Associação Amigos da Favela Jardim São Remo, situada no Butantã [ao lado da Universidade de São Paulo]. Vim aqui para dar alguma idéia da luta da gente, e realmente só entramos nessa pela dificuldade grande em morar numa situação muito difícil, que é morar em barraco de madeira, sem condição de higiene que seria criada por parte dos órgãos competentes de favelas, que estão aí cobrando impostos de toda população – e como favelados nós pagamos nossos impostos, sim! Não tínhamos água, e a primeira luta dentro da favela foi pela água. Porque quem tem sede, tem que lutar

²²² Ibid. p. 133

para poder matar sua sede. Depois de lutarmos muito conseguimos a água e estamos pagando hoje com grande dificuldade devido à própria SABESP que está ligando água em algumas favelas em seu benefício, explorando os favelados. Nós temos conta de água de 12 mil cruzeiros para sete ou oito barracos na favela Jardim São Remo. Temos agora a luta pela luz, continuando o nosso movimento no Butantã, e graças a Deus conseguimos reunir representantes de favelas, sem fins lucrativos. Nós conseguimos luz na favela do Sapé, do Educandário, do Arpoador, São Jorge, São Remo, Jóia e mais algumas outras – e isso realmente é um direito, ninguém está fazendo nada de graça’²²³.

‘Nós começamos a lutar dentro da favela porque nós não tínhamos água para beber, bebia água poluída, porque o terreno da favela é um terreno jogado fora, que a Prefeitura nunca utilizou. Quando o pessoal que eles levam para a miséria, para a fome, aproveita esse terreno, vão lá dizer que esse pessoal tem que sair porque esse terreno é para fazer uma área verde, uma praça, que não podia ter favelado. E se vamos por essa prática, desocupar uma favela, vamos ver quantos anos vai demorar para chegar uma praça verde nesse lugar... mas nunca vai acontecer isso.’²²⁴

‘Meu nome é Francelino Soares, da favela Jardim São Jorge, Butantã. O nosso companheiro perguntou sobre a organização da favela, como é que foi feita etc. A organização começou primeiro com o movimento de favelados do Estado de São Paulo, entre 1976 e 1978. Eu cheguei do Rio Grande do Norte em junho de 1978 e soube dessa organização por A ou por B, mas não quis muito acreditar... depois é que eu entrei na luta e estou batalhando até hoje, graças a Deus! Conseguimos um pouco de água porque nossa luta maior agora é água no interior da favela, coleta de lixo, porque o lixo é a pior coisa que existe dentro da favela. Pode faltar água, pode faltar luz, mas pelo menos que o lixo fosse retirado de dentro da favela...

‘Agora, nossa organização foi criada na época do Movimento de Favelas e com a ajuda de muitos voluntários, que a gente considerava favelados de coração. Pode ser do partido que for, do PT, do PMDB, mas lá dentro ele é só companheiro de luta. Não estão fazendo propaganda de partido. Pelo menos na nossa União – que foi criada e registrada em cartório. Então eu quero agradecer desde já o apoio dessas pessoas que estou falando, de voluntários. A todos eles a gente deve agradecer porque eles nos ajudaram muito a trabalhar, eles diziam como a gente podia fazer, como ofício de cá e de lá.

‘Porque não é só a gente se juntar e fazer barulho em frente da Prefeitura. É preciso organizar e conseguir a coisa. Se não fosse isso e a imprensa não tivesse dado em cima... eu acho que até hoje nenhuma favela tinha recebido alguma melhoria’²²⁵.

²²³ BATISTUZZO, Fernando et ali. Debates em E&D: Favelas em São Paulo. **Espaço & Debate**. Ano I, no. 2 Maio de 1981, pp. 128-129

²²⁴ Trecho da fala de Ananias, presidente da União dos Moradores de Vila Jóia. Ibid. pp. 130-131

²²⁵ BATISTUZZO, Fernando et ali. Debates em E&D: Favelas em São Paulo. **Espaço & Debate**. Ano I, no. 2 Maio de 1981, pp. 131-132

No debate também estava presente um desses voluntários, Guilherme Coelho, estudante de engenharia na Poli-USP, que acompanhou o desenvolvimento desse movimento na região do Butantã. Ele, em sua fala, também apresenta-nos uma síntese dos eventos mais importantes da Campanha empreendida por esse movimento:

‘Eu trabalho em duas favelas do Butantã. Favela do Jardim São Remo e Favela da Vila Dalva. Estou lá há uns dois anos e comecei com um curso de alfabetização. Em determinada época a população resolveu fazer um projeto de urbanização e vi a oportunidade de ajudar também, como engenheiro, nessa parte e contribuir para a luta da população. Sobre a organização dos favelados no Butantã, ela começou mais ou menos em 1978, com algum movimento de reuniões, etc. Partiu primeiramente da favela São Remo [vizinha a USP, onde moram, até hoje, muitos de seus funcionários], com uma luta por água e teve coisas interessantes

‘Como o Padre Rubens falou, o favelado só aparecia na coluna policial. Então uma das primeiras coisas que o pessoal fez pra chamar atenção para a luta, já que a imprensa não vinha cobrir, resolveram invadir a *Folha de São Paulo* e fizeram com que aparecesse com maior repercussão o movimento de favelas na região do Butantã, do Jockey. Houve uma primeira assembleia de favelados da região em que as bandeiras maiores eram realmente água e luz, que o pessoal estava sentindo como a necessidade principal. Depois disso, já no início de 1979, numa assembleia bem maior, talvez umas setenta pessoas, foi decidida a ida à Prefeitura. Que eu saiba foi a primeira vez, desde 1968, que acontecia uma manifestação da população, não só favelada, mas qualquer tipo de, junto à Prefeitura. E foram dois mil favelados, só do Butantã, exigindo as reivindicações (Na época era prefeito Olavo Setúbal.)’²²⁶.

Essa manifestação, noticiada nas capas dos jornais, impactou no processo de discussão e aprovação da proposta de Setúbal. Contudo, ela ocorreu uma semana depois que o Projeto de Lei 31/79 deu entrada na Câmara, uma semana depois do carnaval. Assim sendo, ela não teve impactos sobre o processo de entrada da questão na agenda decisional da administração Setúbal. Mesmo assim, como podemos ver na fala Guilherme, o processo que levou a essa grande manifestação, a Campanha do movimento de favelados do Butantã, teve impacto sobre a entrada dessa questão nessa agenda. Certamente, um deles, apontado por Guilherme, é essa invasão da Folha de São Paulo, ocorrida provavelmente no segundo semestre de 1978 e não noticiada nos jornais. A qual, parece-nos, deve ter contribuído para um aumento da repercussão, nesse jornal, da questão do atendimento habitacional dos favelados, que já vinha sendo

²²⁶ BATISTUZZO, Fernando et ali. Debates em E&D: Favelas em São Paulo. **Espaço & Debate**. Ano I, no. 2 Maio de 1981, p. 136

apontado pelas assistentes sociais da APASSP, cuja presidente era uma assistente social da Cobes, profundamente envolvida com os movimentos de moradia.

Pouco depois do debate público sobre as “exportações de favelados”, dos quais vários eram oriundos de favelas de região anexa ao Butantã, o Jaguaré, em 8 de Novembro de 1978, uma comissão de moradores do Butantã foi recebida pelo prefeito. Reclamavam da existência e crescimento de favelas no bairro, tal como era público e notório, e, sobretudo, dos boatos de que os favelados do Jaguaré, antes exportados, seriam alocados no seu bairro. O prefeito negou os boatos e Hahne informou que os favelados seriam levados para o Campo Limpo²²⁷.

No dia 7 de Fevereiro de 1979, uma semana depois do prefeito anunciar que algo seria feito quanto ao problema das favelas, uma comissão, representando as Favelas de Vila Dalva, Cambará, Sapé, São Domingos, São Remo, Educandário, Vila Nova Alba e do Jardim Ester, todas da região do Butantã, reuniu-se com o prefeito Setúbal, para apresentar suas reivindicações²²⁸. Segundo Luis Carlos Viotti, à saída da reunião:

‘Assim, o que nós queremos é que a Prefeitura nos permita comprar seus terrenos, para começarmos a pagar em um ano. É o nosso maior sonho, e depois daríamos um jeito de conseguir material para levantar nossas casinhas’²²⁹.

Segundo o jornal:

‘Vioti assegurou que essa ideia tem aceitação geral por parte de todos os favelados de São Paulo e surgiu como consequência da insegurança gerada pelos constantes remanejamentos de favelas promovidas pela Coordenadoria do Bem Estar Social (Cobes), além das campanhas de moradores de bairros, contra a existência dessas habitações nas áreas onde residem’²³⁰

O jornal, também, relatou a reação do prefeito:

O prefeito Setúbal, no entanto, considerou ‘absurda’ a reivindicação dos favelados do Butantã, argumentando que as favelas, em sua maioria, estão situadas em praças públicas. “Estão em áreas verdes, em áreas de uso comum do povo, e que, por isso mesmo, não podem em hipótese alguma ser negociadas. O que pretendemos – acrescentou – é financiar-lhes loteamentos regulares, via Cohab, por exemplo. Como alternativa à proposta da comissão, o prefeito adiantou que, o Conselho de Desenvolvimento Social, criado no ano passado, já está

227 FSP. Favela da Fepasa será removida para lote da Prefeitura. 29 de Novembro de 1978. Local, p. 13

228 “comissão de representantes de oito favelas do Butantã que foi ao seu gabinete reivindicar que a Prefeitura financiasse os terrenos por eles ocupados, além de melhoramentos públicos como água, esgoto e luz elétrica”

FSP. Prefeitura subsidiará casas para favelados. Local, p. 14

229 FSP. Prefeitura subsidiará casa para favelados. 8 de fevereiro de 1979. Local, p. 14

230 FSP. Prefeitura subsidiará casa para favelados. 8 de fevereiro de 1979. Local, p. 14

concluindo um projeto de lei, a ser enviado à Câmara na próxima semana, que permitirá à Prefeitura dar subsídios aos favelados para que consigam ter sua casa própria.

Setúbal considerou, ainda, que o problema não pode ser resolvido de imediato já que a cidade possui hoje 500 mil favelados. No entanto, reiterou que ‘a Prefeitura, através da Cobes, vai orientar cada família dando-lhe o necessário apoio social e o Fundo de Remoção de Favelas se encarregará de garantir-lhes subsídios’.

Os favelados do Butantã mostraram-se, também, preocupados com a situação dos córregos [...] Ao final, eles deixaram o gabinete de Setúbal com esperanças de conseguir algumas das melhorias solicitadas, especialmente de luz²³¹.

O prefeito também havia se comprometido a officiar ao presidente da Sabesp, Reynaldo de Barros, solicitando implantação de alguma rede de água nas favelas do bairro. E parou por aí, uma vez que, tal como vimos na análise das diferenças entre o Projeto de Lei 31/79 e a Lei 8906/79, as características que atendem aos interesses do movimento de favelados foram introduzidas só na Lei. Ou seja, depois da entrada da questão na agenda decisória da administração Setúbal. Se observarmos as diferenças entre o 3º Artigo da Lei 8906/79 e do Projeto de Lei 31/79, que trata das formas de atendimento, no *Quadro 5*, na página 112, veremos as especificações que promovem a permanência das famílias atendidas na própria área de origem, o que vai no sentido do que os favelados pediam. Elas foram feitas no acordo de aprovação, logo, já num momento posterior à entrada da questão na agenda decisória da administração Setúbal.

Assim sendo, para além da pressão sobre a Folha, não há outras evidências de que a posição do movimento de favelados tenha impactado sobre a decisão da solução a ser adotada pela Administração. E isso se deve a uma escolha de Setúbal. Pela perspectiva de Kingdon, nós diríamos que ele avaliou a proposta, posteriormente consubstanciada no Projeto de Lei 31/79, e considerou que ela atendia ao problema do atendimento habitacional dos favelados e que a balança de forças, tanto no Legislativo, quanto entre os grupos de interesse, estava favorável à aprovação dessa mudança. Ele sabia da oposição do movimento social, mas considerou que o apoio dos demais grupos de interesse, SABs e moradores do Butantã, por exemplo, era suficiente.

²³¹ FSP. Prefeitura subsidiará casa para favelados. 8 de fevereiro de 1979. Local, p. 14

3.6. Problemas imprevistos na aprovação do Projeto de Lei 31/79 ou quando novos personagens entram em cena

A apresentação do Projeto de Lei 31/79 colocou a questão do atendimento habitacional da população favelada na agenda da Câmara Municipal, contudo isso não garantia que ele seria votado. Muito menos aprovado, como de fato não foi. O que foi aprovado foi seu Substitutivo, que se tornou a Lei 8906/79. Sem dúvida, a Lei guarda muito do PL, contudo, tal como vimos, existem diferenças significativas e com consequências históricas. Por isso tudo, é plausível falarmos de uma agenda decisória da Câmara Municipal e discutirmos como afinal pode ser explicado que o Substitutivo tenha entrado para essa agenda. Grande parte dessa explicação está no ocaso do Projeto de Lei 31/79, ao qual o Fluxo da Política se fechou. Contudo é preciso explicar também como o Substitutivo foi construído e porque ele foi tido como uma solução adequada e com apoio político suficiente.

Começamos pelo ocaso do Projeto de Lei 31/79. Se acompanharmos seu andamento no processo legislativo, veremos que ele sai da agenda decisional entre os dias 11 e 17 de Abril. No dia 11, ele é aprovado em primeira votação e no dia 17 seu Substitutivo é aprovado em definitivo. Contudo, observando o noticiário da época, podemos perceber que de fato ele já fora descartado no dia 7 de Março, quando a maioria dos decisores da CMSP, a bancada do MDB, resolveu montar uma comissão para elaborar um Substitutivo ao Projeto de Lei 31/79:

A bancada emedebista na Câmara Municipal decidiu ontem formar uma comissão de trabalho para elaborar um substitutivo ao projeto do prefeito, que propõe a criação do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (Funaps). Os vereadores Almir Guimarães, Altino Lima e Benedito Cintra deverão reunir-se brevemente com representantes de Sociedades Amigos de Favelas para colher sugestões que irão orientar as modificações a serem feitas no projeto original²³².

Ou seja, o Projeto de Lei 31/79 já estava descartado e outro seria elaborado a partir da modificação dele. Esse descarte do PL é explicado pelo fechamento do Fluxo da Política a ele. Isso ocorreu devido a uma combinação de eventos desse Fluxo que alterou a percepção da bancada do MDB, quanto à balança de interesses organizados. Se ao longo da administração Setúbal houve boa vontade por parte do MDB na Câmara Municipal, na segunda semana de Março de 1979 isso desapareceu, devido à confluência de uma série de fatores políticos: uma

232 FSP. Funaps não resolverá problemas. 8 de março de 1979. Local, p. 21

Campanha do MDB nacional em apoio à Emenda Benevides. Esta previa o retorno das eleições diretas em todos os municípios, num momento de troca de prefeitos indicados, em um estado em que o MDB tinha maioria na Assembleia e o presidente da Câmara Municipal da Capital. À perda desse ambiente político geral favorável, somou-se a oposição ao Projeto de Lei 31/79 por parte de um grupo de interesse, aliado ao MDB na Campanha em apoio à Emenda Benevides. Essa oposição, nesse contexto, fez com que os vereadores do MDB considerassem a proposta original de Setúbal politicamente inviável, pois, diferentemente dele, os emedebistas consideravam que a balança dos interesses organizados pendia contra ela, devido à oposição do movimento de favelados.

Em 4 Junho de 1978, Paulo Maluf ganhou, na convenção da Arena, a indicação a candidato a governador de São Paulo por 28 votos²³³. O fato foi surpreendente, pois os militares haviam indicado que queriam que Laudo Natel fosse o candidato. Este, confiante em sua vitória, pouco se dedicou à campanha, diferentemente de Maluf que visitou grande parte dos 1.246 convencionais. No dia da votação, Maluf cumprimentou cada um deles, tratando-os pelo nome, perguntando por seus familiares, também pelo nome, e ressaltando que não esquecera a conversa que haviam tido, quando de sua visita²³⁴. Vencida a convenção, houve rumores de que o Planalto poderia articular sua desqualificação pelo TRE²³⁵, porém nada efetivamente ocorreu e ele foi eleito governador em Setembro de 1978. No dia 1º de Fevereiro de 1979, Maluf deixou público que indicaria, para prefeito de São Paulo, Reynaldo de Barros, então presidente da Sabesp²³⁶. Segundo Setúbal:

‘O governador eleito de São Paulo foi muito feliz na escolha do meu substituto, pois o engenheiro Reinaldo Emídio de Barros é um profundo conhecedor dos problemas da cidade; como presidente da Sabesp, sempre trabalhou em entrosamento com os órgãos municipais’²³⁷

A Sabesp, a essa altura, já andava a implantar rede de água em áreas não regularizadas na Prefeitura, com base num acordo feito com Cobes²³⁸. Deputados e vereadores desejosos de conseguir esse atendimento para seus eleitorados procuravam o presidente da Sabesp. Assim, Reynaldo de Barros tinha trânsito com os diferentes partidos. E, por isso, supunha-se que seria fácil sua aprovação pela Assembleia, mesmo tendo o MDB maioria nessa Casa. Entretanto, a

233 FSP. Maluf derrota Natel por 28 votos. 5 de Junho de 1978. Capa

234 FSP. De manhã à noite, Maluf trabalhou na boca de urna. 5 de Junho de 1978. Nacional, p. 5

235 FSP. Candidato da Arena poderá ter seu nome impugnado. 6 de Junho de 1978. Nacional, p. 4

236 FSP. Secretariado e prefeito serão conhecidos às 11h. 31 de Janeiro de 1979. Nacional, p. 4

237 FSP. Setúbal acha que seu sucessor é uma escolha feliz. 1º de Fevereiro de 1979. Nacional, p. 10

238 FSP. Água encanada nas favelas já é rotina, diz a Sebesp. 31 de Março de 1979. Necrologia – Local, p. 15

essa época, o MDB nacional começava uma mobilização pela Emenda Benevides, que previa o retorno às eleições em todos os municípios. Alguns no MDB sugeriram, que nesse contexto, o MDB na Assembleia paulista deveria barrar a nomeação de Reynaldo de Barros²³⁹.

O presidente da Câmara Municipal de São Paulo, Euripedes Sales, também do MDB, achou a ideia interessante, pois acabando o mandato de Setúbal em 15 de março de 1979, e não havendo novo indicado para o cargo, ele, na sua condição de presidente da CMSP, seria obrigado a assumir o cargo de prefeito da Capital paulista²⁴⁰. Setúbal, vendo a animação dos vereadores emedebistas, resolveu também colocar-se no debate, fazendo saber que não entregaria o cargo a um emedebista²⁴¹. O MDB paulista não se abalou, e no dia 12 de Fevereiro suas diferentes alas fecharam questão²⁴²: enquanto não se votasse a Emenda Benevides no Congresso não se votaria a indicação de Reynaldo de Barros na Assembleia paulista.

Em resposta, Setúbal afirmou que não havia data de fim do seu mandato, que enquanto outro prefeito não fosse indicado, ou ele próprio não pedisse demissão, ele seria o prefeito, mesmo depois de 15 de março. Segundo ele:

‘Diante da posição do MDB de não homologar o nome indicado pelo futuro governador, Paulo Maluf, terei de permanecer por mais algum tempo na Prefeitura [...] o momento é eminentemente político [...] o cargo de prefeito de São Paulo passou a ser o centro de irradiação de um processo político de irradiação pelo País inteiro. Portanto, achei necessário trazer de volta Cláudio Lembo. Com isso, Luis Felipe Soares Baptista, que tem me acompanhado desde o início da gestão, passou para a chefia de Gabinete, para poder continuar assessorando o prefeito numa área política local, ficando Lembo com mais liberdade de ação junto a setores mais amplos da política’²⁴³

Em resposta, o MDB divulgou que nada tinha contra a permanência de Olavo Setúbal no cargo, que seu interesse era nas eleições diretas para prefeito. À saída de uma reunião na Câmara, no dia 23 de Fevereiro, para organizar as manifestações de apoio à Emenda, a qual compareceram diversas lideranças do partido e populares, o então líder da oposição na Assembleia se manifestou oficialmente sobre o assunto:

Segundo o deputado, em momento algum se teve a determinação de levar o presidente da Câmara à Prefeitura, mesmo porque ‘o MDB nada tem contra ou a favor’ Reinaldo de Barros ou Olavo Setúbal. ‘A ida de Euripedes Sales ou a permanência de Olavo Setúbal é uma questão a

239 FSP. MDB vai decidir dia 12 se aprova ou não o prefeito. 2 de Fevereiro de 1979. Nacional, p. 4

240 FSP. MDB está disposto a não votar o nome de Reinaldo. 7 de Fevereiro de 1979 Nacional, p. 5

241 FSP. Setúbal não passa ao MDB. 8 de Fevereiro de 1979. Nacional, p. 5

242 FSP. Diretas antes, prefeito depois, condiciona MDB. 13 de Fevereiro de 1979. Nacional, p. 4

243 FSP. MDB quer apenas tumultuar, diz Setúbal. 15 de Fevereiro de 1979. Nacional, p. 4

ser decidida pela área judiciária, na medida em que a legislação vigente é omissa neste caso', disse Robson Marinho [do MDB, líder da oposição na Assembleia], acrescentando que, caso a Emenda Benevides não passe no Congresso, a Assembleia Legislativa voltará a examinar a questão da sucessão municipal, já que o fechamento de questão foi de 'caráter político'²⁴⁴.

Maluf, vendo toda a movimentação, também se manifestou, lembrando que existiam alternativas, tal como o Congresso retirar a prerrogativa das Assembleias, ou derrubar logo a Emenda, mas ressaltando, sobretudo, que ele acreditava que o MDB aprovaria a indicação de Reynaldo de Barros, e que assim sendo, sua administração enviaria a indicação à Assembleia no início de abril²⁴⁵. Contudo, a direção nacional da Arena demonstrou preocupação com a situação em São Paulo, e, em reunião, decidiu que Setúbal deveria ficar no cargo²⁴⁶. Até então, tudo convergia para que Setúbal ficasse no cargo. A esta altura, além de Maluf, que ganhara mas não levava a PMSP, quem também estava perdendo era o presidente da CMSP e vereadores e certos deputados, também do MDB, que o apoiavam.

No dia seguinte ao anúncio da direção da Arena, no mesmo dia em que Benevides apresentou sua Emenda²⁴⁷, os favelados do Butantã promoveram aquela grande manifestação em frente ao Gabinete do prefeito. Quatro dias depois disso, no dia 12 de Março, houve uma outra manifestação, essa de apoio à Emenda, com a participação do movimento dos favelados, e na qual, inclusive, lideranças dos favelados, notadamente Viotti, discursaram²⁴⁸. No dia seguinte a essa segunda manifestação, houve mais uma outra manifestação, essa do movimento de moradores de loteamento clandestinos²⁴⁹ reivindicando a regularização de seus bairros. Esses protestos em frente à prefeitura criaram um ambiente que permitiu que atores contrariados com a provável manutenção de Setúbal no cargo se mexessem.

No dia 15 de Março, o MDB paulistano se reuniu na Câmara para definir sua linha de atuação frente à administração Setúbal²⁵⁰. A reunião foi longa, entrando pela madrugada. Ao longo dela, Benedito Cintra defendeu que o partido deveria: "obstaculizar o exercício do prefeito Olavo Setúbal, evitando discutir ou até receber qualquer Lei que envie à Câmara após o término do

244 FSP. MDB define hoje campanha pelas diretas. 23 de Fevereiro de 1979. Nacional, p. 4

245 FSP. Maluf acredita na nomeação de Barros. 2 de Março de 1979. Nacional, p. 6

246 FSP. Arena decide que Setúbal precisa ficar. 7 de Março de 1979, Capa e FSP. Direção arenista acha que Setúbal deve ser mantido. 7 de Março de 1979. Nacional p. 5

247 FSP. Benevides apresenta sua emenda por eleição direta. 8 de março de 1979. Nacional, p. 8

248 FSP. Ato público de apoio à emenda reúne mil pessoas. 13 de Março de 1979. Nacional, p. 4

249 FSP. Comício de moradores no Ibirapuera. 14 de Março de 1979. Local, p. 16

250 FSP. MDB definirá ação sobre a Prefeitura. 15 de Março de 1979. Nacional, p. 5

mandato do governador Paulo Egídio, que o nomeou”²⁵¹. No dia seguinte a Folha de São Paulo publicou: “Câmara não aceita mais leis de Setúbal”. A resposta de Setúbal foi que levaria o caso à Justiça²⁵². Entretanto, a reunião acabara depois do fechamento do Jornal e, nela, dada a divisão interna, fora decidido que a direção regional do partido deveria ser consultada acerca da questão.

No dia 17, a direção regional se manifestou, apontando que o foco do partido era a conquista do retorno das eleições para todos os municípios, que o partido não estava interessado em conquistar a PMSP por outro caminho que não fosse o das eleições diretas. E que, assim sendo, preferia que Setúbal permanecesse no cargo²⁵³. A bancada de vereadores do partido não se conformou com a resposta e, em reunião, resolveu pedir orientação ao Diretório Nacional²⁵⁴. A direção nacional, depois de adiar ao máximo se pronunciar²⁵⁵, fez o que sempre fazia no caso de divergências intra-regionais, não interferiu²⁵⁶, mantendo, na prática, a decisão da direção regional. Ao início de Abril, as pretensões do presidente da Câmara, Euripedes Sales, estavam enterradas, entretanto o Projeto de Lei 31/79 fora pego em meio a essa agitação.

Como vimos, Setúbal conhecia muito bem as preferências do movimento de favelados, porém optou por desconsiderá-las quando da elaboração de sua proposta. Provavelmente considerando que a balança de forças estava a seu favor. Talvez até estivesse, contudo no dia 7 de Março, as coisas mudaram de figura, quando dois mil favelados do Butantã promoveram aquela manifestação em frente ao Gabinete do prefeito. Foram recebidos pelos guardas da assessoria do Gabinete, pelo Tático Móvel, Rota e Deops. O prefeito, muito irritado, não quis recebê-los, recusando-se, também, a que um assessor o fizesse. Por fim, foi convencido a receber uma pequena comissão, a quem disse, ““Estou recebendo os senhores em atenção ao vereador Benedito Cintra. Às quartas-feiras, recebo vereadores acompanhados por munícipes até o número de 10 pessoas””²⁵⁷.

A comissão apresentou novamente a proposta do movimento de favelados do Butantã: que a Prefeitura comprasse os terrenos em que estavam as favelas e os revendessee, financiados, aos favelados. Ouviram a mesma resposta da reunião do dia 8 de Fevereiro: impossível. O prefeito

251 FSP. Câmara não aceita mais leis de Setúbal. 16 de Março de 1979. Nacional, p. 15

252 FSP. Setúbal vai à Justiça contra os emedebistas. 17 de Março de 1979. Capa

253 FSP. Cúpula do MDB prefere Setúbal. 18 de Março de 1979. Capa; e FSP. MDB deixa Setúbal na Prefeitura. 20 de Março de 1979. Capa

254 FSP. Diretório vai decidir caso da Prefeitura. 22 de Março de 1979. Capa

255 FSP. Nova Crítica. 30 de Março de 1979. Opinião, Painel, p. 3

256 FSP. Ulisses deixará Diretório decidir prefeitura de SP. 29 de Março de 1979. Nacional, p. 5

257 FSP. 2 mil favelados na Prefeitura. 8 de março de 1979. Local, p. 21

emendou que com o Funaps se teria uma solução mais “digna, mais nobre, mais humana”, uma vez que os recursos seriam cedidos a fundo perdido. A isso os favelados responderam que não queriam nada de graça, queriam apenas poder continuar morando onde estavam mediante esse financiamento da aquisição dos terrenos. Saíram de lá com a mesma promessa da última reunião, água e luz.

Contudo, o protesto repercutiu na Câmara Municipal. No mesmo dia Benedito Cintra se pronunciou em Plenário sobre o ato. Começou descrevendo a manifestação e apontando os deputados do MDB presentes a ela. Depois, seguiu dizendo:

Querem os favelados do Butantã condições mínimas para que possam prosseguir morando naquele bairro, mas dentro de lotes próprios, onde os barracos sejam dotados de luz, água e condições satisfatórias de saúde.

Essa é uma reivindicação não só dos favelados do Butantã mas também dos favelados que residem na Freguesia do Ó, em Ermelino Matarazzo, no Itaim Paulista, em Santo Amaro e demais lugares que abrigam favelados [...]

Apesar dessa atitude antidemocrática e antipopular do senhor Prefeito, conseguiram os favelados do Pátio do Gabinete da Prefeitura fazer sua manifestação de protesto, leva-lo a imprensa, os órgãos de comunicação, as suas reivindicações sendo apoiados pelos parlamentares que os acompanharam, exigindo a instalação imediata da iluminação naquelas favelas, assim como rede de água uma vez que o Sr. Prefeito promete oficia-lo a Sabesp e dar uma situação melhor por parte da prefeitura, no tocante ao problema do desfavelamento; porque o projeto para cá enviado, que tem o número 65-79 [ATL 65-79], que propõe a criação do Fundo de Atendimento a População Moradora em Habitações Subnormais em São Paulo, não atende as reivindicações daqueles favelados²⁵⁸

3.7. A construção do Substitutivo e seus empreendedores

Neste mesmo dia, 7 de Março, pela tarde, Viotti foi à Câmara Municipal reunir-se com uma comissão do MDB que fora montada para propor um Substitutivo ao Projeto de Lei 31/79. A comissão era composta pelos vereadores Almir Guimarães, Altino Lima e Benedito Cintra. Nessa reunião, Viotti, além de descrever as condições de vida dos favelados, disse que os favelados gostariam de participar do Conselho Deliberativo do Fundo, proposto no Artigo 4º,

258 Notas Taquigráficas do Plenário da Câmara Municipal de São Paulo 239ª Sessão Ordinária, 7 de Março de 1979, Caixa 307. Disponível no Arquivo Histórico de São Paulo da PMSP no Acervo Permanente no Fundo Câmara Municipal de São Paulo.

“para ajudar no controle da distribuição de verbas”²⁵⁹. Conforme pode-se ver no *Quadro 5 - Diferenças entre o Projeto de Lei 31/79 e a Lei 8906 de 1979*, na página 112, esta foi uma das alterações introduzidas. Por fim, ficou acertado que a Comissão realizaria reuniões com organizações dos favelados “para colher sugestões que irão orientar as modificações a serem feitas no projeto original”²⁶⁰. Nos termos de Kingdon, podemos dizer que os membros dessa Comissão, principalmente Benedito Cintra, foram empreendedores do Substitutivo, e, portanto, da Lei 8906/79. Isso porque essas reuniões, na perspectiva de Kingdon, são o *soften up* da proposta consubstanciada no Substitutivo.

Quatro dias depois, em 13 de Março, o movimento estava junto com os vereadores do MDB no protesto a favor da Emenda Benevides. Essa parceria do movimento com o MDB, sem dúvida posicionou o movimento dentro do conjuntos de interesses organizados considerados pelos membros do partido, principalmente os paulistanos, quando do cálculo da balança de forças políticas. No mesmo dia desse protesto, Antonio Rezk (MDB), então deputado estadual, deu início à curta campanha contra Setúbal, ao dizer publicamente que Eurípedes Sales, presidente da CMSP, deveria, no dia 15, entrar com um mandato de segurança e assumir o cargo de prefeito. Pouco depois, no início de Abril, quando essas pretensões da bancada de vereadores já estavam enterradas, o prazo para votação do Funaps estava praticamente esgotado. O que levou o prefeito a prorrogá-lo, para que a Câmara pudesse votar. A essa altura, além dos favelados do Butantã, a Comissão já havia se reunido com grupos de Ermelino Matarazzo, Vila Prudente, Itaquera, Guaianases, Freguesia do Ó e Americanópolis.

Nesse momento, Benedito Cintra já via algum mérito na proposta de Setúbal, sobretudo, porque a via como um paliativo. Segundo ele, se algumas alterações fossem feitas, de modo a que a proposta atendesse mais pessoas, ela poderia ser aprovada. O vereador, então, sugeriu as alterações necessárias ao projeto: a elevação do teto da renda familiar em função do número de membros da família (mudança 2, *Quadro 5*, página 112), a retirada do “prioritariamente” (mudança 1); a especificação de que as operações com recursos do Fundo realizadas pela Secretaria das Finanças deviam visar a valorização do próprio Fundo (mudança 4); que os lotes adquiridos com recursos dele deveriam se localizar próximos à área de origem das famílias atendidas (mudança 5); a eliminação da possibilidade de pagamento de mão-de-obra (mudança 6); a possibilidade de se fazerem melhorias nas próprias unidades de origem (mudança 7); a

259 FSP. Funaps não resolverá problemas. 8 de março de 1979. Local, p. 21

260 FSP. Funaps não resolverá problemas. 8 de março de 1979. Local, p. 21

inclusão de representantes dos favelados no Conselho Deliberativo (mudanças 8 e 9); e a necessidade desse Conselho manter a Câmara informada (mudança 10). Dessas alterações, ele disse, especificamente, que as mudanças 5, 7, 8 e 9 eram reivindicações das organizações dos favelados que o MDB resolvera atender²⁶¹.

Ou seja, se o movimento de favelados, para Setúbal, era um grupo de interesse que se podia desconsiderar, para os vereadores do MDB ele não era. Ainda mais naquele momento em que esse movimento ganhara visibilidade e estava apoiando o partido na sua principal ação do momento, a Campanha pela Emenda Benevides. Nesse contexto, a oposição do movimento de favelados à proposta de Setúbal fazia com que a balança de forças organizadas, percebida pelos vereadores do MDB, pendesse contra a proposta de Setúbal. Isso levou ao descarte dela e à introdução do Substitutivo.

Evidentemente a introdução desse substitutivo não era o descarte por completo da proposta de Setúbal. Contudo, não podemos dizer que o Substitutivo é a proposta de Setúbal, pois as mudanças são significativas. Mesmo não sendo exatamente a sua proposta, as mudanças introduzidas no PL para a criação do Substitutivo não impediam que o Fundo fosse utilizado no sentido original concebido pela Administração, o do desfavelamento. Apenas permitiam que ele também fosse utilizado em outro sentido, não previsto pela Administração, mas previsto na Lei, qual seja, na consolidação de uma favela através de melhorias nas unidades habitacionais originais.

É por ver o Substitutivo como uma nova versão de sua proposta que Setúbal, em 3 de Abril, prorroga o prazo para a apreciação do projeto na Câmara. Caso a direção nacional do MDB, na prática, não se posicionasse a favor da permanência de Setúbal, dificilmente adiantaria o prefeito prorrogar o prazo de apreciação do Projeto de Lei 31/79. Pois a oposição do MDB da Câmara continuaria. Ele o fez, porque sabia que a derrota dos vereadores na direção nacional inviabilizava completamente uma oposição radicalizada do partido na Câmara. Por outro lado, caso Setúbal se recusasse a aceitar as mudanças propostas, ele estaria criando uma situação favorável aos emedebistas que o quisessem atacar, pois eles o teriam que fazer. Não em nome de seus próprios interesses, tal como acusava veladamente as direções nacional e regional, mas em nome dos interesses dos favelados.

261 FSP. Votação do Funaps pode ser adiada, a pedido da Câmara. 3 de Abril de 1979. Local, p. 12

Ao aceitar as mudanças introduzidas pelo MDB, fato que se pode inferir da unanimidade na aprovação do Substitutivo num dia de Casa cheia, a administração Setúbal estava desarmando vereadores do MDB interessados em arranjar uma justificativa para um confronto. Maluf atuou à época no mesmo sentido, esfriar o clima, não dar motivos aos emedebistas interessados no confronto. Ele, que vinha prometendo enviar a indicação de Reynaldo de Barros no início de Abril à Assembleia, mudou de ideia, e no início de Abril passou a dizer que não tinha pressa em oficializar a indicação de Reynaldo. Inventou um governo itinerante, passando a denominar as cidades do interior que o recebiam de “Capital Honorária”. Chegou, inclusive, a aventar a mudança da Capital do estado de São Paulo para o centro geográfico dele.

Assim sendo, podemos dizer que Setúbal também foi um empreendedor da Lei 8906/79, pois ele utilizou os recursos de que dispunha para promover essa solução. Essa solução, como vimos, não atendia plenamente aos interesses do movimento de favelados, porém não era uma total desconsideração destes, tal como no PL original. Ao mesmo tempo, eram mudanças que não acarretavam mudanças organizacionais ou financeiras, logo sua inclusão não engendrava a necessidade de uma reavaliação profunda da nova proposta pelo Executivo, o que a retiraria da agenda.

3.8. Síntese e formalização das explicações do Capítulo 3

O *Quadro 9* abaixo sintetiza e localiza as principais explicações utilizadas nas aplicações do MSM3 no caso analisado neste capítulo:

Situação dos Condicionantes, mecanismos auxiliares e ocorrência do mecanismo principal nas aplicações do MSM ao Caso da Introdução do Funaps					
explicação	condicionante	situação dos condicionantes no t1	mecanismos auxiliares	situação dos condicionantes no t2	ocorrência do mecanismo principal
entrada da proposta original na agenda decisional da administração	Fluxo dos Problemas	fechado	retroalimentação	aberto	sim
	Fluxo das Soluções	fechado	consenso emergente	aberto	
	Fluxo da Política	difusamente aberto	campanhas de grupos de interesse	aberto	
	Empreendedor	presença fraca	reforma administrativa	presente	
não entrada do PL 31/79 na agenda decisional da CMSP	Fluxo dos Problemas	aberto		aberto	não
	Fluxo das Soluções	aberto		aberto	
	Fluxo da Política	aberto	mudança na balança dos interesses organizados	fechado	
	Empreendedor	presente		presente	
entrada do Substitutivo na agenda decisional da CMSP	Fluxo dos Problemas	aberto		aberto	sim
	Fluxo das Soluções	fechado	incorporação de interesses do movimento de favelados	aberto	
	Fluxo da Política	fechado	derrota dos vereadores do MDB na direção nacional	aberto	
	Empreendedor	presente		presente	

Quadro 9 - Síntese das explicações mobilizadas no Capítulo 3

A primeira aplicação visa explicar a entrada do problema do atendimento habitacional e o Funaps como solução para isso na agenda decisional da administração Setúbal. Um caso de sucesso, onde há a ocorrência do mecanismo principal do MSM, o alinhamento dos fluxos na presença de um empreendedor. O Fluxo dos Problemas no t1, no início da administração, estava fechado, pois se considerava que o atendimento via Vila de Habitação Provisória, seguido da entrada num financiamento de um lote urbanizado da Cohab-SP, era a solução para o atendimento da população favelada removida. As informações advindas do monitoramento desse atendimento, ao longo da administração, mostraram que apenas essa solução não dava conta do problema, o que abriu o Fluxo dos Problemas. O efeito desse mecanismo de retroalimentação, foi potencializado por eventos do Fluxo da Política. A campanha da APASSP e as denúncias de “exportação de favelados” em plena campanha eleitoral, que colocaram o problema do atendimento habitacional dos favelados em evidência. O Fluxo da Política sempre esteve aberto durante a administração Setúbal, pois foi uma época politicamente muito conturbada, porém esses eventos, de certa forma acentuaram essa abertura no que se referia ao problema do atendimento habitacional dos favelados. Enquanto no início da gestão o clima político favorece mudanças em geral, no final ele favorece mudanças especialmente no que se refere à questão das favelas.

A reforma administrativa, que transformou Sebes em Cobes, é muito importante na explicação da entrada do Funaps na agenda decisória da administração. Por um lado, ela criou o ambiente propício à difusão das soluções há tanto utilizadas, mas, antes, por um órgão central, e agora, graças à reforma, por cada uma das Surss. Por outro lado, ela instalou na chefia do Setor indivíduos com amplo trânsito com Setúbal. Atores centrais na administração, diferentemente

de Leopoldina. A familiaridade desses atores com as soluções propostas no Projeto de Lei 31/79 foi engendrada pelo ambiente resultante da reforma. Assim sendo, essa reforma instaurou o ambiente que explica o consenso emergente que surgiu, sobretudo, entre os decisores da administração quanto às soluções propostas.

A reforma também é importante para a explicação de uma presença clara de empreendedores no t2. As evidências dão a impressão de que havia, mesmo no início da administração (t1), indivíduos, do aparelho estatal, interessados em investir seus recursos na promoção de uma solução para aquele problema baseado em diferentes formas de atendimento. A experiência pregressa do Setor, apontada por Rosseto, indica essa direção. Assim como o amplo consenso quanto ao uso dos recursos a fundo perdido. Entretanto, não foram encontradas evidências claras dessa presença. Diferentemente do t2, onde a presença de Luís Felipe Baptista e Celso Hahne no Codeso é uma clara evidência da presença de empreendedores.

A segunda aplicação do MSM visa explicar a não-entrada, ou melhor a saída, da proposta de Setúbal (Projeto de Lei 31/79) da agenda decisória da Câmara Municipal de São Paulo. Logo, um caso de fracasso. Como se pode ver no Quadro, consideramos que no t1, desta aplicação, o Fluxo da Política estava aberto. Isso porque, quando o PL 31/79 deu entrada, no dia 23 de Fevereiro, o clima ainda não estava tão conflitivo quanto ficou já em meados de Março. Note-se como o andamento do PL 31/79 foi rápido nas Comissões. Foi depois da radicalização interessada da bancada vereadores do MDB e da aliança deles com o movimento de favelados, na Campanha pela Emenda Benevides, que o PL 31/79 parou e foi substituído. A nosso ver isso se deve a uma mudança na percepção dessa bancada quanto à balança dos interesses organizados.

A realização do protesto em frente ao Gabinete do prefeito mostrou e deu força ao movimento dos favelados. Seu apoio à Campanha pela Emenda levou a que seus interesses passassem a ser contabilizados quando do cálculo da balança de interesses organizados por parte daquela bancada. O que levou à inviabilização política da proposta de Setúbal em sua forma original.

A nosso ver, essa mudança no Fluxo da Política é suficiente para explicar a não entrada do Projeto de Lei 31/79 na agenda decisional da Câmara. Note-se como todas as demais condições estavam presentes em t2. Havia um empreendedor, Setúbal, disposto e com recursos. A questão do atendimento habitacional dos favelados era vista como problema. Havia uma proposta na Mesa, ou, melhor, na Lista, que era considerada adequada pelos especialistas. O problema foi

que os vereadores do MDB não a queriam aprovar porque ela afetava negativamente os interesses de um grupo aliado seu.

Por fim, a terceira e última aplicação do Modelo nesse caso visava explicar a entrada do Substitutivo na agenda decisória da Câmara Municipal. O cerne da explicação aí, como vimos, está na reabertura do Fluxo da Política e no surgimento de uma proposta, vista como adequada pelos especialistas e politicamente viável pela bancada do MDB. Uma mutação por combinação gerou a proposta que atendeu a essas condições. Alterou-se alguns pontos e introduziu-se outros, tudo a partir de preocupações e propostas de certos atores. As mudanças não implicavam alterações de custo ou organizacionais. Houve, certamente, mudanças quanto aos aspectos valorativos da proposta, aquela atenuada no caráter desfavelizador que comentamos, contudo, nada que afetasse a aceitabilidade valorativa da proposta. Isso, muito dada a abertura e certa ambiguidade do texto, que apontamos ao início do capítulo. Foram mudanças que não implicaram na saída da proposta da agenda para ser reavaliada pelos especialistas, mas que incorporaram interesses do movimento dos favelados, desacentuando o efeito negativo que a proposta original (Projeto de Lei 31/79) tinha sobre seus interesses. Desta forma, enquanto, na percepção dos vereadores do MDB, a balança de interesses organizados pendia contra o PL 31/79, ela, pelo menos, não pendia contra o Substitutivo, afinal, era apenas um “paliativo”. Tal como o próprio prefeito, às vezes nas entrelinhas, assumia.

Entretanto, mesmo resolvido o problema da oposição do movimento de favelados à proposta, ela poderia não ter prosperado caso o clima geral na Câmara não tivesse mudado. Este, como vimos, estava diretamente relacionado à possibilidade de Euripedes Sales se tornar prefeito devido a uma possível derrubada da indicação de Reynaldo de Barros na Assembleia Estadual. Entretanto, como vimos, isso só interessava a Euripedes e seus aliados diretos, muitos dos quais vereadores. Com a paulatina inviabilização disso, orquestrada pelos outros atores, e cuja derrota na direção nacional foi o principal evento, o clima na Câmara foi voltando ao habitual. O que reabriu, no geral, o Fluxo da Política, e especialmente para propostas, como a do Substitutivo, apoiadas tanto por arenistas quanto emedebistas.

Apontada a localização dos mecanismos utilizados nas explicações propostas, passemos ao detalhamento da dimensionalidade desses mecanismos. Abaixo, temos um quadro sintético:

Dimensionalidade dos mecanismos auxiliares utilizados nas explicações do Caso			
mecanismo	condicionante	dimensão de origem	dimensão de efeito
retroalimentação	Fluxo dos Problemas	ambiental	cognitiva
consenso emergente - ambiental	Fluxo das Soluções	ambiental	ambiental
campanhas de grupos de interesse	Fluxo da Política	ambiental	cognitivo
reforma administrativa	Empreendedor	ambiental	relacional
mudança na balança dos interesses organizados	Fluxo da Política	cognitiva	cognitiva
incorporação de interesses do movimento de favelados	Fluxo das Soluções	ambiental	cognitiva
derrota dos vereadores do MDB na direção nacional	Fluxo da Política	ambiental	relacional

Quadro 10 - Dimensionalidade dos mecanismos auxiliares mobilizados no caso do Capítulo 3

Como se pode ver, o *Quadro 10* acima aponta o nome de cada mecanismo auxiliar mobilizado, o condicionante para qual esse mecanismo foi mobilizado para explicar uma mudança de situação, a dimensão em que o mecanismo se engendra e a dimensão em que o mecanismo tem seu efeito mobilizado com fins explicativos. O mecanismo de *retroalimentação* que mobilizamos tem origem ambiental e efeito cognitivo. Ou seja, são informações que mudam a percepção de algo porque indicam mudanças no mundo, no ambiente.

O mecanismo *consenso emergente* que utilizamos difere do que Kingdon usa, e também da nossa releitura do dele. Lá ele tinha base relacional e efeito ambiental, qual seja, as características das redes de comunidades de especialistas causam um efeito exponencial na velocidade de difusão de uma proposta considerada adequada, gerando um consenso emergente que a leva à Lista. Aqui consideramos que características ambientais levaram ao consenso emergente, o qual levou a proposta considerada adequada à Lista. Características estas constituídas pela reforma administrativa que transformou a Sebes em Cobes.

O mecanismo *Campanhas de grupos de interesse* é de base ambiental com efeito cognitivo porque utilizamos essas campanhas para explicar uma maior atenção dos decisores quanto à questão do atendimento habitacional dos favelados removidos. Lembremos que este efeito desse mecanismo estava profundamente relacionado a sua ocorrência num período eleitoral. Foram acontecimentos do mundo, do ambiente, que mudaram a atenção dos decisores com relação a um determinado problema. Veja-se, eles não explicam porque os decisores viam a questão como problema, eles explicam uma maior atenção, uma maior evidência, de um problema. Por isso o mecanismo está no Fluxo da Política e não no dos Problemas.

O mecanismo *reforma administrativa* foi utilizado para explicar o surgimento de determinados empreendedores da solução apresentada no Projeto de Lei 31/79. A reforma explica isso porque ela mudou a relação de determinados atores, Luis Felipe Baptista e Celso Hahne, com determinadas formas de atendimento. É porque eles conheciam e usavam amplamente essas

formas, que eles dispuseram-se a empreender seus recursos na institucionalização delas. A base do mecanismo é ambiental, mas o efeito importante para a explicação é relacional. Referente à relação de determinados atores com determinadas formas de atendimento há muito utilizadas.

O mecanismo *mudança na balança de interesses organizados* é totalmente cognitivo porque ele é uma alteração numa percepção que leva a uma alteração de uma outra percepção. Não importava se a balança real dos interesses organizados havia mudado ou não no dia 7 de Março de 1979, o importante para a explicação é que na percepção da bancada emedebista ela havia mudado. No caso, devido à inclusão do movimento de favelados nela. E ela mudando, mudou o resultado do cálculo. Resultado este que também é uma percepção.

O mecanismo que denominamos de *incorporação de interesses do movimento de favelados* foi utilizado para explicar o surgimento da proposta do Substitutivo. Nos termos do Fluxo das Soluções, o problema da proposta corporificada no Projeto de Lei 31/79 foi um erro quanto à expectativa de receptibilidade por parte dos decisores eleitos (RD). As alterações feitas nessa proposta, que assim geraram o Substitutivo, são, no seu principal, a incorporação dos interesses do movimento de favelados à proposta original. Isso deu receptividade por parte dos decisores eleitos à proposta, sem alterar as demais condições (AV, CT, ET, AP). Essa incorporação dos interesses do movimento é uma característica do Substitutivo que altera a expectativa que se tem com relação à receptividade dos decisores eleitos a ela. Decisores estes que têm poder de veto, diferentemente do movimento de favelados.

O último mecanismo mobilizado foi o *derrota dos vereadores do MDB na direção nacional*. Nele propusemos que o que explica a reabertura do Fluxo da Política é essa derrota, uma vez que ela colocou os vereadores do MDB numa situação difícil, pois eles não poderiam manter a oposição ferrenha na Câmara. Ou seja, essa derrota mudou a relação dos vereadores com a Administração, trazendo-a, de volta, para o clima de entendimento que havia perdurado durante quase toda a gestão de Setúbal. Ela realizou essa mudança porque mudou as características do ambiente político. Antes havia um determinado curso de ação que era possível, polêmico, mas algo ainda aberto. Dada a derrota, com a decisão da direção nacional de que seria mantida a decisão da direção regional, de que o MDB só queria a PMSP se fosse por via eleitoral direta, aquele curso antes possível se inviabilizou. Essa mudança do ambiente político da bancada dos vereadores do MDB levou-os de volta à relação “normal” com a Administração.

Capítulo 4 – A adoção da Urbanização de Favelas (março de 1989)

4.1. Apresentação dos Casos

Dez anos depois da introdução do Funaps, uma antiga parceira do movimento de moradia ganhou as eleições para prefeito de São Paulo. Na área habitacional, sua administração foi paradigmática. Nela, ideias e propostas, que vinham se constituindo desde meados da década de setenta, ganharam atenção e apoio dos decisores, o que levou a diversas mudanças significativas na política habitacional da PMSP. Introduziu-se a produção de habitações sociais através de programas autogestionários como uma das soluções ao problema da falta de moradias populares. Aprimorou-se e deu-se escala à regularização de loteamentos clandestinos, regularizou-se a situação fundiária de parte significativa das favelas da cidade e passou-se a adotar a produção de habitações sociais na área central da Cidade como solução ao problema dos cortiços. A partir de então, a solução para o problema das favelas deixou de ser a remoção, passando a ser a fixação através da urbanização.

Tal como vimos no capítulo passado, a introdução do Funaps abriu possibilidades antes vedadas, mesmo não sendo essa a intenção de seu proponente. Reynaldo de Barros, que por fim tornou-se prefeito, usou os recursos do Funaps não para promover o desfavelamento, mas sim na introdução dos primeiros programas de melhoramento das condições habitacionais das favelas. Essa sua ação estava plenamente coerente, como vimos no capítulo passado, com a atuação que tivera como presidente da Sabesp. Na administração Mário Covas, os recursos do Funaps foram utilizados em projetos pilotos de urbanização de favelas e de produção de unidades habitacionais na periferia para população encortiçada. A administração Jânio Quadros, como veremos, foi um regresso atualizado ao passado. Nela a política para as favelas voltou a ser a remoção, o Funaps teve sua fonte de receitas ampliada e finalmente foi usado no sentido pretendido por seu proponente original.

Difícilmente quem vivia os dias de glória da política do desfavelamento, durante a administração Jânio Quadros, poderia antever que aquilo era seu *canto de cisne*. Depois da administração Erundina não se falou mais em desfavelamento. Nem mesmo a direita, quando voltou ao poder na Cidade, quis ser associada a essa proposta. A rápida e ruidosa passagem de Mellão pela Secretaria da Habitação no início da administração Maluf é apenas o caso mais

anedótico dessa mudança. Se na administração Jânio, o desfavelamento era uma das principais promessas de campanha do prefeito eleito e a Guarda Municipal foi ampliada depois de assassinar um membro do movimento de moradia, na administração Maluf, Mellão ao definir as favelas como “núcleos de criminosos”, por fim, lhe custou o cargo. O Programa Cingapura, símbolo da administração Maluf na área habitacional, está totalmente alinhado a essa mudança de perspectiva, mesmo que com as idiosincrasias de seus proponentes.

Essa mudança de perspectiva a partir da administração Erundina não caracterizou apenas a temática das favelas, ocorreu em diversos temas da política habitacional. Contudo, aqui nos propomos a explicar a mudança da política com relação às favelas. Abordaremos outras políticas, relacionadas a outros problemas e soluções, porém como suporte à temática em foco. Especificamente nos propomos neste capítulo a explicar a adoção de duas soluções para o mesmo problema, o das favelas. A primeira foi o aprimoramento da política de desfavelamento, realizado pela administração Jânio, através da promulgação e regulamentação da Lei do Desfavelamento (Lei Municipal 8.906) em dezembro de 1986. A segunda foi a *pá de cal* nessa política, a adoção da Urbanização de Favelas, realizada pela administração Erundina logo ao seu início.

O fato da urbanização de favelas ter sido adotada logo ao início da administração não é trivial. Nessa administração ocorreram diversas mudanças, porém a temporalidade delas não é simultânea. Mesmo havendo condições muito favoráveis a profundas mudanças logo ao início da Administração, algumas só ocorrem ao final do primeiro ano, outras no segundo e daí em diante. A adoção do mutirão autogestionário, por exemplo, era uma expectativa geral, porém o programa que o reconheceu como solução, o Funaps-Comunitário, só foi lançado no final do primeiro ano do governo. A administração Erundina, quando lançou o programa, já fazia alguns mutirões, porém eram ações pontuais, projetos, e não um programa. A prefeita, a secretária de habitação, o presidente da Cohab, o movimento de moradia, que então se torna próximo desses decisores, até íntimo de alguns, todos, enfim, queriam a adoção dessa política. E tinham um plano para isso, porém este plano inviabilizou-se, e a política só foi realmente adotada no fim do primeiro ano da Administração. A urbanização de favelas não, já desde o primeiro momento da administração ela é adotada.

4.2. Os Resultados

Tal como vimos no capítulo passado, nem sempre as coisas saem como queriam seus proponentes. Contudo, se compararmos o PL 118/86, introduzido pela administração Jânio, com a Lei do Desfavelamento, notaremos que não existem diferenças significativas. Assim sendo, parece-nos, podemos tomar a Lei 8906/86 como evidência da entrada da proposta do desfavelamento na agenda decisória da administração.

Segundo o documento *São Paulo para Todos*²⁶², da administração Erundina, ao seu final, 130 favelas, compreendendo cerca de 40 mil pessoas, haviam sido urbanizadas e 10 mil unidades habitacionais estavam sendo produzidas através de mutirões autogestionários. Até então, houvera algumas poucas experiências de urbanização de favelas, realizadas na forma como proposta nessa administração, e de mutirões autogestionários. Contudo, tais experiências sempre foram tidas enquanto tal, experiências, mesmo por seus proponentes. Na administração Erundina, essas experiências foram elevadas a programas, a soluções que estavam sendo implementadas.

O programa de mutirões autogestionários, ao fim e ao cabo, foi financiado com recursos do Funaps. Esses recursos eram repassados a associações de futuros moradores, responsáveis pela obra, através do estabelecimento de convênios entre cada uma dessas associações e a PMSP. Os recursos eram repassados em parcelas, conforme a administração direta (Superintendência de Habitação Popular – Habi pertendente à Sehab) media a conclusão das diferentes fases da obra. A responsabilidade técnica pela obra ficava a cargo de uma assessoria técnica, contratada pela associação com recursos provenientes do convênio desta associação com a PMSP. Segundo Marques e Saraiva²⁶³, que realizaram um detalhado levantamento da produção habitacional das administrações Erundina, Maluf, Pitta e Marta (1989-2004), ao final da administração Erundina, 7.200 unidades, produzidas dessa forma, haviam sido entregues. Esse montante qualifica a produção de habitações via mutirão autogestionário como uma solução que efetivamente foi adotada por essa administração. Sugerindo que em algum momento a adoção dessa proposta entrou para a agenda decisória dessa administração.

262 PMSP. **São Paulo para todos: Relatório Final de Governo 1989-1992**. São Paulo: Assessoria de Imprensa do Gabinete do Prefeito e Prodam, 1992, p.13

263 MARQUES. E, SARAIVA C. As políticas de habitação social, a segregação e as desigualdades sociais na cidade. In MARQUES, Eduardo C. & TORRES, Haroldo (org.). **São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais**. SENAC, São Paulo, 2005

Apesar de, desde antes do seu início, a administração Erundina demonstrar interesse na adoção dessa forma de produção da Habitação de Interesse Social (HIS), o programa responsável por realizá-lo, o *Funaps-Comunitário*, foi lançado apenas no final do primeiro ano de governo, no dia 12 de dezembro de 1989²⁶⁴. O primeiro convênio foi assinado no dia 2 de janeiro de 1990²⁶⁵. Abaixo, no *Gráfico 3 - Distribuição temporal da assinatura dos convênios do Funaps-Comunitário*, pode-se ver a distribuição temporal da assinatura dos convênios desse programa:

Fonte: FASE-SP. Mutirões autogestionários: Levantamento das obras. São Paulo: FASE, 1995; Elaboração própria

Gráfico 3 - Distribuição temporal da assinatura dos convênios do Funaps-Comunitário

Como se pode ver, parece ter havido três momentos principais de liberação de convênios: início de 1990, final 1990 e final de 1991. Os 14 convênios assinados no início de 1990 totalizam 2.032 unidades habitacionais, aproximadamente 20% do total indicado pelo Relatório Final de Gestão e 28% do total entregue apontado por Marques e Saraiva. O que indica que efetivamente a decisão de adotar o programa havia sido tomada no primeiro ano da administração. A decisão no sentido kingdoniano. Apenas politicamente, há muito Erundina havia decidido que faria os mutirões, contudo a *solução* técnica para isto não estava disponível. Havia abertura política mas surgiram problemas quanto à solução que se pretendia adotar.

Contribui para a conclusão, quanto ao momento da decisão, também, a distribuição das Ordens de Início de Serviço (OIS)²⁶⁶ dos projetos de arquitetura e engenharia, que subsidiaram as

²⁶⁴ FSP. 12 de dezembro de 1989. AGENDA, p. A4

²⁶⁵ FASE-SP. Mutirões autogestionários: Levantamento das obras. São Paulo: FASE, 1995, p.18

²⁶⁶ A OIS pressupõe, além do convênio, a escolha do terreno, uma das grandes dificuldades à realização dos empreendimentos.

obras referentes a cada convênio. Esses projetos eram de responsabilidade daquelas assessorias técnicas. Abaixo, o *Gráfico 4 - Distribuição temporal das Ordens de Início de Serviço (OIS) dos projetos de engenharia e arquitetura dos empreendimentos do Funaps-Comunitário* aponta a distribuição temporal da assinatura dessas OISs:

Fonte: Fase-SP 1995

Gráfico 4 - Distribuição temporal das Ordens de Início de Serviço (OIS) dos projetos de engenharia e arquitetura dos empreendimentos do Funaps-Comunitário

Note-se como em meados de 1990 há uma volumosa liberação de OISs de projeto, indicando que não apenas estava-se assinando os convênios, como também liberava-se recursos para a elaboração das plantas de engenharia e arquitetura. Assim sendo, parece-nos razoável afirmar que o lançamento do programa em 12 de dezembro de 1989 é uma evidência de que havia-se decidido, no sentido kingdoniano, adotar, também, essa solução para o problema da falta de moradias. Especificamente a adoção do mutirão autogestionário respondeu a dois problemas: além da falta de moradias, os decisores dessa administração viam como um problema a não utilização da autogestão dos futuros moradores no controle da produção habitacional.

Por outro lado, caso desconsiderássemos a importância de oficialidades como as assinaturas dos convênios para considerarmos o programa efetivamente em funcionamento, poderíamos, com base nas evidências disponíveis, perguntar se não se poderia considerar o programa em funcionamento antes mesmo do seu lançamento oficial. Não pela perspectiva de Kingdon. Pois para ele, a adoção de uma determinada solução pressupõe seu equacionamento técnico e formal. O desejo da administração de introduzir um programa de mutirões autogestionários é claro

desde antes de seu início. Contudo, o uso dos recursos dos Funaps como principal fonte para esse programa não era o plano inicial.

A princípio pensava-se que os mutirões seriam realizados através do arranjo institucional relacionado à Cohab. Isso porque entre as experiências piloto desses mutirões, as realizadas no âmbito da PMSP, nas administrações Covas e Jânio, realizaram-se através desse arranjo. Mesmo havendo recursos do Funaps nessas experiências piloto, o montante principal vinha do FGTS via Cohab-SP, que operacionalizava a ação. Tal como veremos, detalhadamente, ao final de janeiro de 1989 essa solução inviabilizou-se. A alternativa, por fim adotada, e que constituiu a adoção do mutirão autogestionário como uma das soluções, foi a utilização dos recursos do Funaps para financiar tais mutirões através da introdução do programa Funaps Comunitário.

À época, o setor responsável pelo Funaps, a Superintendência de Habitação Popular (Habi), fazia parte da Secretaria de Habitação, o que foi uma das mudanças promovidas por Jânio durante sua administração. Esse setor, que por fim foi responsável pela implementação dos mutirões, tinha, durante a administração Erundina, um informativo denominado *Habitação urgente*. Ao longo de 1989 três números desse informativo chegaram a ser lançados: (a) o número 0 do Ano I de julho; (b) o número 1 do Ano I de outubro e (c) o número 2 do Ano I de dezembro. Uma análise deste material indica que a decisão de adotar a alternativa Funaps foi tomada entre julho e outubro de 1989.

No informativo de julho se lê:

“LOTES URBANIZADOS EM SÃO MATEUS

As obras de terraplanagem do primeiro setor do Projeto São Francisco estão em fase de conclusão. Sob a coordenação da Superintendência da Habitação Popular (Habi) estão sendo implantados 350 lotes urbanizados, de um total de 3850 unidades habitacionais, que compõem o Projeto. A terraplanagem está sendo executada por máquinas das Administrações Regionais da Vila Prudente, São Mateus, Ipiranga e Itaquera. A licitação para o aluguel das máquinas que executarão as obras do segundo setor do Projeto já está na rua.

Construção será feita em mutirão

A construção das primeiras casas do Projeto São Francisco serão iniciadas em agosto. Os futuros moradores vão edificar em regime de mutirão, mas parte do trabalho deverá ser remunerado, para acelerar o ritmo da obra. Os lotes destinam-se a favelados que ocupam áreas de risco de vida e a inquilinos de baixa renda da região da Mooca, Vila Prudente, Ipiranga, Itaquera e do movimento dos sem terra de São Mateus.”²⁶⁷ [grifos do original]

²⁶⁷ HABI/SEHABI/PMSP. *Habitação Urgente*. Ano I nº 0 Julho de 1989

Note-se, não está sendo anunciado um programa, está sendo anunciada uma ação pontual: o Projeto São Francisco. Apesar da menção ao mutirão estar em negrito, o título refere-se não ao mutirão, mas a lotes urbanizados. Por outro lado, no informativo de outubro lemos:

“FUNAPS AGORA É COMUNITÁRIO

A nova Administração mudou a função do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (Funaps). Por causa da nova proposta de atuação, passou a ser denominado de Funaps Comunitário. De acordo com a nova proposta, o Funaps passará a financiar a compra do material necessário à construção de moradias, tornando coletivos os benefícios. Para isso, basta ser firmado um convênio entre a Habi e as Associações de luta por moradia.”²⁶⁸ [grifos nossos]

O Projeto São Francisco, iniciado ainda no primeiro ano de governo, de fato, foi o primeiro dos mutirões da administração. Entretanto, apesar da vontade, à época, dado a problemas imprevistos, não havia ainda como operacionalizar oficialmente os mutirões. Começar pela urbanização desses lotes foi a saída encontrada para demonstrar aos movimentos de moradia, que pressionavam, o compromisso da Administração com a adoção dos mutirões, mesmo que ainda não houvesse como fazê-lo oficialmente com esse nome. Desta forma, a construção desses lotes não pode ser considerada, nos termos em que tratamos, a adoção da solução mutirão autogestionário, pois os problemas de exequibilidade técnica, no caso legal, ainda não estavam resolvidos. Assim sendo, o início da construção desses lotes é, no máximo, uma forte evidência da abertura política da administração quanto à adoção dos mutirões.

Diferentemente do programa de mutirões, o programa de urbanização de favelas foi lançado logo ao início da Administração. Ao final do primeiro mês de governo, Nabil Bonduki, superintendente da Habi, já delineava os aspectos do programa de urbanização de favelas que, segundo ele, seria anunciado em meados de fevereiro²⁶⁹:

O Plano de Urbanização das Favelas de São Paulo que está sendo elaborado pela Secretaria da Habitação será divulgado por volta do dia 15 de fevereiro. O plano seguirá um esquema básico que se inicia com a regularização da situação fundiária, segundo o superintendente de Habitação da Secretaria, Nabil Bonduki. [...] A regularização física das favelas, que consiste na retirada dos barracos das áreas de risco e na implantação de infra-estrutura urbana será o passo seguinte. O desadensamento das favelas que implica a remoção de algumas famílias para outros lugares, nem sempre próximos ao antigo local de morada, ‘só será feito em último caso’, afirma Bonduki. As favelas com grande

²⁶⁸ HABI/SEHABI/PMSP. **Habitação Urgente**. Ano I nº 1 Outubro de 1989

²⁶⁹ FSP. Prefeitura vai urbanizar as favelas de SP. 30 de janeiro de 1989. Cidades, C1

número de habitantes deverão ser verticalizadas, segundo ele, como um recurso para se evitar a transferência de moradores. [...] As favelas que em sua maior parte ocupam áreas de risco (encostas de morro, beira de córregos, sob fios de alta tensão, etc.) não serão reurbanizadas, segundo Bonduki. O custo do processo é muito alto, explica ele, porque exige a construção de arrimos para a contenção de barrancos e aterros para retificação do terreno que ‘inviabilizam a própria solução’, diz²⁷⁰.

Em meados de março, não de fevereiro, o plano para as favelas foi anunciado no bojo do Plano Habitacional de Ação Imediata²⁷¹, que previa as ações habitacionais da PMSP ao longo de 1989. Quanto às favelas, pretendia-se: regularizar a posse dos terrenos de 20 mil famílias através da concessão do direito real de uso; urbanizar os núcleos de 7 mil dessas famílias e usar os recursos da Lei do Desfavelamento na remoção das favelas localizadas em áreas de risco. Pretendia-se, então, inclusive, enviar um projeto à CMSP, a fim de permitir o uso dos recursos do Funaps também na construção de equipamentos coletivos, como creches, postos de saúde, etc.

Ou seja, desde o início da Administração estava previsto o uso dos recursos do Funaps no financiamento da urbanização de favelas. Como veremos detalhadamente adiante, essa expectativa inicial, tal como no caso dos mutirões, advinha da experiência pregressa. As primeiras experiências de urbanização de favelas, similares à solução massificada na administração Erundina, foram financiadas pelo Funaps e operacionalizadas através da administração direta, especificamente através da Supervisão Geral de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (Saths) criada por Setúbal. Tal como vimos no capítulo passado, a Saths era a sucessora da Supervisão de Remoção de Favelas, órgão anterior à criação do Funaps. À época do início daquelas experiências, ainda na administração Covas, a Saths pertencia à Secretaria da Família e Bem Estar Social (Fabes).

Se observarmos aquele mesmo informativo, *Habitação Urgente Ano I número 0 de julho de 1989*, notaremos que, diferentemente dos mutirões, a urbanização de favelas, então, já havia começado:

“URBANIZAÇÃO DE FAVELAS JÁ COMEÇOU, CONFIRA

Estas são algumas das favelas onde a Superintendência de Habitação Popular (Habi) está desenvolvendo projetos de urbanização, Penha: Bueru, Libaneza e Vergueirinho; Butantã: Vila Muna, Heliópolis, Ipiranga e São Domingos; Campo Limpo: Jardim Olinda e Miranguaba; Lapa: Água branca; Freguesia do Ó: Minas Gás; Vila Maria: V. N. São João e V.N. Tietê; Vila Prudente: Jardim Elba e vila Bela; São Miguel: Santa Inês, Camargo Novo e Guarani. Estas são apenas as primeiras do

²⁷⁰ FSP. Prefeitura vai urbanizar as favelas de SP. 30 de janeiro de 1989. Cidades, C1

²⁷¹ FSP. Habitação divulga projeto para São Paulo. 11 de março de 1989. C1

programa total que prevê a urbanização de um número maior de favelas e a regularização de cerca de 150”²⁷²

Tanto a urbanização quanto o mutirão autogestionário, adotados como soluções, respectivamente, ao problema das favelas e ao da falta de moradia popular, foram elaboradas enquanto propostas a partir de um mesmo ideal, as cooperativas habitacionais da Fucvam²⁷³ no Uruguai, e algumas experiências piloto pregressas. O ideal que inspirou ambas as soluções foi o mesmo. Porém as experiências pregressas foram diversas, assim como o momento em que foram por fim adotadas enquanto soluções aos seus problemas respectivos na administração Erundina.

Assim sendo, diferentemente do capítulo anterior, neste, abordaremos três casos: (II) A introdução da Lei do Desfavelamento (8906/86); (III) A adoção da Urbanização como principal solução ao problema das favelas; (IV) A não adoção do Mutirão Autogestionário como solução à falta de moradia popular logo ao início da administração Erundina. Esses três casos se passam em duas arenas decisórias, a Prefeitura Municipal (II, III e IV) e a Câmara Municipal de São Paulo (II), ao longo de duas administrações, Jânio Quadros (II, III e IV) e Luiza Erundina (III e IV), e envolvem, diretamente, duas temáticas: Favelas (II e III) e Mutirões Autogestionários (IV). Dos três casos, um (II) ocorre inteiramente durante a administração Jânio e os outros dois (III e IV) entre o final dessa administração e o primeiro semestre de 1989, o momento inicial da administração Erundina.

Para verificarmos se a nossa leitura das proposições de Kingdon é capaz de explicar esses casos, foi necessário aplicar cinco vezes o MSM3: três no caso II (II.a, II.b e II.c), uma no caso III e uma no caso IV. No caso II, a primeira aplicação (II.a) busca explicar a entrada da proposta de introdução da Lei do Desfavelamento na agenda decisória da administração Jânio, logo ao seu início. A evidência de sua entrada é o ATL (50/86) que deu origem ao PL 26/86. A segunda (II.b) explica a não entrada da proposta do desfavelamento na agenda decisória da CMSP ao longo do ano de 1986. A principal evidência dessa não entrada é o não andamento do PL 118/86, de conteúdo muito similar ao do PL 26/86, que fora retirado a pedido do gabinete do prefeito pelo ATL 157/86. A terceira aplicação do Modelo (II.c) explica a promulgação da Lei 10.209 em 9 de dezembro de 1986, a Lei do Desfavelamento, de conteúdo idêntico ao do PL 118/86.

272 HABI/SEHABI/PMSP. **Habitação Urgente**. Ano I nº 0 julho de 1989

273 Veja, por exemplo: BARAVELLI, José Eduardo. **O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo. Das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha**. 2006. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

No caso III, o Modelo é mobilizado para explicar a entrada na agenda decisória, logo ao início da administração Erundina, da urbanização como principal solução ao problema das favelas. No caso IV o é para explicar a não-entrada da proposta de adoção do mutirão logo ao início desta mesma administração.

4.3. A administração Jânio Quadros

“Os senhores gostariam que a morte ocorresse com um cacete?”

Jânio Quadros (21 de Abril de 1987)

A epígrafe foi a resposta de Jânio Quadros à repórter que lhe perguntou o que ele achava do assassinato a tiros dum membro do movimento de moradia pela Guarda Municipal durante a desocupação de um terreno. Podemos tomar esse evento, amplamente divulgado à época, como um marco da consolidação de uma mudança da atuação de Jânio. Daí em diante, mesmo passando a reconhecer o movimento de moradia como um ator relevante, não houve mais ambiguidade na atuação habitacional de sua administração, sua política habitacional foi a remoção de favelas e cortiços²⁷⁴. Desde os primeiros meses da administração, Jânio deu sinais de que esta seria sua política habitacional, contudo, devido às suas próprias ações, isso só ficou claro ao final do primeiro ano de sua administração.

Jânio surgiu para a política em 1947, quando se elegeu suplente de vereador da Câmara de Municipal de São Paulo, com pouco mais de 1.700 votos e o apoio decisivo, e entusiasmado, dos pais de seus alunos no Colégio Dante Alighieri. Em Janeiro de 1948, com a cassação dos mandatos dos membros do Partido Comunista do Brasil, ele assumiu uma das cadeiras vagas. Sua atuação na Câmara logo se destacou pela expressão que dava às demandas dos bairros

²⁷⁴ O ocaso dos cortiços da Rua Anhanvandava mostra bem que a preferência pela remoção também marcou a ação nos cortiços dessa administração. Um empresário chegou a propor uma solução que envolvia a manutenção dos moradores originais na área. Contudo, a Administração preferiu remover a população e derrubar os cortiços. Hoje, quem passa na Av. 23 de maio, do centro para o bairro, pode avistar um belo conjunto de arcos, um gramado, e uma cerca onde antes havia os cortiços. Ver: (1) FSP. Moradores das ruas Assembleia e Jandaia são despejados. 14 de Janeiro de 1987, Cidades p. A13; (2) FSP. Empresário quer centro comercial no lugar de casarões. 12 de fevereiro de 1987. Cidades, p. 16; (3) FSP. Arquitetos criticam demolição dos edifícios. 6 maio de 1987. Cidades, p. A11; (4) FSP. Prefeitura desocupa cortiços na rua da Assembleia. 6 maio de 1987. Cidades, p. A11

periféricos. Com o fim do Estado Novo em 1945, iniciou-se um período na história política do país conhecido como a *Experiência Democrática* (1946-1964). Em 1947, foram realizadas eleições e a Câmara Municipal de São Paulo foi reaberta. As eleições para prefeito da cidade não foram, então, retomadas, uma vez que, naquele mesmo ano, havia sido aprovada a Lei Federal 121, que mantinha o direito de nomeação do prefeito paulistano, pelo governador estadual paulista. Até 1953, a cidade teve sete prefeitos nomeados²⁷⁵. Neste ano, as eleições para prefeito foram retomadas, e Jânio foi o candidato vencedor.

Na Câmara Jânio se colocava como um representante da população dos bairros, então periféricos, de São Paulo. Sua campanha para a prefeitura de São Paulo contou com forte participação popular. Nos bairros populares montaram-se diversos comitês de apoio a sua candidatura. Seus discursos, baseados num contato direto com os bairros mais pobres, exigiam o atendimento das justas demandas desses bairros e denunciavam o abandono deles pelo Estado. Elegeu-se prefeito e fez uma curta administração, pois em 1955 se elegeu governador de São Paulo. Sua curta administração à frente da PMSP se caracterizou por um contato estreito com as Sociedades Amigos de Bairro (Sabs), muitas das quais haviam surgido de comitês de apoio a sua candidatura²⁷⁶.

O surgimento das Sabs se deu concomitantemente ao de Jânio, na conjuntura política paulistana imediata ao fim da Segunda Grande Guerra²⁷⁷. Os discursos e atuação de Jânio na Câmara Municipal aproximaram-no delas, nesse importante momento, levando a um processo simbiótico de desenvolvimento. Com a eleição de Jânio à prefeitura, as Sabs institucionalizaram-se, na prática e não na lei, como canais de reivindicação da população ao

²⁷⁵ Abrahão Ribeiro (11/11/1945 - 14/03/1947), Christiano Stockler das Neves (15/03/1947 - 28/08/1947), Paulo Lauro (29/08/1947 - 25/08/1948), Milton Improta (26/08/1948 - 03/01/1949), Asdrúbal Euritisses da Cunha (14/01/1949 - 27/02/1950), Lineu Prestes (28/02/1950 - 31/01/1951), e Armando de Arruda Pereira (01/02/1951 - 07/04/1953). <http://portal.prefeitura.sp.gov.br>, posição 12 de maio de 2008

²⁷⁶ “A transformação de muitos comitês Jânio-Portifório em SABs da periferia pobre da cidade foi em boa medida uma operação deliberada dos homens que empolgaram o poder municipal, no sentido de consolidar sua base eleitoral, que logo mais seria utilizada para eleger Jânio Quadros para o governo do estado em 1954 e mais tarde, em 1960, à presidência da República. As SABs funcionavam como elos de ligação entre a população carente de serviços básicos e o poder público, que tinha possibilidades de atender, pelo menos em parte, às reivindicações assim apresentadas. Tratava-se, no fundo, de trocar as obras e os serviços, financiados pelo erário público, pelo voto dos beneficiários.” SINGER, Paul. “Movimentos de bairro”. In SINGER, Paul e BRANT, Vinícius Caldeira (orgs). **São Paulo: o povo em movimento**. Editora Vozes Ltda. Em Co-edição com CEBRAP, Petrópolis, 1981, p.87.

²⁷⁷ “A criação de organizações, nos bairros periféricos, para articular demandas locais e apresenta-las às autoridades municipais, parece ter tido início nos anos quarenta, possivelmente como reflexo da ampla mobilização popular que acompanhou a redemocratização do país, após a vitória aliada na 2ª Guerra Mundial” SINGER, Paul. “Movimentos de bairro”. In SINGER, Paul e BRANT, Vinícius Caldeira (orgs). **São Paulo: o povo em movimento**. Editora Vozes Ltda. Em Co-edição com CEBRAP, Petrópolis, 1981, p.86

poder público municipal paulistano. Ainda hoje, elas exercem tal papel para determinados bairros da cidade. Jânio recebia-as toda semana, e dessas reuniões saíam determinações do prefeito à máquina municipal, muitas delas enviadas através dos famosos bilhetinhos do prefeito. O arranjo funcionava tão bem, que mesmo não sendo formalizado na lei, persistiu por décadas após a saída de Jânio da prefeitura²⁷⁸.

No capítulo anterior, pudemos ver como na administração Setúbal as Sabs eram influentes e pressionavam pela adoção do desfavelamento. A essa época, aquelas regiões, periféricas em meados do século passado, já eram bairros consolidados, ou em vias de, nos quais a população residente ressentia-se com a chegada dos novos migrantes. Culpavam-nos pelo surgimento ou crescimento das favelas em seus bairros. Por isso exigiam junto ao poder público a remoção delas. A vitória de Jânio em 1986, foi a vitória desses antigos pobres contra os pobres recém chegados.

Frente a outros políticos da direita, Jânio sempre se colocou como o *popular*. Fazia questão de cultivar essa imagem, através de suas roupas, corte de cabelo, manias e ditos²⁷⁹. Jânio se via como um representante do popular. Contudo o seu popular era o do paulistano da periferia da cidade no pós-guerra. Como aponta Kingdon, os decisores confiam em suas avaliações políticas. Jânio considerava que conhecia muito bem as organizações populares paulistanas e, de fato, ele conhecia algumas, porém não as novas. Imaginem o que Jânio ouviu quando voltou a visitar suas bases na Vila Maria, no Jd. Bonfiglioli ou na Penha.

Nos meados dos anos cinquenta, as Sabs pediam a Jânio principalmente a implantação de linhas de ônibus ligando os bairros às áreas centrais, o calçamento e pavimentação das ruas, e acesso às redes de água esgoto. Esse pedidos não interessavam apenas às Sabs, mas também à especulação imobiliária, que captava os lucros da valorização dos terrenos localizados entre

²⁷⁸ Veja-se: SÃO PAULO (SP). Prefeitura. **O poder em São Paulo: história da administração pública da cidade, 1554-1992**. Cortez, São Paulo, 1992

²⁷⁹ Conforme aponta Nelson Valente, reconhecido *janólogo*: “O presidente Jânio é considerado um precursor do marketing político. Sabia criar eventos e fatos políticos que seriam notícias. Suas sintaxe era um caso à parte. Procurou sempre se diferenciar dos outros políticos. Vestia roupas surradas, usava cabelos compridos, deixava a barba por fazer e ombros cheios de caspas. Entre os discursos, comia sanduiches de mortadela e pão com banana. Oferecia sempre um bom ângulo disso tudo aos fotógrafos. [...] Devo muito a este amigo. Foi ele quem me introduziu na carreira literária. Tornando-me seu pesquisador incansável; foi pelo fascínio que me causou, que senti-me estimulado a escrever o primeiro livro em 1992, sobre o fenômeno que representara na história do Brasil. Pesquisei por mais de 17 anos. Corri bibliotecas, colhi depoimentos, li e reli centenas de jornais antigos e conversei muito com o próprio personagem. O ex-presidente sempre foi comigo por demais atencioso, relatou-me fatos que hoje por obrigação passar através deste livro”. VALENTE, N. **Luz, Câmera, Jânio Quadros em Ação....** São Paulo: Editora Panorama, 1998.

estes novos bairros e as áreas centrais da cidade²⁸⁰. Nos anos oitenta os bairros daquelas Sabs já contavam com infraestrutura e elas preocupavam-se, então, com as favelas que cresciam.

Jânio se elegeu prometendo, entre outras coisas, retomar o desfavelamento. Ao final da campanha de 1985, foi publicado no jornal um quadro com as cinco principais promessas de cada um dos principais candidatos a prefeito de São Paulo. Abaixo podemos ver o que surgia quanto à habitação:

A temática da habitação nas principais promessas dos candidatos a Prefeito de São Paulo em 1985			
candidato	Fernando Henrique	Jânio Quadros	Eduardo Suplicy
promessas quanto à habitação	Recuperar o meio ambiente e a qualidade de vida em São Paulo (dentro desta proposta, constam a transformação do Campo de Marte, na zona Norte da cidade, em parque público; melhoria dos transportes e de habitação e extensão de linha de metrô até o bairro de Tucuruvi, na zona Norte).	Instituir um programa de 'defavelização', construindo habitações populares com elementos pré-moldados.	Formar um estoque de terrenos para a construção de casas para as famílias de baixa renda e criar um Fundo de Habitação Popular, com recursos destinados à construção de casas para serem alugadas pela Prefeitura a preços baixos.

fonte: FSP 15 de novembro de 1985 4 Política Quadro "As cinco principais promessas dos candidatos"; elaboração própria com trechos citados integralmente.

Quadro 11 - A temática da habitação nas principais promessas dos candidatos a Prefeito de São Paulo em 1985

Essa proposta de remoção casada à produção de casas pré-fabricadas na periferia foi, ao longo de toda a administração Jânio, a proposta de solução preferida por ela para o problema das favelas.

Jânio tomou posse em janeiro de 1986, já no mês seguinte encaminhou à Câmara, pelo ATL 50/86, uma proposição de legislação, a partir de então denominada PL 26/86, que viria a ser a Lei do Desfavelamento. Essa legislação permitia à PMSP realizar flexibilizações da legislação urbanística municipal em terrenos específicos de determinados proprietários de áreas ocupadas por habitações subnormais em troca da doações de unidades de Habitação de Interesse Social (HIS), fornecidas por esses proprietários à PMSP para serem financiados aos favelados²⁸¹. Esse procedimento era denominado *operação interligada* e constituía-se numa forma dos proprietários de terrenos ocupados por habitações subnormais, notadamente por favelas,

²⁸⁰ “Além disso, os próprios proprietários de terrenos, a começar pelo próprio loteador, têm interesse em que os movimentos de bairro consigam beneficiar a área mediante a multiplicação de serviços urbanos, pois isso leva à valorização da propriedade imobiliária” SINGER, Paul. “Movimentos de bairro”. In SINGER, Paul e BRANT, Vinícius Caldeira (orgs). **São Paulo: o povo em movimento**. Editora Vozes Ltda. Em Co-edição com CEBRAP, Petrópolis, 1981, p. 90

²⁸¹ “Art. 1º - Os proprietários de terrenos ocupados por favelas ou núcleos poderão requerer, à Prefeitura do município de São Paulo, a modificação dos índices e características de uso e ocupação do solo do próprio terreno ocupado pela favela, ou de outros, de sua propriedade, desde que se obrigue a construir e a doar, ao Poder Público, habitações de interesse social para a população favelada, observando o disposto nesta lei”. Lei Municipal 10.209 de 1986

removê-las com apoio da PMSP²⁸² mediante um pagamento e, ainda, ganhar a possibilidade de descumprir consentidamente a legislação urbana num terreno de sua propriedade²⁸³.

A adoção dessa política de remoção não era uma continuidade em relação ao que vinha sendo feito pela PMSP nas administrações imediatamente anteriores. Tal como vimos no capítulo anterior, até 1979, essa foi a política de Olavo Setúbal para as favelas. Ele pretendia criar um fundo público para financiar essa política de remoção. Entretanto, suas ações naquele contexto levaram à aprovação de um fundo, o Funaps, que podia ser utilizado tanto para essa política, quanto para uma política de urbanização das favelas. Na administração seguinte à de Setúbal, a de Reynaldo de Barros, o Funaps foi utilizado no financiamento dos programas *Pró*²⁸⁴. Através destes, pela primeira vez, o poder público paulistano desenvolveu uma atuação junto às favelas que não priorizava a remoção desses núcleos habitacionais. Uma atuação que procurava melhorar as condições de habitabilidade desses núcleos ao invés de simplesmente removê-los da vista para longe na periferia. Mesmo com todos os problemas quanto à qualidade e regularidade dessas obras, a administração Reynaldo de Barros marcou uma mudança no sentido da atuação desse poder público quanto às favelas. Nas administrações seguintes, Antônio Salim Curiati (1982-1983) e Mário Covas (1983-1985), esse novo sentido da política para as favelas foi mantido. Durante esses momentos, o caso não era que não houvesse mais remoções de favelas, contudo essas remoções não eram mais o centro da política, elas eram uma opção para situações difíceis de resolver. O PL 26/86 evidencia a intenção de Jânio de recolocar a remoção no centro da política habitacional para as favelas, logo ao início de sua administração, no primeiro semestre de 1986.

Suas indicações para secretário da Habitação e para presidente da Cohab são coerentes com essa intenção. Nos três primeiros meses da administração, Jânio teve três secretários da Habitação, o último, João Aparecido de Paula, foi, por fim, o principal secretário dessa pasta nesta administração. De Paula não era um especialista em habitação, era um político. Na

282 “Art. 7º - Caberão ao Executivo as providências com a transferência da população da favela ou núcleo para as novas habitações, objeto da operação interligada.” Lei Municipal 10.209 de 1986

283 “O proprietário de terreno ocupado por favelas ganhava o direito de construir mais do que permitia a Lei de Zoneamento e destina parte desse lucro adicional para construir casas populares na periferia e doá-las ao poder público. Dessa maneira, os proprietários não precisavam mais negociar diretamente com os favelados para reaver o terreno: cabia à Prefeitura remover a favela e alugar ou vender as casas aos favelados que não quisessem voltar para a cidade de origem”. FIX, M. **Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo**. São Paulo: Boitempo, 2001, p. 72

284 As obras desses programas ficaram notórias por sua baixa qualidade. Ver: ABIKO, A. **Introdução à gestão habitacional**. São Paulo: EPUSP, 1995

segunda metade dos anos setenta, fora líder da bancada arenista de Setúbal. Com o fim da Arena foi para o PP, ficando lá de 1980 a março de 1982, quando se filiou ao PDS. Neste mesmo ano foi reeleito vereador. Em 1986, com o início da administração Jânio Quadros, foi escolhido pelo prefeito para ocupar a primeira secretaria da mesa da Câmara Municipal. Entretanto seu nome não foi aprovado. Então, Jânio liberou Antônio Sampaio, também do PDS, da Secretaria da Habitação, para que este disputasse a primeira secretaria da CMSP²⁸⁵, e nomeou De Paula como Secretário da Habitação²⁸⁶. Olavo Setúbal, então chanceler de Sarney, não deixou de prestigiar seu antigo líder, comparecendo à posse²⁸⁷.

Como podemos ver, nesse início da administração Jânio, a Sehab pertencia ao PDS. A princípio seria de Sampaio, devido às contingências ficou com De Paula. A pouca familiaridade dele com o assunto da Secretaria transparece no seu silêncio²⁸⁸ e nas suas poucas falas ao longo de sua gestão. Logo ao início dela, quando inquerido por reportagens acerca de problemas habitacionais, adotou uma resposta padrão: “É um caso de segurança nacional”²⁸⁹. Quando ia além disso, era apenas para explicitar o que já estava aí dito: “nem se pegássemos todo o orçamento municipal deste ano, calculado em Cz\$ 15 bi, e comprometêssemos com a questão da moradia popular, estaríamos resolvendo o problema”²⁹⁰. Ou seja, ele supostamente reconhecia o problema da falta de moradia popular enquanto tal, porém, ressaltava que a solução deste problema não cabia ao âmbito do poder público municipal. Logo, nos nossos termos, não o reconhecia enquanto problema, transformando-o numa condição do mundo, no que tange à Prefeitura.

Se enfrentar o problema da falta de moradia popular, na visão de mundo de De Paula, não era papel da Secretaria da Habitação, qual era ele? Como dissemos, De Paula não era prolixo, não pelo menos no jornal. Não encontramos nenhuma declaração dele dizendo qual seria esse papel. Contudo, a partir de outros documentos parece ser possível inferir sua posição. Na Vila Matilde há uma praça com seu nome. Em 1996, quatro anos após seu falecimento, foi apresentado um

285 FSP. Secretário deixa cargo por motivo político. 06 de fevereiro de 1986. cidades, p. 32

286 FSP. João Aparecido é nomeado secretário da habitação. 07 de fevereiro de 1986. Cidades, p. 23

287 FSP. Prefeito empossa 3º secretário de habitação de seu governo 14 de fevereiro de 1986, cidades, p. 19

288 Dias depois de assimir, de passagem, numa reportagem sobre divergências entre setores janistas quanto à criação dum sambódromo em São Paulo, foi comentado que De Paula estava presente e foi perguntado acerca de seus planos para a Secretaria, porém preferira o silêncio. Ver: FSP. Janistas divergem quanto à criação do desfilódromo. 11 de fevereiro de 1986. carnaval, p. 6

289 FSP. Prefeito empossa 3º secretário de habitação de seu governo. 14 de fevereiro de 1986, cidades, p. 19; FSP. Estudo avalia cortiços de São Paulo. 17 de maio de 1986. Cidades, p. 20

290 FSP. Em São Paulo, 5 milhões vivem em submoradias. 11 de maio de 1986. cidades, 2º caderno, p. 23

PL que previa a colocação de um belo busto nesta praça em sua homenagem²⁹¹. A *exposição de motivos* deste PL, mostra bem por quais motivos ele era admirado pelos que queriam lhe homenagear:

Trata-se de justo tributo ao nobre Vereador, que durante sua vida alcançou notoriedade como homem público. De singular expressão política, participou de três legislaturas na Câmara Municipal de São Paulo. Foi Vice-Presidente desta Casa de Leis e exerceu o cargo de Secretário de Habitação do Município de São Paulo.

Foi legítimo representante da população da Zona Leste, principalmente do bairro de Vila Matilde.

O vereador João Aparecido de Paula, lutou por mais de 20 anos para devolver aquele logradouro, que hoje leva seu nome, aos moradores do bairro, que na época era constantemente invadido por desocupados e marginais, tornando-o numa área aprazível de lazer, beneficiando as crianças e os idosos da comunidade

A ligação de De Paula com a política de remoção de favelas era profunda e motivo de orgulho, mas, para além disso, sua familiaridade com a área habitacional era pouca. Outro decisor da Administração na área habitacional era o presidente da Cohab, Francisco Eduardo Queluz. Ele também não era especialmente prolixo, porém, encontramos mais declarações dele ao longo da administração. No início de sua gestão, suas falas versaram sobretudo acerca das ações para reduzir a inadimplência dos mutuários da Cohab²⁹², geralmente ameaçando a retomada das unidades. Em junho de 1986, nós o encontramos anunciando a conclusão das primeiras unidades do Projeto Modelar²⁹³, que construía casas pré-fabricadas para o desfavelamento. As demais falas dele ao longo de sua gestão focam-se sobretudo nas dificuldades da Cohab decorrentes da crise econômica²⁹⁴.

Queluz, devido a sua posição e ao arranjo em que ela se inseria, não podia deixar de reconhecer o problema da falta de moradia popular. A crise do BNH e sua extinção, ao longo de sua gestão, criaram sérios empecilhos à atuação da companhia, o que o levou até a reconhecer os mutirões, autogestionários ou não, como uma solução ao problema da falta de moradia popular, chegando a contabilizá-los entre as ações da Cohab²⁹⁵. O que não significava o endosso à autogestão

²⁹¹ PL 511/96

²⁹² FSP. Presidente da Cohab diz que demitirá servidores. 7 de janeiro de 1986. Cidades, p. 22

²⁹³ FSP. Ficam prontas três primeiras casas do projeto Modelar. 25 de junho de 1986. cidades, p. 11

²⁹⁴ Ver: (1) FSP. Jânio não cumpre promessa de entregar esse ano vinte mil habitações populares. 14 de dezembro de 1986. Cidades, p. A27; (2) FSP. Exigências excessivas paralisam financiamento imobiliário. 4 de novembro de 1987. Economia, A25

²⁹⁵ FSP. Jânio não cumpre promessa de entregar esse ano vinte mil habitações populares. 14 de dezembro de 1986. Cidades, p. A27

mas ao barateamento da obra engendrado pelo mutirão. Contudo, poucas unidades foram produzidas, não encontramos apontamentos de nenhuma concluída. O que não nos permite afirmar que os mutirões tenham, então, sido efetivamente adotados como solução.

Não dispomos de estudos específicos sobre a comunidade de especialistas diretamente relacionada à temática das favelas em São Paulo. Contudo, Marques²⁹⁶ realizou um estudo que abordou as redes sociais da comunidade de engenharia urbana de São Paulo (1978-98), partindo dos ocupantes dos principais cargos da Secretaria de Vias Públicas (SVP), Secretaria de Serviços e Obras (SSO), Emurb e Cohab, nas diferentes administrações do período. A temática das favelas, tradicionalmente, como vimos, estava mais relacionada à assistência social. Entretanto, na administração Setúbal, com a reforma administrativa por ele promovida, o setor da administração direta responsável por essa política foi subordinado à Secretaria das Administrações Regionais (SAR). Esta, podemos dizer, próxima à engenharia urbana. Esta subordinação, como vimos, trouxe consequências, resultou numa mudança nas características da atuação do Setor, tal como previra Leopoldina Saraiva.

Na administração Jânio, o setor responsável pelas favelas, originalmente, estava na Fabes (Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social), porém foi transferido para a Sehab. Na Sehab ele ficaria responsável, entre outras ações, pela remoção das famílias faveladas das áreas objeto das chamadas operações interligadas. No desenho original dos dois primeiros meses da administração Jânio, este setor encaminharia essas famílias às unidades construídas pela Cohab através de empreiteiras por meio do Projeto Modelar. Nessa operacionalização do Desfavelamento, tal como concebido originalmente pela Administração, dada a centralidade da Cohab na construção dos conjuntos habitacionais, e não daquele Setor da administração direta, este, de certa forma, voltaria a ser, no mínimo, coordenado a uma instância do Estado, a Cohab, que se inseria no que Marques denomina de comunidade de engenharia urbana.

Tal como vimos no capítulo passado, a Cohab, desde seus primórdios, buscava atuar na solução do problema das favelas. Porém, neste intento, sempre fracassara; seu fracasso, por outro lado, acabou por levar ao surgimento de um novo arranjo institucional, relacionado ao Funaps, que também produzia unidades habitacionais, mesmo que, até Jânio, marginalmente quando comparado aos números da Cohab. A proposta da Lei do Desfavelamento combinada ao Projeto Modelar, era o retorno da Cohab à temática das favelas. Caso desse certo, seria a abertura de

296 MARQUES, E. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, p. 15-41, 2006

um novo mercado para empreiteiras habituadas à Cohab, e que até então atuavam apenas no arranjo BNH-Cohab, o qual vinha sofrendo limitações decorrentes da crise econômica, tal como o presidente dela constantemente apontava²⁹⁷. Ou seja, a ampliação de recursos do Funaps, que o PL 26/86 possibilitaria, seria abocanhada por elas.

Ao analisar a rede da comunidade de engenharia urbana em São Paulo, Marques aponta que ela se caracteriza por ser do tipo *small world*. Vejamos a passagem:

O principal achado do autor, entretanto, está no fato de que, à medida em que se introduz aleatoriedade nos vínculos (e a rede fica mais longe da treliça), a conectividade tende a se elevar muito mais rapidamente do que a queda dos agrupamentos, sugerindo que para uma grande quantidade de redes (chamadas pelo autor de *small world*), conectividades muito altas (ou distâncias médias pequenas) tendem a coexistir com pequenos graus de aleatoriedade. Estas características tendem a se manter no tempo de forma pouco alterada. A principal consequência prática desse achado é que as redes tendem a mudar pouco não apenas pela pequena presença de mudanças ocorridas em cada período de tempo, mas porque há elementos na sua estrutura que tendem a manter as características gerais, mesmo em momentos de intensa transformação de vínculos. Por outro lado, um pequeno grau de aleatoriedade tende a gerar aumentos muito grandes de conectividade. A aplicação dos resultados de Watts às redes da engenharia urbana em São Paulo e à comunidade do saneamento no Rio de Janeiro sugere que estamos frente a dois casos de *small world networks*.²⁹⁸ [grifos dos autores]

Segundo o autor, a principal consequência dessa característica das redes da engenharia urbana em São Paulo é a tendência à estabilidade:

“As principais consequências disso dizem respeito às elevadas conectividades destas redes e às suas resistências à mudança, principalmente nas suas estruturas gerais. No que diz respeito ao estudo do Estado, estes achados sugerem que o tecido do Estado tende a gerar um padrão intenso de conectividade e que essa parece ser bastante resistente a mudanças. Isto pode acrescentar novos argumentos na explicação da dificuldade encontrada por reformas em áreas do Estado e em burocracias em diversas condições sociais, assim como explicar uma parte da tendência à estabilidade das organizações. Em segundo lugar, mesmo que alterações importantes sejam introduzidas na rede de uma dada comunidade de políticas, as mudanças tenderão a ter efeito principalmente local (ao invés de estrutural). Estas mudanças podem ser suficientes para permitir a alteração radical dos conteúdos das

²⁹⁷ Como a proposta não deslanchou, no ritmo que pretendiam, nos últimos momentos da Administração, Queluz chegou a tentar repassar por completo o atendimento habitacional à baixa renda à iniciativa privada. A respeito, pode-se ver uma curiosa propaganda disponível em: FSP. Privatizando o programa de habitações. 18 de outubro 1988. Economia, p. B3

²⁹⁸ MARQUES, E. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, p. 15-41, 2006, p. 13

políticas implementadas, se as mudanças forem operadas nos locais certos, mas tendem a não se reproduzir no tempo e a situação tende a voltar à anterior quando os esforços externos cessarem. Como veremos, é isso que acontece no caso de São Paulo”²⁹⁹

Como vimos, Kingdon, compreensivelmente, não atenta para os efeitos explicativos dinâmicos das redes. Entretanto, e apesar de Marques não utilizar o mesmo conceito, uma vez que, para Kingdon, a comunidade de especialistas é formada por indivíduos que se dedicam a acompanhar uma determinada temática da política pública e não por indivíduos com relações com os decisores de determinadas instâncias do Estado, é interessante notar que nos dois momentos em que a política habitacional para as favelas foi dirigida por indivíduos mais próximos à comunidade de engenharia urbana que à de assistência social, lembremos que Hahne era engenheiro, a política para as favelas resultante tendeu ao desfavelamento. Ou seja, houve estabilidade na forma como os membros dessa comunidade enquadraram o problema e sua solução.

Caso assim seja, o interesse de Jânio em recolocar o desfavelamento no centro da política habitacional para as favelas era coerente com o que, pelo menos, uma parte do que Kingdon considera que seja a comunidade especialistas via como solução ao problema das favelas. Dizemos uma parte porque, a partir das proposições de Kingdon, limitar nossa comunidade de especialistas àqueles próximos aos decisores neste momento histórico, seria temerário. Então, já havia organizações da sociedade civil que, mesmo distantes dos decisores, acompanhavam essa temática, tais como a Articulação Nacional do Solo Urbano (Ansur) e, mais localmente, o Movimento de Defesa do Fevelado (MDF), outros movimentos de moradia e os técnicos próximos deles. Nessas entidades, ou relacionados a elas, tínhamos indivíduos que se dedicavam a acompanhar essa temática das favelas. E que não necessariamente concordavam que o desfavelamento proposto por Jânio fosse a solução. Entretanto esses especialistas não eram considerados pelos decisores da administração Jânio a principal parte dessa comunidade. Para estes decisores, a *parte principal* da comunidade de especialistas relacionada à temática das favelas apoiava a volta do desfavelamento.

Assim sendo, no interior da administração Jânio ao seu início, as favelas eram vistas como um problema. E o desfavelamento como a solução desse problema. Esse problema, desde o início, estava em evidência e essa solução tinha o apoio de importantes grupos de interesse da cidade,

299 MARQUES, E. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 21, n. 60, p. 15-41, 2006, p. 13

as Sabs e as empreiteiras, de uma parte da comunidade de especialistas, dos próprios decisores e do principal deles, o prefeito. O prefeito, aliás, era o empreendedor da proposta. Entretanto, o encaminhamento da proposta à Câmara mudou a situação. Se na Prefeitura Jânio era um poderoso empreendedor, na Câmara isso era ambíguo. Se havia clara abertura política da Prefeitura para com essa proposta, dado à importância, provavelmente, atribuída aos grupos de interesse do capital e às SABs na balança dos grupos de interesse, isso não era tão claro na Câmara, onde o PMDB e principalmente o PT tinham relações com os movimentos de favelados.

De fato, a reação ao PL 26/86 não foi das melhores para a administração Jânio. Já na primeira comissão em que deu entrada, *Comissão de Justiça e Redação* (CJR), ele encontrou dificuldades. Diferentemente do que ocorre atualmente, à época, Jânio não fora eleito junto com uma nova legislatura da Câmara Municipal. A legislatura à frente da CMSP havia sido eleita em 1982 e assumira o cargo no início de fevereiro de 1983, três anos antes de Jânio. Além disso, só seria renovada ao final do mandato de Jânio. O *Quadro 12 - Tamanho das bancadas partidárias na Câmara Municipal de São Paulo (1983-1988)*, abaixo, mostra a distribuição das cadeiras da Câmara ao longo dessa legislatura. Conforme se pode ver, ao início dessa legislatura, quatro partidos agrupavam todos os vereadores. O maior partido era o PMDB com 15 vereadores (45%), seguido pelo PTB com 7 (20%), o PDS com 6 (18%) e o PT com 5 (15%). Entre a posse dessa legislatura e a de Jânio ocorreram algumas mudanças. A principal foi a redução do PDS, a antiga Arena, na CMSP ao longo da administração Covas (1983-1985). O controle do executivo municipal pelo PMDB e a oposição do PDS, tanto à prefeitura, quanto ao governo estadual, colocava os vereadores paulistanos deste partido numa situação difícil.

Tamanho das Bancadas da Câmara Municipal (1983-1988)						
partido	eleitoral 1983		fevereiro de 1986		dezembro de 1988	
	freq	%	freq	%	freq	%
PCB	0	0,0	1	3,0	1	3,0
PT	5	15,2	5	15,2	5	15,2
PSDB	0	0,0	0	0,0	4	12,1
PMDB	15	45,5	14	42,4	10	30,3
PTB	7	21,2	7	21,2	7	21,2
PDS	6	18,2	3	9,1	1	3,0
PFL	0	0,0	3	9,1	5	15,2
total	33	100	33	100	33	100

Fonte: <http://camaramunicipalsp.qaplaweb.com.br/iah/pt/index.htm>; mantido pela Secretaria de Documentação da CMSP (SGP.3)

Quadro 12 - Tamanho das bancadas partidárias na Câmara Municipal de São Paulo (1983-1988)

O surgimento do PFL e de outros partidos, com suas relações amigáveis com setores do PMDB, abria oportunidades para esses vereadores. Em fevereiro de 1985, por exemplo, esperava-se a saída de quatro dos seis vereadores do PDS para outras agremiações³⁰⁰. Em 27 deste mesmo mês, Celso Matsuda entrou para o PFL. Em 3 de junho, Alfredo Martins, que cogitara ir para o PMDB, o seguiu. Por fim, em 20 de agosto, Aureliano Soares de Andrade, depois de flertar com o PDT, também entrou para o PFL. Afora isso, em junho de 1985, Luiz Tenório de Lima, então vereador do PMDB, devido ao processo de legalização do PCB, muda para esse velho partido então *relegalizado*. Em síntese, ao tomar posse, Jânio contava, certamente, com o apoio de 13 vereadores (PTB, PDS e PFL). Ou seja, 40% da CMSP. Para obter a maioria, precisaria do apoio do PMDB, do PT ou de dissidências.

A vitória de Jânio Quadros (PTB) sobre Fernando Henrique Cardoso (PMDB) para a prefeitura de São Paulo foi surpreendente. Tão surpreendente, que às vésperas da eleição, no dia 14 de novembro de 1985, Fernando Henrique concedeu uma coletiva à imprensa sentado à cadeira do prefeito de São Paulo³⁰¹. Ao tomar posse, Jânio fez questão de desinfetar a cadeira³⁰², tal como prometera. Assim sendo, setores importantes do PMDB andavam desgostos com Jânio. Se observarmos a distribuição de cadeiras por partidos na CJR, notaremos que a situação era a similar à da Câmara em geral, nesse primeiro ano de governo.

A constituição da CJR, à época, havia sido formada em 26 de fevereiro de 1985, um ano antes de Jânio tomar posse. Foi reformada, posteriormente, apenas no início do segundo ano de governo, em 31 de janeiro de 1987. Assim sendo, ao início da administração Jânio, quando o PL foi encaminhado à Câmara, a composição dessa comissão era:

300 FSP. PDS Desmorona. 14 de fevereiro. Painel, p. 3

301 FSP. Cardoso fala em desespero janista e apela contra violência. 15 de novembro de 1985. p. 5

302 E declarou: “Gostaria que os senhores testemunhassem que estou desinfetando esta poltrona, porque nádegas indevidas a usaram, porque o senhor Henrique Cardoso nunca teria o direito de sentar-se cá, e o fez, de forma abusiva.” FSP. ‘Estou desinfetando esta poltrona porque nádegas indevidas a usaram’ 2 de janeiro de 1986. Capa

Composição da Comissão de Justiça e Redação em março de 1986		
vereador	partido	vínculo com a Comissão
Albertino Alves Nobre	PTB	Presidente de 26/02/1985 a 31/01/1987
Gilberto Nascimento Silva	PMDB	Vice-Presidente de 26/02/1985 a 31/01/1987
Dalmo Pessoa de Almeida	PMDB	sup. PMDB Gilberto Nascimento Silva de 18/03/1986 a 11/04/1986
José Luiz Bellegarde de Andrade Figueira	PMDB	Membro de 26/02/1985 a 31/01/1987
José Ricardo Alvarenga Tripoli	PMDB	Membro de 26/02/1985 a 31/01/1987
João Brasil Vita	PTB	Membro de 26/02/1985 a 31/01/1987
Luiza Erundina de Sousa	PT	Membro de 26/02/1985 a 31/01/1987
João Aparecido de Paula	PDS	Membro de 26/02/1985 a 31/01/1987
Osvaldo Giannotti	PDS	sup. PDS João Aparecido de Paula de 13/02/1986 a 10/01/1987

fonte: Base de Dados da Secretaria de Documentação da CMSP (SGP.3), disponível em: <http://camaramunicipalsp.qaplaweb.com.br/iah/pt/index.htm>.
Elaboração própria.

Quadro 13 - Composição da Comissão de Justiça e Redação da Câmara Municipal de São Paulo em março de 1986

Como João Aparecido estava afastado, ocupando a Sehab, em seu lugar comparecia seu suplente, Osvaldo Gianotti também do PDS. Na Comissão, o prefeito podia contar com o apoio do PTB e do PDS. Tal como na CMSP em geral, na CJR, o prefeito precisava do apoio do PT, do PMDB ou de alguma dissidência.

No dia 24 de março de 1986, a CJR se reuniu para deliberar acerca do PL 26/86. O relator era Brasil Vita (PTB) que votou pela aprovação. Se observarmos seu voto, podemos ver que ele começa por um rápido resumo do conteúdo da proposta, basicamente o dito na Ementa do PL, para em seguida apontar:

Inicialmente o senhor Prefeito, usando da faculdade prevista pela 26º artigo, §1º da Lei Orgânica dos Municípios, estabeleceu o prazo de 40 dias para apreciação do projeto. Posteriormente, entendendo que a matéria merece amplos debates, retirou o pedido do prazo³⁰³.

Em seguida, o voto do relator aponta que o PL está, também, amparado na combinação de outros dois artigos da mesma Lei, 3º inciso do Artigo IX combinado ao “caput” do 24º, mobilizada pelo proponente do PL, ao mencionar a retirada do pedido de prazo para a apreciação. Por fim, com base na mesma Lei, o Decreto-Lei Complementar nº 9 de 31 de dezembro de 1969, a Lei Orgânica dos Municípios de então, o voto indicava ao Plenário a votação simbólica por maioria simples. O relator foi acompanhado, em seu voto, pelo presidente da Comissão, Albertino Alves Nobre (PTB), e pelo suplente de De Paula, Osvaldo Gianotti (PDS). Entretanto, os demais membros da comissão presentes, Ricardo Trípoli (PMDB), Getúlio Hanashiro (PMDB)³⁰⁴, Dalmo Pessoa (PMDB) e Luiza Erundina (PT) apresentaram

³⁰³ Parcer nº 48/86 da Comissão de Justiça e Redação sobre o PL 26/86

³⁰⁴ Não há na base de dados da Secretaria de Documentação da Câmara Municipal de São Paulo (SGP.3) (disponível no site: www.camara.sp.gov.br) nenhuma referência alguma relação de Hanashiro com a Comissão.

um voto em separado que foi vencedor. Esse voto em separado, inicia-se com o mesmo parágrafo do voto do relator, mas em seguida apresenta um resumo mais completo do conteúdo³⁰⁵ do PL e aponta o que esses decisores viam como sendo suas inconsistências:

O que pretende o projeto, em última análise, é que o Executivo fique autorizado de forma genérica a receber doações, a alienar, imóveis doados e a alterar índices de uso e ocupação do solo. A fórmula jurídica acertada para a consecução destes objetivos seria o Executivo propugnar em cada caso a realização desses planos e remetê-los individualmente a esta Câmara para a competente autorização específica.

Pela ilegalidade³⁰⁶. (grifo nosso)

Como vemos, esses decisores não foram receptivos à propositura da Administração (RD). Se havia expectativa positiva quanto a ela, era vã. Ademais, a proposta aparentava conflitar com os valores dos decisores. Dentre as concepções acerca do Estado que marcam as visões das pessoas, há a ideia de que o Legislativo deve ter certas prerrogativas. A aprovação do orçamento, por exemplo, é uma prerrogativa legislativa. No nível municipal, além dela, a legislação urbanística é outro tipo de legislação sob a qual considera-se que o Executivo deva atuar dentro de parâmetros estabelecidos pelo Legislativo. Essa é a função do Plano Diretor. Segundo os vereadores do PMDB e do PT, a legislação proposta abria uma brecha para o Executivo evitar esse controle.

Essa crítica ao PL, além de, nos termos das Condições de Sobrevivência, apontar deficiências na proposta, engendra uma disputa jurisdicional em torno do controle da legislação urbana. Isso, nas proposições de Kingdon, traz consequências para a viabilidade política da proposta. Como vimos, apesar de ter origem relacional, o efeito desse mecanismo é cognitivo. Ele potencializa o efeito da avaliação da viabilidade política que os atores já têm com relação a determinado item. Nesse caso, PT e PMDB, que a época tinham relações com o movimento de moradia, passavam a avaliar ainda mais negativamente as possibilidades políticas da proposta encarnada no PL 26/86. A Administração, por sua vez, também acentuava sua avaliação negativa quanto a essas possibilidades na Câmara.

Contudo ele consta no Parecer 48/86 da CJR como um dos que acompanharam o voto em separado vencedor.

305 “De acordo com os dispositivos do projeto a Prefeitura permitirá aos proprietários de terrenos ocupados por favelas ou núcleos, a modificação dos índices e características de uso e ocupação do solo do próprio terreno ocupado pela favela, ou de outros, de sua propriedade, desde que se obriguem a construir e a doar, ao Poder Público habitações de interesse social para a população favelada. Dispõe ainda o projeto que o Executivo fica autorizado a receber em doação as habitações de interesse social a que se refere o projeto e, afinal, delas dispor, pela forma jurídico-legal que julgar mais conveniente.”

306 Parecer nº 48/86 da Comissão de Justiça e Redação sobre o PL 26/86

No dia 20 de maio o movimento de moradia fez uma passeata ao gabinete do prefeito no Ibirapuera e Luiza Erundina, então vereadora pelo PT e membro da CJR, explicitou mais ainda a oposição do seu partido ao PL 26/86, pedindo a imediata retirada dele:

O prefeito de São Paulo, Jânio Quadros, decidiu ontem, às 14h30, enviar um substitutivo à Câmara Municipal alterando o projeto número 26/86, que prevê o desfavelamento da cidade. A decisão foi tomada após o pedido de retirada do projeto pela vereadora Luiza Erundina, do PT, e depois que o prefeito se encontrou com cerca de 2,5 mil pessoas que, barradas pela Polícia Militar, se aglomeraram no portão do parque do Ibirapuera (zona sul de São Paulo), após passeata organizada pelo Movimento Unificado de Favelas, Cortiços e Conjuntos Pró-Morar³⁰⁷.

Vendo toda a oposição ao PL, o prefeito retirou-o (ATL 157/86) e propôs a formação de uma comissão para debater uma solução ao problema das favelas. Um aparente recuo. Dessa Comissão fizeram parte tanto Erundina, quanto De Paula e Francisco Queluz, porém nenhum vereador do PMDB. Pelo jeito não era necessário acertar os ponteiros com o PMDB. A princípio a Comissão teria até o final de junho para propor uma nova solução³⁰⁸. Segundo o jornal, a participação de Erundina era um desejo expresso do prefeito, assim como, que a comissão adotasse as sugestões dela “que possam ou devam ser aceitas”. Inquerida quanto a esses desejos do prefeito, Erundina disse, que

o seu partido endossa a proposta do Movimento Unificado de Favelas, já entregue ao prefeito, que ‘prevê a concessão de uso (noventa anos) das terras onde os favelados se encontram hoje, acrescentando-se a urbanização desses locais e o financiamento do material de construção’³⁰⁹.

Esse recuo de Jânio não foi o único à época. De fato, se observarmos suas ações ao longo do ano de 1986, notaremos que ele começou sua administração procurando implementar sua marca, porém encontrando resistência num contexto eleitoral, resolvera recuar. No mês de março, logo ao início de sua administração, Jânio introduziu o PL de desfavelamento, lançou uma proposta de reforma administrativa da Prefeitura³¹⁰ e anunciou a reurbanização dos bairros da Santa Efigênia e Ponte Pequena³¹¹. Esta proposta, apresentada pelo Secretário de Planejamento, Marco Antônio Mastrobuono, previa a desapropriação, demolição e construção

307 FSP. Jânio altera plano de desfavelamento de SP. 21 de maio de 1986. cidades, educação e ciência, p. 25

308 FSP. Jânio cria grupo sobre favelados e retira projeto. 23 de maio de 1986. Cidades, p. 25

309 FSP. Jânio cria grupo sobre favelados e retira projeto. 23 de maio de 1986. Cidades, p. 25

310 FSP. Jânio propõe dividir em 5 a Prefeitura. 11 de março de 1986 Capa

311 FSP. Jânio quer reurbanizar dois bairros. 14 de março de 1986. Capa; FSP. Governo e Jânio disputam destino de bairros centrais. 14 de março de 1986. Cidade, p. 23

de novos edifícios nesses bairros pela iniciativa privada em parceria com o poder público³¹². Ela gerou um conflito com certos setores do PMDB, pois o Condephat, ligado à Secretaria Estadual da Cultura, se opôs à proposta³¹³. Na área habitacional, além de introduzir o PL, Jânio, segundo Nabil Bonduki, decretou a extinção de todos os mutirões:

Com a mudança do governo municipal, todos esperavam o pior, que não tardou a acontecer: em março de 1986, Jânio Quadros decreta a extinção de todos os mutirões substituindo-os pelo Projeto Modelar, também chamado “do Jânio” ou “das empreiteiras”. Trata-se de sistema construtivo pré-fabricado, cuja precariedade em termos de qualidade habitacional é notória. Casas de 18 m², a custo altíssimo para a prefeitura³¹⁴.

Bonduki narra a reação do movimento de moradia a essa mudança da política habitacional:

A Coordenação das Associações Comunitárias de Construção articulou-se com o Movimento dos Sem Terra, da Zona Leste. Juntaram-se vinte movimentos de moradia que, reunindo cerca de mil pessoas no Ibirapuera, levaram documento exigindo: revogação do decreto do fim dos mutirões, repúdio ao Projeto Modelar, remuneração aos técnicos que assessoravam o movimento. E apresentaram como alternativa ao Projeto Modelar o projeto da Casa da Unicamp, desenvolvido pelo Laboratório de Habitação da Unicamp que, com a extinção do órgão congênere da Faculdade de Belas Artes, assumiu a assessoria técnica do projeto da Vila Arco-Íris. Surpreendentemente, Jânio recua. Aprova o projeto apresentado pelos técnicos (que, ao mesmo custo do Modelar, possibilitava a construção de uma casa de 40 m²) e revoga o decreto do fim dos mutirões, permitindo-os quando a população reivindicasse desde que com a ‘assessoria técnica de um engenheiro’³¹⁵.

Segundo Nabil, esses mutirões originaram-se na conjuntura eleitoral de 1982, onde o PMDB enfatizou a questão habitacional. Contudo, ao longo da administração Covas esses mutirões encontraram grande dificuldade em avançar. Segundo ele, devido à relutância da administração e resistência dos funcionários da Cohab. Entre esses mutirões, estavam as experiências piloto de mutirões autogestionários realizadas no âmbito da PMSP. Aparentemente, a reação dos movimentos de moradia às ações de Jânio, no início de 1986, parece ter tido resultado. Não encontramos o Decreto que extinguiu os mutirões, porém encontramos um que parece o recuo

³¹² FSP. Plano para Santa Efigênia é debatido na USP. 8 de maio de 1986. Cidades, p. 37

³¹³ FSP. Jânio quer reurbanizar dois bairros. 14 de março de 1986 Capa; FSP. Governo e Jânio disputam destino de bairros centrais. 14 de março de 1986. Cidade, p. 23

³¹⁴ BONDUKI, N. **Habitação e autogestão: construindo territórios de utopias**. Rio de Janeiro: Fase, 1992, p. 133

³¹⁵ BONDUKI, N. **Habitação e autogestão: construindo territórios de utopias**. Rio de Janeiro: Fase, 1992, pp. 133-134.

nessa decisão. Trata-se do Decreto 22.215 de 15 de Maio de 1986, uma semana antes da passeata ao Ibirapuera contra o PL 26/86. O Decreto é breve, assim o reproduzimos por completo:

JÂNIO QUADROS DA SILVA, Prefeito do Município de São Paulo, usando das atribuições que lhe são conferidas por lei, D E C R E T A :

Art. 1º - A Prefeitura, na sua atividade de cooperação com o plano de construção de moradias populares e econômicas, continuará adotando o sistema de ‘mutirão’, desde que os interessados apresentem engenheiro responsável pelo projeto e comprometam-se a observar as condições de higiene e segurança exigidas.

Art. 2º - Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.³¹⁶ (grifo nosso)

Assinam o Decreto, entre outros, Jânio, Claudio Lembo (Secretário dos Negócios Jurídicos) e João Aparecido de Paula, principal Secretário da Habitação dessa administração. Além desses recuos, retirar o PL 26/86 e não extinguir os mutirões, Jânio, talvez fazendo um jogo de cena, talvez realmente buscando um apoio dos movimentos de moradia, fez uma série de acenos a estes. Dentre eles, sugeriu a formulação de uma nova política habitacional em parceria com os movimentos³¹⁷ e iniciou o mutirão Projeto Grajaú³¹⁸. Este foi a referência mais importante de experiência piloto dum mutirão autogestionário para o principal decisor do órgão da administração direta responsável pela operacionalização do Funaps Comunitários na administração Erundina³¹⁹. Ao longo do ano de 1986, Jânio manteve seu apoio a esses mutirões, mesmo com as resistências dentro de sua própria administração e na Cohab. Em junho desse ano, por exemplo, chegou a enviar dois de seus famosos bilhetinhos pressionando a Cohab a liberar os recursos de um desses mutirões, o que efetivamente foi feito. Entretanto, segundo Nabil, “os conflitos com a administração Jânio Quadros e as dificuldades” técnicas “esticaram os cronogramas e, outra vez, uma gestão municipal se encerrou sem o conjunto estar concluído”³²⁰.

Assim sendo, o recuo de Jânio em maio não se limitou ao desfavelamento, e suas ações a partir de então sugeriam uma maior proximidade com os movimentos de moradia. A nosso ver, a retirada do PL 26/86 evidencia que ele percebeu que não havia condições políticas de aprová-

³¹⁶ Decreto 22.215 de 15 de Maio de 1986

³¹⁷ FSP. Janio promete posse da terra e cem mil casas a favelados. 14 de agosto de 1986, cidades, p. 22; FSP. Conselho de favelas vai propor áreas para plano de urbanização. 20 de agosto de 1986. cidades, p. 15

³¹⁸ BONDUKI, N. **Habitação e autogestão: construindo territórios de utopias**. Rio de Janeiro: Fase, 1992, p. 134

³¹⁹ Ibid. p.138

³²⁰ Ibid. p.137

lo na Câmara em sua forma original. Como hoje sabemos, esse recuo de Jânio não ocorreu porque ele houvesse mudado de posição quanto a suas proposições iniciais. Tratou-se do que em linguagem militar se chamaria de *recuo tático*. Por que Jânio recuou? Certamente não foi porque encontrou oposição. Afinal já vimos, na abertura desta secção, a disposição dele para apoiar as medidas que se fizessem necessárias à implementação de sua política habitacional.

A nosso ver, os fatores decisivos foram a resistência combinada à situação na Câmara Municipal e ao contexto eleitoral que se acentuava conforme se aproximavam as eleições de 1986, em que se disputariam os cargos de Governo do Estado, duas vagas para o Senado, Câmara dos Deputados e Assembleia Legislativa. Jânio tinha pretensões, preferencialmente presidenciais, não as realizou porque o povo não quis. Com sua vitória no ano anterior, ele se projetara como bastião da direita, contudo seus anos longe e as divergências dentro da própria direita poderiam pôr um fim a qualquer uma de suas pretensões. A unidade da direita, tal como ele próprio vira em sua eleição a prefeito, era fundamental. Assim ele teria que agir com cautela.

Levar o conflito com o movimento de moradia às últimas consequências, em 1986, tal como ele faria em 1987, teria inviabilizado a possibilidade de uma candidatura sua a governador, ou, no mínimo, desvalorizado seu apoio a qualquer candidato. Assim Jânio optou por colocar *panos quentes e empurrar a situação com a barriga*, até que uma conjuntura mais favorável, a pós-eleitoral, lhe permitisse seguir com seus planos.

No dia 1º de março, quando noticiou-se o envio do PL 26/86 à Câmara³²¹, também noticiou-se que Setúbal desistira de se candidatar a governo do estado de São Paulo. Sua saída era consequência de sua derrota na eleição da executiva paulista do PFL, na convenção regional partidária, para a chapa de Marin. Com sua saída, apontou um jornal, abria-se mais espaço para a candidatura de Maluf ou Jânio³²².

Provavelmente, com sua candidatura ao governo estadual paulista, Setúbal (PFL) pretendia fazer o mesmo movimento que sua indicação a prefeito fizera anos antes. Seu movimento interessava a certos setores do PMDB, aqueles desgostosos de Jânio. Franco Montoro (PMDB), à época então governador paulista, tinha como vice-governador Orestes Quércia (PMDB). Este conseguira se consolidar dentro do PMDB paulista como o candidato do partido à sucessão de Montoro, para contragosto deste. Impedido de colocar quem queria do partido na sua cadeira,

³²¹ FSP. Câmara recebe projeto de Jânio sobre favelas. 1º de março de 1986. Cidades, p. 26

³²² FSP. Setúbal desiste de sua candidature. 1º de março de 1986. Capa

para o governador não era de todo mal a eleição de Setúbal. Seria apenas um retorno àquela *linha*³²³.

Procurando não perder a oportunidade de uma articulação da *Aliança Democrática* também para o governo paulista, Setúbal e outros nela interessados se mexeram. O escolhido foi Ermírio de Moraes, dono da Votorantim, então, segundo um jornal, “o maior conglomerado privado do Brasil”. Ermírio, então, passou a receber “uma série de apelos”, do ex-ministro Roberto Gusmão, de um emissário do senador Fernando Henrique Cardoso (PMDB) e de Gastone Righi (PTB). No dia 16 de março, Setúbal levou Ermírio ao Palácio da Alvorada, onde o presidente Sarney (PMDB) também apelou por sua candidatura. Ao início da noite, à saída do Palácio, Ermírio anunciou que atenderia a “uma quase marcação popular” em favor de sua candidatura. Disse ainda que sua candidatura seria lançada por um partido pequeno ou novo, “já que não deseja se filiar ao PMDB, ao PFL ou ao PTB”. Também segundo a mesma reportagem,

Setúbal defendeu a indicação do empresário junto ao presidente e disse que Antônio Ermírio ‘é o nome mais qualificado’ para o cargo. Ele também não descartou a hipótese de uma composição dentro da Aliança Democrática [coalizão do PFL-PMDB que administrava o GF]. Tanto Setúbal quanto Antônio Ermírio não vêem possibilidade de o empresário candidatar-se a vice-governador na chapa de Orestes Quércia³²⁴.

Dois dias depois, a executiva regional do PMDB paulista respondeu às articulações que vinham sendo feitas, rechaçando qualquer apoio à candidatura de Ermírio³²⁵. E Jânio anunciou que se licenciaria por 33 dias da PMSP a partir de 10 de abril. Fazendo-se as contas, nota-se que ele voltaria à prefeitura às vésperas do prazo de desincompatibilização, caso resolvesse, ou fosse forçado, a se candidatar a governador. Passaria esses dias no exterior, nos EUA. Quando das cogitações, anos depois, de uma candidatura presidencial de Jânio em 1989, logo após o término de sua segunda administração à frente da PMSP, ele fez esse mesmo movimento de ir para o exterior, a fim de articular sua campanha. Tal movimento dificultava o vazamento de informações acerca das articulações e contatos realizados.

Apesar do recado claro da executiva paulista do PMDB, as pressões e articulações em torno de um acordo PMDB e Ermírio continuaram. Sobretudo após a divulgação de uma pesquisa eleitoral da Folha, na última semana de março, realizada na Cidade de São Paulo, e que

323 A referida por Goldman ao explicar as boas relações com Setúbal quando prefeito, citada no capítulo anterior, p. 144.

324 FSP. Ermírio já aceita ser candidato. 17 de março de 1986. Capa

325 FSP. PMDB rechaça apoio a Ermírio. 19 de março. Capa

apontava: Eduardo Suplicy (PT) com 28% das intenções, Orestes Quércia (PMDB) com 23%; Ermírio de Moraes (sem partido) com 18% e Paulo Maluf (PDS) com 16%³²⁶. Diante das pressões, o grupo de Quércia *resolveu ceder*, e em 1º de abril procurou Ermírio para oferecer-lhe a vaga à vice na chapa do PMDB³²⁷. A proposta foi recusada e talvez tenha levado a uma certa tensão entre os parceiros cada vez menos prováveis. Nos dias seguintes, ocorreu uma série de desentendimentos entre Ermírio e figuras do PMDB. Não apenas com as ligadas a Quércia, mas também com as dos setores interessados em promover a candidatura do próprio Ermírio, como forma de minar Quércia no partido. O que chegou, inclusive, a trocas de ofensas entre Montoro e Ermírio, com aquele chamando Ermírio de “aventureiro” e vice-versa. Depois de algum vai e vem, por fim, foi acertada uma conversa direta entre Ermírio e o governador. Entretanto, no dia marcado, pela manhã, Ermírio ligou desmarcando o encontro, afirmando que tinha informações seguras de que Jânio seria candidato a governador³²⁸.

No mesmo dia em que Ermírio faltou ao encontro com Montoro, Marin foi recebido por Jânio em seu gabinete. À saída, tal como Ermírio, mas talvez não com a mesma surpresa, disse que com certeza Jânio seria candidato³²⁹. Jânio, oportunamente, no mesmo dia, também se pronunciaria através de ofício ao seu assessor de comunicação. Nele dizia:

Reitero aos alfabetizados, autorizando-os a dizer aos analfabetos, que não sou nem serei candidato a governador. Terei candidato sim, como é dever de todo cidadão. Poderá ser qualquer um dos nomes aventados, ou nome que venha a aparecer, exceto o meu.³³⁰

Dias depois, disse que talvez ele fosse mesmo o melhor nome. Entretanto não confirmou que seria candidato. Em meio às especulações e apostas em torno da candidatura de Jânio, a de Ermírio afundou. Maluf, atento, interessado e perspicaz observador, não perdeu a oportunidade de alfinetar as colocações de Ermírio à saída do Alvorada, segundo ele, a candidatura era “um Boeing sem passageiros ou aeroporto para pousar”³³¹.

Como sabemos, Jânio não se candidatou a governador, pretendia voos mais altos. Para isso, já estando a essa altura bem posicionado no PTB e no PFL, paulistas pelo menos, seria útil o apoio de Paulo Maluf do PDS. Nesta situação, caso Jânio não se candidatasse a governador, faria um

³²⁶ FSP. Suplicy está na frente, seguido por Quércia e Ermírio. 22 de março. Capa

³²⁷ FSP. PMDB vai procurar Ermírio. 1º de abril. Capa

³²⁸ FSP. De manhã, 4 de Abril de 1986. Painei, p. 4

³²⁹ FSP. Marin diz que é favorável à candidatura de Jânio. 4 de abril 1986. p. 5

³³⁰ FSP. Prefeito nega que irá se candidatar. 4 de abril 1986. Primeiro Caderno, p. 5

³³¹ FSP. Ulysses insinua que Ermírio é o candidato de Sarney. 4 de junho de 1986. Primeiro Caderno, p. 5

favor a Maluf. Por outro lado, não sendo candidato, Jânio não tensionava as relações com os setores do PMDB paulista próximos a Quércia. Pelo contrário. Se conseguisse se manter neutro, melhor ainda, ganharia sem lutar, pois seja quem fosse eleito, Quércia ou Maluf, teria motivos para não desgostar dele, e, quiçá, até demonstrar alguma gratidão interessada, de modo a manter o *mana* circulando. Em síntese, caso não saísse candidato, Jânio estaria numa posição *ganha-ganha*, ou, em termos mais antigos, com *sua virtude atrairia as benesses da deusa Fortuna*.

Se observarmos as ações de Jânio de maio ao fechar das urnas e o que ocorre após isso, notaremos que o cálculo não é inverossímil. Tal como Jânio viu, ao decretar a extinção dos mutirões e introduzir o PL 26/86, uma rota de colisão com os movimentos de moradia levaria a distúrbios. Os jornais da época apontavam que em todos anos eleitorais esses movimentos realizavam ondas de ocupações de terrenos. Numa reportagem sobre a falta de habitações em São Paulo³³², publicada em 27 de julho de 1986, por exemplo, a ex-secretária de Fabes (ex-Sebes) na administração Covas, repercutia essa visão:

Para a ex-secretária de Fabes, Marta Gordinho, as invasões ocorriam por dois processos – o gradual, com o surgimento de favelas em terrenos públicos, e o conflituoso, que teria um fundo político, mas que servia para denunciar uma situação. ‘Estas últimas acontecem sempre por ciclos, em período eleitoral ou início de governo’ [...] Entretanto, 1986 é um ano eleitoral, marca o primeiro exercício dos prefeitos eleitos em novembro último, e registrou poucos casos de invasões de terrenos³³³.

Aparecido de Paula, principal Secretário da Habitação de Jânio, sabedor dos dividendos políticos disso, não perdeu a oportunidade:

“Para o secretário João Aparecido de Paula, esse fato é explicado pelas declarações do prefeito Jânio Quadros, quando em campanha, de que não toleraria essas invasões. Ao mesmo tempo ele alinha outro provável motivo: a queda do índice de desemprego”³³⁴

A causa mais provável, e que o secretário tinha pleno conhecimento, não era nenhuma dessas duas, mas sim a relação cordial que o prefeito vinha cultivando com os movimentos que organizavam tais ocupação. Um mês antes, em junho, depois de recuar quanto à extinção dos mutirões, por exemplo, terminara o prazo daquela Comissão montada para debater uma solução alternativa ao PL 26/86. O prefeito não fez o usual estardalhaço quanto à ineficiência da máquina. No dia 4, encaminhou discretamente um novo PL à Câmara (PL 118/86) e deixou que o trabalho prosseguisse, dando sinais de que caminhava para a adoção de uma política

332 FSP. Na cidade, milhares de famílias ainda esperam por terra. 27 de julho de 1986. Cidades, p. 24

333 FSP. Na cidade, milhares de famílias ainda esperam por terra. 27 de julho de 1986. Cidades, p. 24

334 FSP. Na cidade, milhares de famílias ainda esperam por terra. 27 de julho de 1986. Cidades, p. 24

habitacional voltada para a população de baixa renda. Através do Decreto 22.284³³⁵ criou na Secretaria de Habitação (Sehab) a Superintendência de Habitação Popular (Habi)³³⁶ e, posteriormente, declarou a Fazenda Juta de utilidade pública³³⁷, o que era uma reivindicação do movimento de moradia. Em agosto, novas medidas³³⁸ que indicavam, até, a possibilidade de uma ação conjunta do poder público paulistano com o movimento de moradia, na busca de soluções para os problemas habitacionais da população mais pobre³³⁹.

Aparentemente, a entrada do PL 118/86 passou despercebida aos opositores do PL 26/86³⁴⁰. O que pode ser evidência de que as relações entre o PMDB de Quércia e Jânio andavam melhores. Abaixo, o quadro *Diferenças entre o PL 26/86 e o PL 118/86* aponta as poucas existentes entre eles:

Diferenças entre o PL 26/86 e o PL 118/86			
no.	parte do texto do PL	PL 26/86 de 6 de março de 1986	PL 118/86 de 4 de junho de 1986
1	entre o título e a ementa	nada consta	(Encaminhado à Câmara pelo sr. Prefeito com o ofício ATL n.177/86. Prazo para deliberação: 40 dias)
2	Art 6.o	Fica o Executivo autorizado a receber em doação as habitações de interesse social resultante da implantação do plano da operação interligada, e a delas dispor, a final, <u>pela forma jurídico-legal que julgar</u> mais conveniente, dada preferência à população da favela ou núcleo objeto do plano.	Fica o Executivo autorizado a receber em doação as habitações de interesse social resultante da implantação do plano da operação interligada, e a delas dispor, a final, <u>por meio de alienação, excetuada a doação, concessão de uso, locação ou outra forma julgada</u> mais conveniente, dada preferência à população da favela ou núcleo objeto do plano.
3	Art. 10.o	Esta lei entrara em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.	Esta lei entrara em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário. " <u>As Comissões competentes</u> ".

Fonte: PL 26/86 e PL 118/86. Elaboração própria

Quadro 14 - Diferenças entre o PL 26/86 e o PL 118/86

A não retirada do PL 26/86, logo após a declaração de sua inconstitucionalidade pela CJR, e sua retirada após as manifestações do movimento de moradia e de Luiza Erundina (PT), dá a entender que Jânio via nos aspectos políticos os principais obstáculos à sua proposta. Essa impressão fica mais saliente quando observamos as diferenças entre aquele PL e o PL 118/86, introduzido em junho. Como se pode ver no Quadro 14, a primeira diferença indica que o prefeito, a essa altura, considerava que já se havia debatido amplamente o tema. A segunda

335 O Decreto foi publicado na segunda página do Diário Oficial da Cidade do dia 10 de Junho de 1986. Ele possui um conjunto de considerações, que justificam a adoção da norma, relativamente grande, são nove parágrafos de considerações, que no seu conjunto enfatizam a necessidade de uma maior atuação da prefeitura quanto ao problema habitacional da população de baixa renda.

336 FSP. Habitação subnormal. 11 de junho de 1986. Cidades, p. 22

337 FSP. Prefeito declara de utilidade pública a Fazenda da Juta. 25 de junho 1986. cidades, p. 11

338 Ver FSP. Janio promete posse da terra e cem mil casas a favelados. 14 de agosto de 1986. cidades, p. 22; FSP. Prefeito pode trocar projeto de desfavelamento. 14 de agosto de 1986. cidades, p. 22

339 FSP, Conselho de favelas vai propor áreas para plano de urbanização. 20 de agosto de 1986. Cidades, p. 15

340 O PL 118/86 deu entrada no dia 4 de junho de 1986 por meio do ATL 177

demonstra uma preocupação em especificar as formas de disposição “final” das unidades recebidas da iniciativa privada. Sendo essa a principal diferença quanto ao conteúdo entre os dois PLs, somos impelidos a crer que essa especificação seria o aprimoramento da solução, frente às críticas da CJR, que levaria à sua aceitação enquanto tal.

Entretanto, tal como apontamos acima, a crítica da CJR referia-se à jurisprudência sobre mudanças na legislação urbanística. Note-se o procedimento acertado sugerido pela CJR: o executivo deveria propugnar individualmente as alterações pretendidas à Câmara. Ou seja, propunha-se, ao invés da aprovação das alterações pela Comissão de Zoneamento da PMSP fiscalizada pela Sempla, a aprovação delas na Câmara, onde se votava o Plano Diretor. Essa questão, quanto à jurisprudência sobre a legislação urbana, estava tratada no 4º artigo dos PLs e quanto a ele não houve alteração. Logo, o novo PL simplesmente ignorava as críticas da CJR à proposta. Por fim, tendo isso em mente, podemos dizer que a terceira diferença, apontada no Quadro, ganha certo ar jocoso, o que não é o caso, *certamente*.

Se nos aspectos de conteúdo não houve muito esforço por parte da administração em melhorar sua situação frente a seus adversários, ou parceiros, no que tange aos aspectos políticos o trabalho foi intenso. Por um lado procurou-se agradar os movimentos. Por outro, houve um claro esforço de Jânio em explicitar a neutralidade de sua administração na eleição para governador. Isso é especialmente claro em julho, quando Jânio pede a saída ou desfiliação de todos os seus secretários filiados a partidos, ou que tivessem parentes que iriam concorrer³⁴¹, e pede, ele próprio, desligamento do PTB. O que levou muitos de seus secretários efetivamente a desligarem-se respectivamente de seus partidos³⁴². Apenas João Aparecido de Paula (Sehab e PDS) e outros dois secretários foram liberados dessa exigência do prefeito. Contudo tiveram que comprometer-se de que não atuariam na campanha eleitoral³⁴³.

Esse comportamento *coordenara os interesses de Jânio com os de Quércia* e empoderara Jânio enquanto empreendedor na Câmara. Entretanto, mesmo assim, as perspectivas do PL 118/86 não pareciam muito diferentes das de seu *prematureo irmão gêmeo*, o PL 26/86, uma vez que o questionamento a essa proposta enquanto solução baseada na jurisdição sobre a legislação urbana, permanecia de pé. Jânio melhorara suas relações com os movimentos de moradia e certos setores do PMDB. Porém insistir naquela propositura alienaria, certamente, os primeiros. Havia abertura política, contudo, para uma nova proposta, não para a mesma. Mesmo assim,

341 FSP. Janio deverá trocar 12 de seus 16 secretários. 3 de julho de 1986. Política, p. 7

342 FSP. Janio pede desligamento do PTB. 4 de julho de 1986. Política, exterior, p. 7

343 FSP. Ermírio e PMDB se unirão na reta final, diz Montoro. 12 de julho de 1986. Política, p. 5

Jânio, enquanto empreendedor na Câmara melhorou. Podemos dizer que o prefeito andava com relações relativamente boas com mais atores que em seus primeiros dias. A descrição com que o PL 118/86 foi tratado nos parece um sinal disso. De qualquer forma, politicamente, o engendramento de uma situação de disputa jurisdicional, em ambiente desfavorável, inviabilizava a ascensão da proposta à agenda decisória da CMSP.

Passadas as eleições, o comportamento do prefeito mudou³⁴⁴. Tal como apontamos, em 4 junho de 1986, Jânio introduzira o PL 118/86, de conteúdo praticamente igual ao do PL 26/86, declarado inconstitucional pela CJR em março. O ocaso do novo PL parecia que seria o mesmo. Entretanto, conforme expresso nele próprio, a CMSP tinha quarenta dias de prazo para deliberação. Ou seja, até meados de agosto. Enquanto a Comissão se reunia, incentivada pela Administração, para discutir alternativas ao PL 26/86, e as eleições ferviam, com a disputa entre Quércia e Maluf, com Jânio procurando demonstrar-se neutro, o prazo do PL 118/86 corria em silêncio. Findas as eleições, no dia 9 de dezembro, valendo-se do recesso da Câmara Municipal, com base no decurso de prazo do PL 118/86 e no 26º artigo do 9º Decreto-Lei Complementar Estadual de 31 de Dezembro de 1969, aquele citado por Brasil Vita no seu voto favorável ao PL 26/86 em 24 de março, Jânio sancionou e promulgou a Lei 10.209, que ficou conhecida como a *Lei do Desfavelamento*, de conteúdo idêntico ao PL 118/86. Nos nossos termos, o decurso de prazo engendrou uma mudança de arena decisória, da CMSP para a PMSP, que levou ao alinhamento dos Fluxos na presença de um empreendedor (Jânio).

Se na CMSP, o Fluxo das Soluções estava fechado à proposta, porque ela colidia com os valores dos vereadores do PT e PMDB na CJR, na PMSP ele estava aberto. A Administração não via problemas em ela mesma alterar a legislação urbanística de terrenos específicos, tal como ela propusera, afinal. Se na Câmara fazia-se necessário avaliarmos as condições de Jânio enquanto empreendedor, daí darmos atenção especial a suas relações com o movimento de moradia e, sobretudo, com os setores do PMDB próximos à Quércia; na PMSP podemos, com certa tranquilidade, no que tange à proposta de Desfavelamento, afirmar que Jânio tinha plenas condições para desempenhar adequadamente a função de empreendedor. Por fim, se na Câmara

344 No dia 26 de novembro ocorrem duas mudanças no comportamento da Administração que anunciam o que estava por vir. A Cohab começou a pressionar moradores de uma favela para que aceitassem a periferização em seus conjuntos habitacionais. Seu presidente, Queluz, estranhava que os favelados não aceitavam se mudar para os conjuntos na periferia, “estamos oferecendo casas com água, luz, escola e condução” (Ver: FSP. Favelados não querem ir para casas da Cohab. 27 de novembro de 1986. Cidades, p. A16). Em outra frente, na CSMP, 10 projetos da administração foram aprovados por decurso de prazo. Para isso, foi fundamental a atuação da base janista na CMSP, então ampliada pela inclusão de alguns vereadores do PMDB e do PCB. (Ver FSP. Câmara aprova 10 projetos por decurso de prazo. 27 de novembro de 1986. Cidades, p. A16)

a crítica da CJR ao PL 26/86 engendrara, quanto à proposta, um mecanismo de disputa jurisdicional em ambiente desfavorável, na PMSP ela o engendrava num ambiente favorável à proposta. Logo, potencializando as chances de sua entrada na agenda decisória da Administração.

Dois dias depois da promulgação da Lei do Desfavelamento, os jornais registravam a irritação e perplexidade dos vereadores. Gilberto Nascimento (PMDB) afirmava que estava reunido com assessores jurídicos a fim de ver o que podia ser feito contra o “abuso de autoridade do prefeito”. Luiza Erundina (PT) dizia que era “um conflito entre Câmara e Prefeitura. A Mesa da Câmara é quem deve recorrer judicialmente. Nós podemos apenas ajudar a população favelada a resistir ao despejo”³⁴⁵. De fato Jânio já preparava a primeira remoção, no dia 18 de dezembro, pouco mais de uma semana depois de promulgar a Lei, ele mandou Alex Freua Netto, seu Secretário de Negócios Extraordinários, Aparecido de Paula e Queluz elaborarem uma lista de três favelas para que ele escolhesse uma para ser removida³⁴⁶.

Enquanto, em meio às festas de fim de ano, os opositores de Jânio organizavam-se para reverter a derrota, ele preparava seu próximo passo, controlar a Câmara Municipal. Durante a eleição para governador, Jânio se mantivera neutro e, aparentemente, reprimira os setores da administração que a utilizavam para fazer campanha para Paulo Maluf. Essa neutralidade de Jânio era útil ao candidato do PMDB. Com a eleição de Orestes Quércia (PMDB) para o cargo de Governador do Estado de São Paulo, Jânio vislumbrava uma oportunidade. Ele ajudaria o novo governador na Assembleia Legislativa, e este lhe ajudaria a vencer a eleição da Mesa da Câmara Municipal³⁴⁷.

Em fevereiro, por apenas um voto de diferença, Antônio Sampaio, então o único vereador do PDS na CMSP, conseguiu se eleger presidente da casa, derrotando Avanir Duran Galhardo, do PMDB. Três vereadores do PMDB votaram com a Administração, dois destes também foram eleitos para outros cargos da Mesa. Mesmo assim, para vencer, foi necessário que De Paula se

345 FSP. Jânio aproveita recesso e sanciona lei do desfavelamento que Câmara ainda não votou. 11 de dezembro de 1986. Exterior, p. A12

346 FSP. 19 de dezembro de 1986. p. A10 DROPEs

347 “A ida do novo governador eleito Orestes Quércia ao encontro de Jânio Quadros alimenta os rumores de uma barganha pela qual Quércia não mexerá uma palha na eleição da mesa da Câmara, para não atrapalhar o prefeito. Em troca, tem o apoio dos janistas na Assembleia Legislativa” FSP. Jânio planeja subjugar Câmara com velhos truques. 11 de janeiro de 1987. 2º caderno, Cidades, p. 20.

afastasse momentaneamente do cargo de Secretário da Habitação para também votar³⁴⁸. Daí em diante, a Administração passou a controlar a Câmara Municipal.

Já em fevereiro de 1987, o movimento de moradia percebera que a mudança na atitude de Jânio era para valer³⁴⁹. Em pleno carnaval, no dia 28 de fevereiro, começaram as ocupações. A primeira foi no Itaim Paulista, bairro do extremo leste da Cidade, realizada por movimentos ligados ao PC do B, segundo a reportagem de um jornal³⁵⁰. Ainda segundo essa reportagem, depois as “invasões” espalharam-se pela Zona Leste, seguindo-se “invasões” do Movimento Sem-Terra, ligado à Igreja Católica e apoiado pelo PT, e da União das Favelas, ligada, também segundo o jornal, ao PMDB. Essa onda de ocupações, promovida pelo movimento de moradia, não visava pressionar apenas o prefeito. Parte das ocupações inseria-se, principalmente, no contexto do conflito do movimento de moradia com o Governo Estadual paulista. Notadamente, esse era o caso das ocupações do Movimento Sem-Terra e da União de Favelas, que, então, ocuparam áreas que “já seriam destinadas a elas”. Todavia, dada a ênfase no discurso de Jânio Quadros à sua intolerância quanto a essas “invasões”, ênfase essa, que seu Secretário da Habitação, De Paula, fez questão de mencionar lá em julho de 1986, seria de se esperar que tais ações seriam vistas como uma ofensa direta ao prefeito.

Cerca de um mês depois do início das ocupações, enquanto Jânio estava em Londres, no dia 30 de março de 1987, na desocupação de um terreno pela Guarda Metropolitana, criada por Jânio, Adão Manoel da Silva, 29 anos, pai de quatro filhos, foi assassinado com um tiro na cabeça no confronto com a Guarda. No dia seguinte, uma testemunha, vizinha da área em disputa, relatou o ocorrido:

Os tiros teriam partido inicialmente de três homens em trajes civis que desembarcaram de um Opala Comodoro na rua Plácido Pereira de Lima, que dá acesso ao terreno em litígio. Dois deles usavam jaquetas ‘jeans’ e calças azuis, enquanto o terceiro se destacava por usar uma jaqueta listrada de branco e vermelho, segundo a moradora Nanci Arboe, 38. ‘Depois que eles atiraram, todos os outros começaram também. Um soldado pedia pelo amor de Deus eles pararem, mas o comandante mandava atirar’ diz a testemunha.³⁵¹

Segundo o jornal, outros doze membros do movimento de moradia ficaram feridos naquele dia. Segundo a imprensa, as ordens para desocupação de terrenos teriam sido dadas por Antônio

348 FSP. Agora Jânio tem domínio completo sobre a Câmara. 2 de fevereiro de 1987, cidades, p. a-13.

349 FSP. Sem-terra adia decisão sobre entrega de reivindicações ao prefeito. 12 de fevereiro de 1987. Cidades, p. 16

350 FSP. Invasões começaram no carnaval. 31 de março de 1987. Cidades, p. A18

351 FSP. 31 de março de 1987. Sem-terra morre baleado durante operação da guarda. Cidades, p. A18

Sampaio, então, prefeito interino. Sampaio não se pronunciou³⁵², aparentemente deixou o assunto a cargo de Renato Tuma, Secretário de Defesa Civil. Este sempre reiterava que a tropa tinha armas e as disparara, mas que a munição era de festim³⁵³. Por fim, o guarda Brasílio Martinho do Vale, um dos que estavam à paisana, foi indiciado pela Polícia Civil³⁵⁴. O episódio não pegou bem. Na semana seguinte, num debate num canal de TV, o líder da Administração na Câmara, vereador Gabriel Ortega (PTB), confrontado pelo bispo Dom Angélico Sândalo, da zona leste de São Paulo, reconheceu que se um guarda fosse responsável pela morte de Adão, não só ele como “seus superiores hierárquicos também devem[riam] ser punidos exemplarmente”, e que a Guarda poderia ser desativada³⁵⁵.

Quando voltou de Londres, os repórteres inquiriram Jânio Quadros quanto ao assassinato do pedreiro Adão a tiros, a que o prefeito respondeu: “Os senhores gostariam que a morte ocorresse com um cacete? Não. Ocorre com arma legítima que o policial porta”³⁵⁶. E, para que não houvesse dúvidas, determinou a ampliação da Guarda. O conflito teve consequências para a política habitacional da administração, pois fez com que Jânio deixasse de apoiar os mutirões do movimento, inviabilizando-os politicamente³⁵⁷. Daí “os conflitos com a administração Jânio Quadros” de que nos falou Bonduki.

No que tange às favelas, a administração Jânio Quadros foi, literalmente, reacionária. Nela, aquela política de remoção, que abordamos no Capítulo anterior, foi retomada e potencializada, pela nova fonte de recursos introduzida pela Lei do Desfavelamento³⁵⁸. O Funaps, finalmente, foi utilizado da forma como pretendia seu proponente. Já no final da administração, em agosto

352 FSP. Sampaio, que ordenou ação, nada fala. 31 de março de 1987. Cidades, p. A18

353 Ver: FSP. Secretário vai apurar incidente. 31 de março de 1987. Cidades, p. A18; FSP. O homem do tiro, uma hipótese. 1º de abril de 1987. Cidades, p. A15; e FSP. Comandante revela nome de homem que aparece atirando. 2 de Abril de 1987. Cidades, p. A14.

354 Posteriormente, em 29 de setembro do mesmo ano, a Guarda Civil Metropolitana foi denunciada pela Promotoria Estadual pela morte de Adão. Então, foram denunciados pela Promotoria o comandante dela, José Ávila da Rocha, e os três à paisana, Brasílio Martinho do Vale, Eduardo Curtolo e Oswaldo Garcia. Ver: FSP. Área em Guaianazes é reocupada dois anos depois por 200 famílias. 31 de janeiro de 1989, Cidade, p. C5

355 FSP. Líder do prefeito diz que guarda pode ser desativada. 6 de abril de 1987. Cidades, p. A13

356 FSP. Jânio determina ampliação da Guarda. 22 de abril de 1987. Cidades, p. A12

357 “A luta do movimento do Grajaú – já então denominado Vila Arco Íris – continuou ainda por muitos anos. Os conflitos com a administração Jânio Quadros e as dificuldades de construir utilizando o sistema de cerâmica armada prefabricada no canteiro, introduzida pelo Laboratório de Habitação da Unicamp esticaram os cronogramas e, outra vez, uma gestão municipal se encerrou sem o conjunto estar concluído”. Este trecho não consta da tese de mestrado, apenas de sua versão publicada, conforme aponta o autor. Segundo ele, este trecho foi escrito em Agosto de 1991, ou seja, ao final da administração. Ver: BONDUKI, N. **Habitação e autogestão: construindo territórios de utopias**. Rio de Janeiro: Fase, 1992, p. 137

358 Segundo o jornal, no seu balanço da administração Jânio, cinco remoções haviam sido realizadas em operações derivadas da Lei. Ver: FSP. Governo janista ignora planejamento para o futuro. 1 de janeiro de 1989, p. C5

de 1988, a três meses das eleições, em que novamente se reelegeria vereador, De Paula, no âmbito das discussões sobre o Plano Diretor da Cidade, especificamente, ao procurar demonstrar a validade factual dos zoneamentos delineados pelo Plano, fez um apontamento sobre a atuação de sua Secretaria que nos interessa, por evidenciar essa retomada:

De Paula diz que 200 favelas foram transferidas em São Paulo, nesta gestão [na administração Jânio Quadros]. Há 92 projetos. Ele admite que deslocou famílias inteiras para locais ainda sem água e sem asfalto, apenas para não permitir que as zonas residenciais (Z-1) sejam quebradas.³⁵⁹

O Secretário procurava afirmar a efetividade das normas do Plano, apontando o zelo de sua Secretaria, e da Prefeitura, para com a manutenção do zoneamento lá definido. Entretanto, ao fazer isso, seu apontamento nos serve para evidenciar a retomada da política de remoção pela administração, ou pelo menos para o desejo de ser vista como tal.

4.4. A mudança de administração

Poderíamos resumir grande parte da explicação do engendramento da situação das propostas da urbanização de favelas e do mutirão autogestionário ao início de 1989 simplesmente com o mecanismo *mudança de administração*, proposto por Kingdon. Entretanto, isso seria introduzir uma caixa preta no momento central de nossas explicações. Assim, optamos por detalhar o que compõe a explicação resumida nessas três palavras. De saída, a mudança de administração é composta por outros mecanismos: eleições e mudança de pessoal chave. As eleições são um evento ambiental que determina a ocupação de determinados cargos por determinados indivíduos de certos partidos. Estes cargos controlam a ocupação de determinados postos-chave da máquina do poder público.

Assim, neste caso, quando dizemos mudança de administração, estamos dizendo que houve uma eleição, mudaram os decisores eleitos e estes indicaram novos ocupantes para determinados cargos. Essas mudanças, a de decisor eleito e decisores indicados, pode ser uma profunda mudança na situação de questões e propostas, ou não. O grau dessa mudança é determinado pela distância entre as percepções e relações quanto às questões, propostas e atores, dos decisores antigos em relação as dos novos. Para detalharmos o mecanismo *mudança*

³⁵⁹ FSP. Plano propõe adensamento de áreas urbanas. 5 de agosto de 1988. cidades, p. A.13

de administração é necessário explicarmos a eleição, as indicações e os impactos dessas mudanças de decisores nas situações das questões e propostas.

Foi um longo caminho o de Erundina à cadeira de prefeito de São Paulo. Apesar de ser próxima da Articulação, não foi apoiada por essa ala do PT na luta pela indicação do partido. O apoio a Erundina na corrida pela indicação do partido veio de outras correntes do partido. A Articulação apoiou Plínio de Arruda Sampaio, porém Erundina ganhou as prévias internas e tornou-se a candidata. Contudo, ao longo da campanha, provavelmente devido ao desempenho de Erundina, houve diversas sugestões de reorganizações da chapa de modo a possibilitar uma coalizão com o recém surgido PSDB. Abaixo, no gráfico *Desempenho dos principais candidatos nas pesquisas eleitorais* podemos ver o desempenho de Erundina nas pesquisas ao longo da campanha. Conforme se pode ver, com base nas variações do desempenho dos principais candidatos, podemos dividir a campanha em três momentos, um que vai do seu início em agosto à 18 de setembro, outro daí a 28 de outubro, e a reta final daí ao dia da eleição.

Fonte: pesquisas eleitorais publicadas na Folha de São Paulo nas edições de 07/09, 23/09, 11/09, 18/09, 02/10, 09/10, 14/10, 28/10, 01/11, 04/11, 8/11, 10/11, 14/11 e 15/11. Não utilizamos os dados da pesquisa publicada no dia 12 de novembro.

Gráfico 5 - Desempenho dos principais candidatos nas pesquisas publicadas no Folha de São Paulo

Neste gráfico não está incluído o desempenho de Mellão (PL) ao longo da campanha. Nós o retiramos para deixar a leitura mais limpa. Seu desempenho não apresentou grandes alterações, variando geralmente em torno dos 5%. Em agosto de 1988 as principais candidaturas à

prefeitura de São Paulo já estavam definidas: Paulo Maluf, pelo PDS, João Leiva pelo PMDB, Franco Montoro pelo PSDB e Luiza Erundina pelo PT.

Esperava-se um novo confronto entre o PMDB e a direita, encabeçada por Maluf. O PMDB sofrera uma perda com o surgimento do PSDB, mas esperava compensar tal perda com o apoio de Jânio à sua candidatura, desta vez, explícito³⁶⁰. Algo que janistas duvidavam que ocorresse realmente³⁶¹. No dia 7 de agosto saíram as primeiras pesquisas³⁶², nelas Erundina aparecia em terceiro lugar, atrás de Maluf e Montoro. O quadro não era dos melhores para a sua candidatura, porém eventos facilitaram seu caminho.

Em meados de agosto, um problema de saúde levou o PSDB a trocar seu candidato. De início se cogitou trocar Montoro por Covas³⁶³, mas, este, depois de uma semana de pressão, não aceitou³⁶⁴, pois pretendia candidatar-se a presidente. Então o partido optou por Serra³⁶⁵, que aceitou a indicação ao fim de agosto³⁶⁶. A essa altura, já havia fracassado a primeira tentativa de uma coalizão entre o PT e o PSDB, com base numa chapa Plínio/Tutu Quadros³⁶⁷. Nesse primeiro momento da campanha, anterior ao início do horário eleitoral, Maluf reinou absoluto, subindo de 29% para 39% das intenções de voto, o que levou a disputas no comando de sua campanha³⁶⁸.

No segundo momento da campanha, que vai do início do horário eleitoral, por volta de 18 de setembro, até o empate técnico de Maluf e Leiva, na pesquisa divulgada em 28 de outubro, ocorrem dois movimentos acentuados: uma queda de Maluf, que vai de 39% para 25%, e uma subida de Leiva, que sai de 7% para 24%. Apesar dessa forte subida, o mês de outubro não foi fácil para a campanha de Leiva. No início de outubro, o governador Quéricia inaugurou a estação do Metrô de Itaquera, a qual considerava uma das obras símbolo de sua administração. No

360 FSP. Jânio diz que tem 'simpatia muito grande' por Leiva. 16 de agosto de 1988, política, p. A8; FSP. Jânio 'subirá no palanque' para ajudar PMDB, diz Leiva. 2 de setembro de 1988, A10

361 FSP. Apoio a ex-governador divide os janistas em São Paulo. 17 de agosto de 1988, política, p. A8; e FSP. Janistas duvidam que prefeito apoie Leiva. 6 de setembro de 1988, p. A6

362 FSP. Maluf amplia para 15% a vantagem sobre Montoro. 7 de agosto de 1988, p. A8

363 FSP. PSDB estuda substituição de Montoro. 18 de agosto de 1988. Capa

364 Ver: FSP. PSDB quer Covas, que quer Funaro. 19 de agosto de 1988, p. A5; FSP. Covas resiste à candidatura mas diz que vai pensar. 20 de agosto de 1988, p. A5; FSP. Covas já está conversando sobre prefeitura, 22 de agosto de 1988. Capa; FSP. Só Covas vence Maluf nas eleições, mostra pesquisa. 23 de agosto de 1988, p. A7; e FSP. PSDB faz último esforço; Covas continua irredutível. 24 de agosto de 1988, p. A8

365 FSP. PSDB começa a se definir pela candidatura de Serra. 27 de agosto de 1988, p. A6; e FSP. PSDB insiste com Serra, que ainda mantém o não a sua candidature. 28 de agosto de 1988, p. A4

366 FSP. Serra cede e vai disputar a prefeitura. 1º de setembro de 1988. Capa

367 FSP. Fracassa negociação da aliança PT-PSDB. 25 de agosto de 1988, p. A8; e FSP. PT e 'tucanos' chegaram a discutir chapa Plínio-Tutu para Prefeitura. 2 de setembro de 1988, p. A10

368 FSP. Luta interna divide comando da campanha de Maluf. 15 de setembro de 1988, p. A8

entanto, funcionários do Metrô e professores compareceram à solenidade para protestar. Um grupo, a princípio desconhecido, agrediu os manifestantes³⁶⁹ e o caso foi longe³⁷⁰. Por fim, noticiou-se que os agressores faziam parte do staff do Palácio dos Bandeirantes³⁷¹. Não bastando, ocorreram problemas com adutoras que levaram a diversas faltas de água em diferentes bairros de São Paulo³⁷². A Sabesp, responsável pelas adutoras, respondia à pasta de Leiva no Governo do Estado e correram notícias de que se buscava abafar o caso³⁷³.

Pelo menos, para felicidade ilusória de Leiva e seus parceiros, Jânio, ao longo desse momento, manteve, e até acentuou, seu apoio à candidatura do PMDB³⁷⁴. Ameaçou demitir malufistas³⁷⁵, declarou seu apoio até o fim³⁷⁶ e, depois de muita insistência por parte dos peemedebistas³⁷⁷, gravou, junto com dona Eloá, sua esposa, mensagens de apoio a Leiva para o programa eleitoral³⁷⁸, que foram ao ar no dia 26 de outubro³⁷⁹, à véspera dum debate televisivo que se negociava há tempos³⁸⁰. No programa televisivo, o PMDB vinha aumentando o tom e baixando

369 FSP. Protestos no Metrô dá espancamento. 2 de outubro de 1988. Capa

370 Ver: FSP. PM vê briga partidária em agressões, 3 de outubro de 1988. Capa; FSP. Metroviários querem acionar Estado devido a espancamento em Itaquera 3 de outubro de 1988 C1; FSP. PT quebra clima de 'chá-das-cinco' e mostra clip de agressões. 4 de outubro de 1988, p. A4; FSP. Assembleia pode ouvir secretários sobre agressões no Metro. 4 de outubro de 1988, p. A5; FSP. Assembleia chama secretários para depor sobre agressão. 5 de outubro de 1988, p. A10; FSP. Identificados os 20 agressores das manifestações no Metro Itaquera. 10 de outubro de 1988, p. A4; FSP. Secretário diz não ter nome de agressores. 11 de outubro de 1988, p. A6;

371 FSP. Amigo de Quércia chefio as agressões em Itaquera. 16 de outubro de 1988. Capa; FSP. Amigo de Quércia comandou espancamento em Itaquera. 16 de outubro de 1988, p. A9; FSP. Amigo de Quércia deve ser indiciado, palácio nega tudo. 17 de outubro de 1988. Capa; FSP. Surge novo agressor dentro do Palácio. 18 de outubro de 1988, Capa. FSP. Professor reconhece agressor na polícia. 20 de outubro de 1988; Capa; FSP. Reconhecidos outros 3 agressores de Itaquera. 21 de outubro de 1988. Capa; FSP. Palácio mandou Meto dar entrada a grupo agressor. 22 de outubro de 1988, p. A5; FSP. Grupo do Palácio já agredia manifestantes em julho. 25 de outubro de 1988, p. A8

372 FSP. Rompe-se outra adutora desta vez em São Mateus. 16 de outubro de 1988, Capa; FSP. Novo acidente na rede da Sabesp deixa sem água bairros da Zona Leste. 16 de outubro de 1988, p. C1; FSP. Água volta com atraso na Zona Leste. 17 de outubro de 1988, p. C3

373 FSP. Governo afasta perito e emperra laudo sobre adutoras para proteger Leiva. 14 de outubro de 1988, p. C1; e FSP. Perito diz que diretor do IC exigiu laudo das adutoras sem conclusões. 15 de outubro de 1988, p. C1

374 FSP. Jânio diz que fará campanha para Leiva. 23 de setembro de 1988, Capa

375 "Sou muito zangado, e não gosto de traições. Depois que me defini, a máquina que pense duas vezes", em FSP. Jânio ameaça demitir os malufistas da prefeitura. 27 de setembro de 1988, Capa. Ver também FSP. Prefeito adverte vereadores que apoiam Maluf. 28 de setembro de 1988, p. A8; FSP. Jânio poderá demitir quem não apoia Leiva. 29 de setembro de 1988, p. A9; FSP. Coordenador Malufista pode sair da Prefeitura. 29 de setembro de 1988, p. A9; e FSP. Jânio adverte regionais sobre apoio a Maluf. 12 de outubro de 1988, p. A7

376 FSP. Jânio diz que vai de Leiva 'até o fim'. 13 de outubro de 1988, Capa

377 FSP. Jânio aparece no programa de TV do PMDB até domingo. 28 de setembro de 1988, p. A8; FSP.

Quercistas consideram que apoio é decisivo. 28 de setembro de 1988, p. A8; e FSP. Jânio reafirma apoio a Leiva após encontro com Sarney. 13 de outubro de 1988, p. A10

378 FSP. Jânio Quadro e Eloá gravam pedido de voto para Leiva. 20 de outubro de 1988, p. A5

379 FSP. Jânio fala pela primeira vez no programa de Leiva. 27 de outubro de 1988, p. A9

380 Ver: FSP. Sem acordo entre os candidatos, Folha e Globo cancelam debate. 9 de setembro de 1988, p. A4; FSP. Publicitário diz que estratégia do silêncio ajuda ex-governador. 10 de setembro de 1988, p. A7; FSP. Para Erundina Maluf deve se expor e debater. 12 de setembro de 1988, p. A6; FSP. Leiva mantém tática de evitar discussão das regras do debate. 23 de outubro de 1988, p. A7; FSP. Leiva evita se pronunciar sobre regras. 24 de outubro de 1988, Capa; FSP. Leiva agora quer 'discutir' as regras para o debate. 25 de outubro de 1988, p. A7;

o nível dos ataques ao PSDB. Flavio Bierrenbach acusou Serra de ter enriquecido quando ocupou a Secretaria de Planejamento do GESP³⁸¹, depois Quércia fez críticas abertas a Montoro³⁸², por fim Eurípedes Salles (PFL), no programa do PMDB, requentou acusações de que Fernando Henrique era maconheiro. Para piorar, antes disso, no dia 27 de outubro, Leiva se dirigira ao local daquele debate, porém lá ficou sabendo que Maluf não iria, e por fim, depois de alguma hesitação, resolvera ir embora, sem participar do debate também³⁸³. Enquanto a história se desenrolava, aproveitou para ter uma conversa com Eurípedes Salles. A conversa se deu no nono andar do prédio da Folha de São Paulo, numa sexta. Alguém ouviu e uma semana depois a própria Folha publicou:

O candidato do PMDB estava na sala quando Salles entrou. ‘Você mandou me chamar?’, perguntou o vereador. ‘Mande sim. Tenho uma coisa importante para conversar com você’, respondeu Leiva. Em seguida, os dois se retiraram para um terraço que fica ao lado da sala e começaram a conversar. O diálogo que se seguiu também foi ouvido. ‘Estamos precisando muito de você’, disse Leiva. ‘É sobre o Fernando Henrique. Você precisa procurar o Santa Rita (coordenador da campanha do PMDB na TV) e combinar com ele. Depois você me telefona’, disse Leiva.

Na segunda-feira, Salles falou no programa do PMDB na TV...³⁸⁴.

A fuga dos grandes adversários entre si, Maluf e Leiva, do debate, além de dar mais espaço aos outros candidatos, desagradou parte do eleitorado³⁸⁵. No dia seguinte mais notícias ruins³⁸⁶. Enquanto se desenrolava a guerra entre o PMDB e PSDB³⁸⁷, no PT as ações se deram em dois sentidos. A campanha acentuou ainda mais as críticas a Maluf e ao governo³⁸⁸, em todos os níveis, enquanto determinadas figuras do partido cortejavam o PSDB. A dez dias da eleição, Lula e Brizola propuseram uma aliança ao PSDB³⁸⁹. No dia seguinte à proposta, Serra disse que aceitava, desde que ele fosse o cabeça de chapa³⁹⁰. Montoro e Fernando Henrique disseram

FSP. Leiva começa a discutir o regulamento. 26 de outubro de 1988, p. Capa; FSP. Leiva mantém a indefinição sobre debate. 27 de outubro de 1988, Capa; e FSP. Leiva confirma presença no debate; agora Maluf hesita. 28 de outubro de 1988, p. A6

381 FSP. Montoro contesta as acusações do secretário da Habitação a Serra. 29 de outubro de 1988, p. A6

382 FSP. Ataque de Quércia une correntes do PSDB na defesa de Montoro. 2 de novembro de 1988, p. A5

383 FSP. Maluf foge e Leiva escapa do debate. 29 de outubro de 1988, Capa

384 FSP. A ideia da ‘maconha’ partiu de Leiva. 4 de novembro de 1988, p. A8

385 FSP. Eleitor condena fuga de Maluf e Leiva. 29 de outubro de 1988. Eleições, p. A1

386 FSP. 53% acham o governo Sarney péssimo. 30 de outubro de 1988, Capa; FSP. Falta água hoje o dia todo em seis bairros. 30 de outubro de 1988, capa; FSP. Maioria considera péssimo desempenho do governo Sarney. 30 de outubro de 1988, p. A6

387 FSP. Maluf aproveita guerra entre PSDB e PMDB e promete luxo para todos. 1 de novembro de 1988, p. A4

388 FSP. PT parte para ofensiva contra favoritos em seu horário gratuito. 1 de novembro de 1988, p. A5

389 FSP. Lula e Brizola propõem aliança ao PSDB para prefeitura; Covas recusa. 5 de novembro de 1988, p. A4

390 FSP. Serra aceita frente se for candidato. 6 de novembro de 1988, Capa

que não haveria aliança com o PT³⁹¹. Entrementes, o PMDB se dera conta do erro que cometera. No dia 1º de novembro já buscava colocar panos quentes na briga com o PSDB, este, no entanto, não baixava o tom³⁹². No dia 4 foi publicada a conversa de Leiva com Salles³⁹³. No dia seguinte, quando o PSDB respondeu ao PT e PDT³⁹⁴, Leiva já acenava ao PSDB, afirmando acreditar ser possível chegar-se a um acordo³⁹⁵. Continuou insistindo³⁹⁶ e a resposta veio no dia 11, nas ruas, com uma passeata dos professores da USP ao Palácio dos Bandeirantes³⁹⁷.

Afora essa passeata e a greve dos docentes da USP, outros acontecimentos também não ajudavam a campanha de Leiva. No dia 4 o TRE encaminhou à Polícia Federal uma denúncia de desvio de seis linhas da Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC do Ministério da Habitação e Bem-Estar Social) para um Comitê de campanha de Leiva³⁹⁸. Segundo a denúncia, desde setembro isso vinha ocorrendo³⁹⁹. Não deixa de ser interessante isso ter ocorrido numa dependência deste Ministério, que em setembro de 1986 sofrera um incêndio⁴⁰⁰, e era comandado por Prisco Viana, que fora coordenador da campanha presidencial de Maluf em 1984. Prisco e Maluf haviam brigado em 1985, mas a essa altura já havia se reaproximado graças a Calim Eid⁴⁰¹. Outro acontecimento que pode ter prejudicado a campanha de Leiva foi o assassinato, a cinco dias da eleição, de um dos grevistas da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) pelo exército, enviado por Sarney⁴⁰².

Nesse terceiro momento da campanha, Maluf estanca sua queda e consegue recuperar algo (28%), Leiva perde seis pontos e cai para 18%, Erundina, que até então, no seu melhor momento, tinha chegado aos 17%, mais do que dobra sua votação, saindo dos 12% para chegar, à véspera da eleição, na pesquisa, aos 25% das intenções. Na boca de urna do dia 15 a subida de Erundina aparecia mais acentuada ainda: Maluf 26,4%, Erundina 30%, Leiva 15,8% e Serra

391 Ver: FSP. Serra aceita aliança com PT e PDT se Erundina desistir. 6 de novembro de 1988, p. A8; e FSP. Cardoso afirma que é contra uma frente para derrotar Paulo Maluf. 7 de novembro de 1988, p. A5

392 FSP. PMDB suspende críticas, Serra diz que Leiva é 'cínico'. 2 de novembro de 1988, p. A5; e FSP. Quércia agora diz que gosta de Serra; novo alvo é Maluf. 3 de novembro de 1988, p. A6

393 FSP. A ideia da 'maconha' partiu de Leiva. 4 de novembro de 1988, p. A8

394 FSP. Cardoso afirma que é contra uma frente para derrotar Paulo Maluf. 7 de novembro de 1988, p. A5

395 FSP. Leiva diz que voltou a crescer e acha viável aliança com 'tucanos'. 7 de novembro de 1988, p. A5

396 FSP. PMDB tenta entendimento com 'tucanos' PSDB recusa. 9 de novembro de 1988, p. A5; e FSP. Leiva fala em adesão dos 'tucanos' e aposta nos indecisos. 10 de novembro de 1988, p. A5

397 FSP. PM impede protesto de grevistas no palácio. 11 de novembro de 1988, p. C8; e FSP. PT, PDS e PSDB formaram a comissão de frente. 11 de novembro de 1988, p. C8

398 FSP. Comitê Leiva usa telefones de Secretaria. 5 de novembro de 1988, p. Capa

399 FSP. Promotor eleitoral acusa Leiva por uso de órgão público. 5 de novembro de 1988, p. A5

400 FSP. Incêndio destrói em apenas duas horas Ministério da Habitação em Brasília. 27 de setembro de 1988, p. C1

401 FSP. Maluf reinicia contatos no interior em busca de apoio. 27 de setembro de 1988, p. A6

402 FSP. Confronto entre exército e grevista faz 1 morto na CSN. 10 de novembro de 1988, Capa

5,2%. Nos resultados finais, os oficiais do TRE, Maluf teve 24,45% dos votos, menos ainda do que a boca de urna indicara, Erundina teve 29,84%, Leiva 14,17% e Serra 5,59%.

Nos últimos dias de campanha, o PSDB foi a noiva desejada. Certamente ela amou, mas ninguém levou sua mão. Oficialmente, o PSDB manteve a campanha de Serra até o fim. No dia 12, por exemplo, soltou uma nota:

O PSDB vem a público alertar seus militantes, simpatizantes e amigos contra manobras e truques eleitorais visando prejudicar a vigorosa candidatura do deputado José Serra a prefeito de São Paulo. O PSDB denuncia a existência de uma verdadeira central de boatos, intrigas e rumores sem qualquer fundamento, com o propósito de confundir os eleitores dos tucanos. Nenhuma coligação é hoje viável, e caso acontecesse, Serra seria o único candidato com condições de derrotar Paulo Maluf.

O PSDB alerta seus militantes, simpatizantes e amigos para que, em toda a cidade, rejeitem com firmeza os boatos, rumores e intrigas. E convoca-os para a grande mobilização final que o levará à vitória em 15 de novembro.

Ass: Franco Montoro, Mário Covas, Fernando Henrique Cardoso e José Maria Monteiro⁴⁰³.

Além disso, pagou uma propaganda de um quarto da capa da Folha, onde se lia em letras garrafais: “Serra Vence Maluf e Leiva”. Abaixo, com uma letra seis vezes menor, “pesquisas da Levantamentos e Pesquisas de Marketing LPM indicam que se só houvesse Leiva e Maluf confrontando individualmente Serra, o resultado seria esse”⁴⁰⁴. Fernando Henrique, novamente, deixou límpida a posição do partido: “Na época da Ditadura o PT queria viabilizar o partido e deixou Jânio ganhar. Agora nós também queremos viabilizar o PSDB”⁴⁰⁵. Contudo isso foi a ação das lideranças do partido, a base do partido já havia feito sua escolha. No dia 12, à saída de uma caravana de Serra na Assembleia Legislativa, a base vocalizou suas críticas. No mesmo dia, foi divulgado um manifesto de intelectuais do PMDB e PSDB em apoio a Erundina:

Os eleitores favoráveis a um governo social são maioria aritmética em São Paulo e podem governar a cidade, bastando que sejam capazes de transcender as barreiras partidárias [...] Por essa razão ‘tucanos’ e peemedebistas esclarecidos votarão em Luiza Erundina⁴⁰⁶.

403 FSP. ‘Nenhuma coligação é hoje viável’. 13 de novembro de 1988, p. A8

404 FSP. 13 de novembro de 1988. Capa

405 FSP. Serra faz passeata e diz que confia nos votos dos eleitores ainda indecisos. 13 de novembro de 1988, p. A8

406 FSP. Serra faz passeata e diz que confia nos votos dos eleitores ainda indecisos. 13 de novembro de 1988, p. A8

Diferentemente de hoje, à época a *boca de urna* foi liberada a cem metros de cada seção eleitoral⁴⁰⁷. O PT divulgara que mobilizaria 18 mil boqueiros⁴⁰⁸, o PSDB respondeu dizendo que mobilizaria 33 mil⁴⁰⁹. No dia da eleição, depois do meio dia, era tudo 13⁴¹⁰. Se algum dia houve alguma eleição em que a boca de urna foi importante, foi essa.

O principal estudo sobre eleições municipais na cidade de São Paulo foi realizado por Limongi e Mesquita. Nele abordam as eleições que ocorrem de 1985 a 2008, e concluem que:

a despeito da inconstância dos resultados, o eleitorado paulistano tem apresentado considerável estabilidade em suas opções. As flutuações das preferências dos eleitores são pequenas e se dão dentro de limites estreitos e conhecidos. Obviamente, estabilidade não é o mesmo que imobilismo. As mudanças, no entanto, são lentas e dependem da capacidade dos partidos de mobilizarem o eleitorado. Sobretudo, para interpretar resultados eleitorais, é preciso levar em conta a oferta de candidaturas. Eleitores votam nas opções que os partidos lhe oferecem. Nestes termos, a estratégia perseguida pelos partidos passa a ser fundamental para dar conta do comportamento dos eleitores⁴¹¹.

Segundos eles, a explicação para a eleição de Erundina é:

A polarização ocorrida nos últimos momentos da eleição de 1988 esvazia o centro e fortalece as alternativas polares do espectro político. A decisão final coube aos eleitores. Por meio da coordenação de seus votos, ou “voto útil”, para usar o vocabulário consagrado nas eleições anteriores, nos dias finais da campanha o eleitor decidiu a eleição em favor da Erundina. O PT venceu, como os líderes do partido e a própria prefeita eleita reconheceram no dia seguinte à eleição (ver *Folha de S. Paulo*, 16/11/1988, A2), com o apoio decisivo dos eleitores do PMDB e PSDB⁴¹²

Sem dúvida, a eleição de Erundina é fundamental para explicarmos as mudanças da política habitacional que nos propomos, porém de forma alguma é suficiente. Para isso, dentre outros elementos, que veremos adiante, é preciso mobilizar explicativamente as características, ideias

407 FSP. Liberada a boca de urna a 100 m dos locais de votação. 15 de novembro de 1988. Capa

408 FSP. PT mobiliza 18 mil para atrair indecisos na boca de urna. 14 de novembro de 1988. Eleições, p. A5

409 FSP. PSDB coloca 33 mil nas ruas. 15 de novembro de 1988, Eleições, p. A2

410 FSP. Boca de urna ‘tucana’ engrossa a propaganda petista na eleição. 16 de novembro de 1988. Eleições, p. A3

411 LIMONGI, F.; MESQUITA, L. estratégia partidária e clivagens eleitorais: as eleições municipais pós-redemocratização. In KOWARICK, L; MARQUES, E (org.). **São Paulo: novos percursos e autores**. 1ª ed. São Paulo: Ed. 34; Centro de Estudos da Metrópole, 2011, p. 209

412 LIMONGI, F.; MESQUITA, L. estratégia partidária e clivagens eleitorais: as eleições municipais pós-redemocratização. In KOWARICK, L; MARQUES, E (org.). **São Paulo: novos percursos e autores**. 1ª ed. São Paulo: Ed. 34; Centro de Estudos da Metrópole, 2011, p. 216

e relações de determinados indivíduos indicados por ela para determinadas posições na PMSP. Ou seja, é necessário expor as mudanças de pessoal chave.

A partir do dia 12 de novembro de 1988, por convicção ou conveniência, Erundina passou a falar como prefeita eleita. Era um sábado e o último dia de campanha, devido ao “silêncio pré-eleitoral” que começava no domingo, 13 de novembro. No início da tarde, Erundina foi à favela Vila Prudente, que ao longo da campanha havia se tornado um símbolo da luta contra o desfavelamento⁴¹³. No dia anterior, Quércia, pressionado por resultados de pesquisas eleitorais, atacara Maluf e Erundina⁴¹⁴. Quanto a ela, especificamente, ele dissera: “alguém sem competência para governar, que pertence a um grupinho que só sabe fazer greve”. Logo na chegada à favela, Erundina foi cercada pelos repórteres, ansiosos por declarações quanto aos resultados daquelas pesquisas e sobre as declarações do governador. Quanto a estas, Erundina disse:

Provei minha competência como funcionária da Prefeitura e a seguir como vereadora e deputada. Agora, provarei a mesma coisa, na escolha da equipe de assessores que irá governar comigo⁴¹⁵

Depois da visita à favela, Erundina se dirigiu a seu último compromisso de campanha, um encontro com o movimento de moradia na zona leste de São Paulo⁴¹⁶. A opção de Erundina de encerrar sua campanha em duas atividades com o movimento de moradia evidenciam a importância desse grupo de interesse para essa futura decisora.

No que tange à nossa temática, além do prefeito, temos mais três cargos importantes: o de secretário de habitação (Sehab), o de presidente da Cohab e o de superintendente de Habi. Para o primeiro, Erundina indicou Maria Ermínia Maricato, professora de arquitetura e urbanismo, reconhecida especialista, que lhe assessorara pontualmente em questões da área habitacional ao

413 Em agosto Jânio determinou a remoção de uma favela na Vila Prudente. Essa favela tinha cerca de 7500 moradores, e fora criada em 1945, como resultado das remoções para implementação de obras do Plano de Avenidas de Prestes Maia. Como solução à população removida, Jânio sugeriu que a CDHU, companhia habitacional do governo paulista, que desse casas ou passagens. O Movimento de Defesa dos Favelados, Suplicy, Gouveia e Pacheco, este, então, advogado da Associação de Defesa da Moradia, uma assessoria jurídica dos movimentos de moradia, envolveram-se na luta dos moradores contra a determinação de Jânio. No dia 8 de novembro Erundina já havia visitado a favela. Ver: (1) FSP. Jânio manda tirar favela de Vila Prudente. 27 de agosto de 1988, capa; FSP. Favelados protestam contra desapropriação. 29 de agosto de 1988, p. C3; FSP. Jânio faz exigência a favelados. 6 de setembro de 1988, p. C2; e FSP. Prefeito recebe moradores e decide urbanizar favela de Vila Prudente. 7 de setembro de 1988, p. C2; FSP. Erundina vai em caravana visitar ex-favelados na Zona Leste de SP. 9 de novembro de 1988, p. A5

414 FSP. Quércia acusa Maluf de ‘safado’ e Erundina de incompetente. 12 de novembro de 1988, p. A4

415 FSP. Erundina fecha campanha e tenta criar clima de vitória. 13 de novembro de 1988, p. A11

416 FSP. Erundina fecha campanha e tenta criar clima de vitória. 13 de novembro de 1988, p. A11; “Maluf também comentou as declarações de Quércia: “eu perdôo o governador. Ele disse isso no desespero da derrota”, ver FSP. Campanha acaba em duelo Maluf-Quércia. 13 de novembro de 1988, Capa

longo de seus mandatos anteriores. Esta indicou Nabil Bonduki, também arquiteto urbanista, assessor dos movimentos de moradia, professor e seu antigo aluno, para o cargo de superintendente de Habi. Para a Cohab, a pedido do movimento de moradia⁴¹⁷, Erundina indicou Miguel Reis, que havia sido assessor do prefeito de Diadema.

Nessas eleições a Câmara Municipal de São Paulo foi ampliada, o total de vereadores subiu de 33 para 53. Desde 1983 não havia eleições para a CMSP, contudo, dado o surgimento de novos partidos e trocas partidárias, a composição da Câmara havia se alterado desde sua composição inicial. O Quadro 12, abaixo, apresenta as variações dos tamanhos das bancadas partidárias na CMSP em relação a esta composição. Como se pode ver, durante essa legislatura o PMDB perdeu um terço (15% da CMSP) de suas cadeiras e surgiram o PSDB (com 12% da CMSP) e o PCB (com 3%). Por outro lado, o PDS, com o surgimento do PFL (15% da CMSP), perdeu quase todas as suas cadeiras, ao início da legislatura tinha 18% da CMSP, ao final apenas 3%.

Tamanho das bancadas conforme o resultado eleitoral em 1983 e variação delas ao final desta legislatura e ao início da nova legislatura (em %)										
momento	PCB	PC do B	PT	PDT	PSDB	PMDB	PTB	PDS	PFL	PL
eleitoral 1983	0,0	0,0	15,2	0,0	0,0	45,5	21,2	18,2	0,0	0,0
dezembro de 1988	3,0	0,0	0,0	0,0	12,1	-15,2	0,0	-15,2	15,2	0,0
eleitoral 1989	1,9	1,9	15,0	1,9	9,4	-28,5	-11,8	-3,1	7,5	5,7

Fonte: <http://camaramunicipalsp.qaplaweb.com.br/iah/pt/index.htm>; mantido pela Secretaria de Documentação da CMSP (SGP.3); Elaboração própria

Quadro 15 Variação do Tamanho das bancadas partidárias na Câmara (1983-1989)

Se compararmos a composição inicial da Câmara após as eleições, em 1983 e em 1989, notaremos que além do surgimento dos novos partidos, outros elementos influenciaram o resultado. O PDS que fora reduzido a um vereador, recuperou grande parte de sua perda. Ele, que tinha 18% em 1983, no início de 1989 agrupava 15% da CMSP, uma queda de apenas 3% em relação à eleição anterior, mesmo com a elevação do total de vereadores. Frente ao PFL, que havia drenado suas forças, foi um crescimento relativo. O PFL, que ao final da administração Jânio controlava 15% da Câmara, após as eleições passou a controlar apenas 7,5%, isto é, metade da força do PDS. Em termos absolutos nada mudara, o PDS tinha os mesmos 6 vereadores de 1983, contudo em relação ao único vereador que tinha em 1988 foi um grande crescimento.

Como vimos, nessa eleição a direita se dividiu, com Jânio e o PFL apoiando Leiva, por um lado, e o PDS com Maluf por outro. O PTB simpatizava com Maluf mas estava amarrado a

⁴¹⁷ Segundo Evaniza Rodrigues, em entrevista concedida à pesquisa, Reis para a presidência da Cohab foi uma indicação do movimento de moradia à Erundina.

Jânio, que poderia ser candidato a presidente, e o PL correu sozinho. O PL teve dignos 5,7%, o PDS se recuperou do racha do PFL. Este mal manteve o que tinha, e relativamente perdeu metade, tal como o PTB. O PMDB, o parceiro mais à esquerda da coalizão de Jânio, perdeu mais ainda. E quanto aos opositores de Jânio? O PT dobrou de tamanho, tornando-se o maior partido na CMSP. O PSDB perdeu espaço, não conseguindo crescer o suficiente para compensar a ampliação da Câmara. Mas note-se, enquanto o PFL tinha 5 vereadores e elegeu 4, o PSDB tinha 4 e elegeu 5. Além disso, PDT, PCB e PC do B passaram a ter representação na Câmara.

Abaixo o *Quadro 16* apresenta a composição da CMSP ao longo do governo Erundina. Como se pode ver, o desempenho do partido da prefeita nas eleições à Câmara foi bom, subindo de 15% para 30%, um total de 16 vereadores. Tornou-se assim o maior partido na Câmara, seguido do PMDB com 9 (17%), o PDS com 8 (15%), PTB com 5 (9,4%), PSDB também com 5 (9,4%), PFL com 4 (7,55), PL com 3 (5,75), e PDT, PCB e PC do B com apenas um vereador cada (1,9%).

Tamanho das Bancadas na Câmara Municipal								
partido	1 de janeiro de 1989		20 de março de 1989		20 de março de 1990		31 de dezembro de 1992	
	freq.	%	freq.	%	freq.	%	freq.	%
PCB	1	1,9	1	1,9	1	1,9	0	0,0
PC do B	1	1,9	1	1,9	1	1,9	1	1,9
PT	16	30,2	16	30,2	16	30,2	15	28,3
PSB	0	0,0	1	1,9	1	1,9	2	3,8
PDT	1	1,9	1	1,9	1	1,9	0	0,0
PSDB	5	9,4	5	9,4	6	11,3	7	13,2
PMDB	9	17,0	8	15,1	7	13,2	10	18,9
PTB	5	9,4	5	9,4	5	9,4	5	9,4
PDS	8	15,1	8	15,1	6	11,3	6	11,3
PFL	4	7,5	4	7,5	4	7,5	3	5,7
PST	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
PV	0	0,0	0	0,0	1	1,9	1	1,9
PL	3	5,7	3	5,7	2	3,8	2	3,8
PSC	0	0,0	0	0,0	1	1,9	0	0,0
PRN	0	0,0	0	0,0	1	1,9	0	0,0
PPS	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	1,9

Fonte: <http://camaramunicipalsp.qaplaweb.com.br/iah/pt/index.htm>; mantido pela Secretaria de Documentação da CMSP (SGP.3); Elaboração própria

Quadro 16 Tamanho das bancadas partidárias na Câmara (1989-1992)

A administração, ao seu início, contava com o apoio do PDT, PCB, PC do B e PSB. Neste último havia uma disputa, mas os setores que apoiavam a aliança com o PT a venceram ao longo do ano de 1989. Assim a administração tinha 19 vereadores (36%). Logo ao início, como veremos, certamente fariam oposição à Administração o PDS, PTB e o PFL, totalizando 17 vereadores (32%). Tudo levava a crer que o PMDB (17%) e o PL (5,7%) também fariam oposição. O que deixava a oposição com 29 vereadores, a maioria.

4.5. Os impactos da mudança de administração nas situações das propostas do mutirão autogestionário e da urbanização de favelas

Diferentemente de De Paula, Ermínia Maricato era uma especialista, reconhecida na temática da habitação. Havia se formado em arquitetura e urbanismo na FAU/USP em 1971, onde também fez mestrado⁴¹⁸ (1977), doutorado⁴¹⁹ (1984) e onde lecionava desde 1974. Antes disso, fora uma das formuladoras da nova política habitacional de São Bernardo⁴²⁰ e lecionara na Fundação Valeparaibana de Ensino (1972-1973). Sua livre docência, de 1997, aborda a política que ajudou a implementar na PMSP⁴²¹. Quando assumiu o cargo de Secretária da Habitação, era consultora de diversas instituições de amparo à pesquisa⁴²². De 1974 a 1977, além de lecionar na USP, exercia um cargo de confiança como arquiteta júnior junto à Secretaria de Economia e Planejamento do Governo Estadual de São Paulo (SEP/GESP), onde participou da formulação da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano⁴²³. Ao assumir o cargo de Secretária da Habitação tinha, já à época, uma ampla produção acadêmica e técnica na área⁴²⁴.

418 MARICATO, Ermínia. **Proletarização do espaço sob a grande indústria: o caso de São Bernardo do Campo**. Dissertação. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1977

419 MARICATO, Ermínia. **Indústria da construção e política habitacional**. Tese. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1984

420 MARICATO, E.; LIMA, M. S. Política habitacional em São Bernardo do Campo. 1974.

421 MARICATO, Ermínia. **A política de habitação e de desenvolvimento urbano da prefeitura de São Paulo 1989/1992**. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997

422 Era colaboradora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) desde o ano anterior, consultora da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) desde 1986, da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) desde 1979, e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) desde 1985.

423 SOUZA, M.; MARICATO, E.; PAMPLONA, T.; YASIGI, E. Política de desenvolvimento urbano do estado de São Paulo. 1976

424 Dois livros, doze artigos em revistas especializadas e quatro trabalhos técnicos relevantes: (1) MARICATO, E. Problemas e mitos na luta pela moradia. **Revista Travessia**. São Paulo: Ed. CEM ano 01, n.2, 1988, pp. 10-15; (2) MARICATO, E.; MORAES, L. Longe das câmaras de TV, o mutirão de Goiás. **Revista Lua Nova**, Porto Alegre, v. 3, n.2, p. 74-83, 1986; (3) MARICATO, E.; MORAES, L. M. O mentirão, ou melhor, o mutirão de Goiás. **Revista Lua Nova**. Porto Alegre: Ed. LPM, v. 3, n.2, p. 74-83, 1986; (4) MARICATO, E. Indústria da

Em relação à administração Jânio, que tinha um político de direita como secretário da habitação e um membro da comunidade de engenharia urbana como presidente da Cohab, a chegada de Ermínia à Sehab, Reis à Cohab e Bonduki à Habi, significou a ampliação da comunidade de especialistas envolvida no debate da política habitacional da PMSP. Ermínia era relacionada aos atores e especialistas que se agrupavam, inicialmente, em torno da Articulação Nacional do Solo Urbano (Ansur), e cada vez mais, desde o processo constituinte, no Movimento da Reforma Urbana, e posteriormente no Fórum Nacional da Reforma Urbana. Esta comunidade de especialistas possuía valores e ideais distintos daqueles da engenharia urbana. Era uma comunidade composta, em parte, pelos movimentos urbanos que se desenvolveram ao longo dos anos 70, e fortemente influenciada por eles. Nascera da atuação da Comissão Pastoral da Terra (CPT), que no final dos 70 passou a promover encontros visando à formação de uma entidade que assessorasse os movimentos sociais urbanos. No início dos anos 80 isso levou à constituição da Ansur, tal como aponta a própria Ermínia, partícipe do processo⁴²⁵.

Ela também acompanhou e participou do surgimento e desenvolvimento da proposta que por fim foi adotada através do Funaps-Comunitário. Num texto de 1985, *Direito à Terra ou Direito à Cidade*⁴²⁶, em que trata dos desafios que se põem aos movimentos sociais urbanos no momento logo anterior à constituinte⁴²⁷, ela se refere explicitamente ao processo:

construção - reflexão sobre o atraso tecnológico. Geografia (Associação dos Geógrafos Brasileiros), São Paulo - **AGB**, v. 64, p. 115-125, 1986; (5) MARICATO, E. Direito à terra ou direito à cidade?. **Cultura Vozes**, Petrópolis: Ed. Vozes, v. 89, n.6, p. 405-411, 1985; (6) MARICATO, E. A questão da ideologia na arquitetura e nos objetos de consumo. **Sinópses** (USP), São Paulo: FAU/USP, p. 49-59, 1982; (7) MARICATO, E. Os equipamentos da casa popular. **Revista Módulo**, Rio de Janeiro: Ed. Avenir, v. 70, p. 28-30, 1982; (8) MARICATO, E. Política habitacional no Brasil: crítica e perspectivas. **Projeto** (São Paulo), São Paulo: Ed. Projeto, n.44, p. 52-53, 1982; (9) MARICATO, E. Ideologia do design. **Sinópses** (USP), São Paulo: FAU/USP, p. 63-74, 1981; (10) MARICATO, E. Alguns compromissos do projeto de arquitetura. **Revista Módulo**, Rio de Janeiro: Ed. Avenir, v. 64, p. 66-73, 1981; (11) MARICATO, E. Loteamentos clandestinos. **Revista Módulo**, Rio de Janeiro: Ed. Avenir, v. 60, p. 90-94, 1980; (12) MARICATO, E. Arquitetura enquanto produto social. **Revista Chão**, Rio de Janeiro, v. 3, p. 24-27, 1978; (13) MARICATO, E. **Política habitacional no regime militar**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1987. 95p ; (14) MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. 2. ed. São Paulo, SP: Alfa Omega, 1979; (15) MARICATO, E.; MAUTNER, Y. Tecnologia do ambiente construído: núcleos de pesquisa. 1987; (16) MARICATO, E.; OSEKI, N.; VARGAS, N.; PEREIRA, P. C. X. Mudanças sociais no Brasil. Ciência e tecnologia, área de habitação. 1986; (17) MARICATO, E.; LIMA, M. Política habitacional em São Bernardo do Campo. 1974.

425 MARICATO, Ermínia. Reforma urbana: limites e possibilidades. Uma trajetória incompleta. In QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar; DOS SANTOS JUNIOR, Orlando Alves (Ed.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana**. Civilização Brasileira, 1994, pp. 311-312

426 MARICATO, Ermínia. Direito à terra ou direito à cidade. **Revista Vozes**. Petrópolis: Ed. Vozes, n6, vol. XIX, 1985.

427 Nesse artigo, a autora demonstra uma preocupação com a necessidade da criação de explicações das problemáticas tratadas pelos movimentos sociais urbanos que aprofundassem o conhecimento acerca de tais temáticas. Procura fazê-lo para a temática habitacional, abordando os nexos da luta deles com as relações de poder, descrevendo, sumariamente, as forças que controlam o crescimento das cidades, apontando a questão da reforma urbana como uma possível forma de unificação e organização das lutas dos diversos movimentos urbanos, e, por final, comentando as ações da Coordenação de Movimentos de Moradia de São Paulo.

Em São Paulo, 9 associações que lutavam por moradia criaram uma coordenação: Coordenação de Movimentos de Moradia. Com a ajuda de arquitetos, engenheiros, advogados e assistentes sociais, e baseados na experiência Uruguaia de produção de habitações através de cooperativas de trabalhadores, essas associações estão formulando em conjunto uma proposta de moradia que inclui a participação dos moradores no plano urbanístico do conjunto, no projeto das casas, na fiscalização da construção, na definição do financiamento e formas de pagamento. Eles têm clareza de que o plano e o projeto não são medidas dispensáveis e que ao lado do controle da construção (materiais e técnicas), garantem a qualidade de habitação no que diz respeito à durabilidade, segurança, insalubridade, conforto térmico, etc.

Eles julgam ainda que têm direito ao financiamento das habitações, mas sabem que é preciso mudar a legislação do BNH para que seja permitido o financiamento diretamente às cooperativas de trabalhadores, e que estes tenham controle sobre o mesmo (essa proposta já foi encaminhada à presidência do BNH e ao Ministério do Desenvolvimento Urbano). Atualmente eles discutem a possibilidade de formas jurídicas de propriedades coletivas, visando formular propostas à Constituinte.⁴²⁸

Ermínia era próxima dos movimentos de moradia, mesmo que não íntima, tal como alguns de seus alunos. Tinha divergências com o movimento, especificamente no que tangia ao mutirão autogestionário. Neste artigo, ela não mencionou o termo sequer uma vez. Sem dúvida, como podemos ver, ela era favorável à adoção da autogestão, porém considerava o mutirão desnecessário, senão impróprio. O artigo *Longe das Câmaras de Tv (o mutirão de Goiás)*, publicado em agosto de 1986, deixa evidente essa sua posição⁴²⁹. O tema era polêmico e no ano seguinte, talvez já na conjuntura de construção da candidatura Erundina, Ermínia foi convidada a fazer uma exposição às “entidades do movimento popular”, leia-se movimento de moradia, e às “ongs” a ele relacionadas. O texto *Crise de moradia: mutirão x empreiteiras* foi produzido para a ocasião. Ermínia inicia o breve texto discutindo as razões da crise de moradia, colocando que o mercado formal, capitalista, deixa de fora grandes parcelas da população e que as crescentes restrições ao crédito imobiliário empurravam a classe média para uma competição

428 MARICATO, Ermínia. Direito à terra ou direito à cidade. **Revista Vozes**. Petrópolis: Ed. Vozes, n6, vol. XIX, 1985, pp. 409-410

429 Artigo que discute a complexidade da proposta do mutirão através da experiência que deu origem a Vila Mutirão, localizada em Goiânia. Tem como personagem de fundo a União dos Posseiros de Goiânia, entidade que representava parte dos moradores de áreas invadidas. Apesar do show do mutirão que ergueu mil casas em um dia, promovido por Íris Rezende, as famílias que se mudaram para o mutirão o fizeram a contra gosto. Foram para lá por serem expulsas das áreas onde moravam. Esse contragosto se fundamentava ainda no fato do mutirão se localizar a oito quilômetros do fim da mancha urbana da cidade. Essas famílias, geralmente de baixa renda, e que antes da mudança já tinham dificuldades financeiras, passavam a enfrentar dificuldades ainda maiores, pois seus bicos inviabilizavam-se. Ermínia Maricato mostra como esse mutirão é mais um exemplo da política segregacionista do Estado brasileiro. Também aponta como muitas vezes as contas do custo do mutirão são mascaradas e o sobretrabalho dele naturalizado. Finaliza o texto questionando quem de fato ganha com os mutirões. MARICATO, Ermínia; MORAES, Lucia M. *Longe das Câmaras de Tv (o mutirão de Goiás)*. **Revista Arquitetura e Urbanismo** ano II, n7 Agosto/86.

com as classes mais pobres nos programas habitacionais. Ao mesmo tempo, aponta que também surgiam para essas classes baixas dificuldades advindas da Lei 6766 de 1979, a qual reprimia o lote clandestino. O mutirão teria surgido e sido aceito, então, como uma opção barata de construção da moradia. Contudo,

Os mutirões bem sucedidos contaram, ou com a boa vontade e empenho extra profissional de técnicos do aparelho do Estado (exemplos da CDH, IPT) ou com o alto nível de consciência política da comunidade, bem asseessorada por técnicos, em geral voluntários (caso de Assoc. Comunitária de São Bernardo do Campo, Recanto da Alegria e J. Adventista. Ambos em São Paulo). A maior parte dos mutirões geridos pelo estado, se prestaram muito ao clientelismo e à cooptação, além de representarem intervenções pontuais no mar imenso das necessidades⁴³⁰.

Em seguida Ermínia aponta que a indústria da construção civil brasileira possuía um grande know-how e que os problemas na construção de conjuntos habitacionais advinha da corrupção. Então, ela apresenta sua proposta, a introdução de uma comissão dos futuros moradores para fiscalizar o planejamento e construção do empreendimento:

Gostaria de propor aqui um outro enfoque para a construção por empreiteiras. A engenharia civil brasileira e as grandes empreiteiras, são exportadoras de “Know how”. Deve haver uma explicação para a ineficácia e incompetência presente na produção da habitação popular, cujos problemas de qualidade são apontados em diversos estudos. A ocorrência de conjuntos que praticamente começaram a ruir, após o término da construção (exemplos do ex-programa Nosso Teto) deve-se sem dúvida à falta de fiscalização idônea. Ou há um órgão no memorial descritivo do projeto aonde são especificados os materiais de construção a serem usados, ou estes não são os que constam na especificação. Não há outra palavra para definir este último fato, trata-se de corrupção. A participação de uma comissão de futuros moradores na fiscalização do projeto e da obra, evitariam em grande parte esse mal tão comum⁴³¹.

Ou seja, ao longo da fala ela critica o mutirão e sugere uma espécie de autogestão na produção habitacional via empreiteira sem mutirão. O debate deve ter sido interessante e quente. Em setembro do mesmo ano foi publicada uma longa entrevista de Ermínia à Fase, que girava, principalmente, em torno desse tema. Ermínia não poupou críticas ao mutirão:

A minha posição pessoal é que a generalização do mutirão, num país

⁴³⁰ MARICATO. E. Crise de moradia: mutirão x empreiteiras. Texto elaborado para debate com ONGs e entidades do movimento popular. São Paulo, 1997, p. 2

⁴³¹ Ibid., pp. 2-3

que conta com uma máquina administrativa tão distanciada das condições de vida da população, é inviável. Eu não acredito no mutirão como uma política institucional para resolver o problema da habitação. [...]

Eu me pergunto, às vezes, embora essa luta traga uma organização, se ela também não está tirando essa população de uma participação política mais direta em outras questões da luta popular. Muitas vezes o mutirão acaba virando quase um mito e uma obsessão⁴³².

Contudo fez questão de deixar claro seu apoio aos mutirões autogestionários:

Agora, eu queria deixar claro o seguinte: essas experiências na Zona Sul são muito importantes. Até mesmo do ponto de vista da história da luta popular por habitação no Brasil, essas experiências mostram que é possível fazer diferente, que é possível fazer melhor. Na hora que o arquiteto está fazendo um projeto, que não é um luxo, mas uma coisa necessária, enfim, eu defendo com toda força. Mas, eu insisto numa coisa: há mutirões e mutirões. Em princípio, o mutirão não é uma fórmula para nada, nem para resolver o problema da habitação, nem para organizar. É nesse sentido que eu estou argumentando. Uma coisa é a elevação do nível de consciência e de participação política. Outra coisa é o mutirão que o Íris Rezende fez, que o governo faz e que a população faz. Vamos recuperar o que é fundamental: a autonomia, a autogestão e a elevação do nível de consciência⁴³³.

Infelizmente não dispomos de tantas informações acerca de Afonso Miguel Reis quanto de Ermínia. Ele se formou em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) em 1982. De 1986 a 1988 foi Diretor do Departamento Jurídico da Prefeitura Municipal de Diadema (PMD), período onde publicou seus dois artigos anteriores à entrada na administração Erundina⁴³⁴, um deles com uma temática diretamente relacionada à questão das favelas. Devido à sua participação numa greve no dia 21 de julho de 1983, teve sua ficha aberta no Departamento Estadual de Ordem Política e Social de São Paulo (DEOPS). A principal fonte desta ficha é o jornal O Estado de São Paulo. Nela, constam outras três referências, além da supracitada, todas atribuídas ao jornal. A que nos interessa é do dia 23 de abril de 1987, onde se lê:

Ref. recorte do jornal O Estado de S. P. intitulado: “ASSESSOR DO PREFEITO DE DIADEMA ACUSADO DE INCITAR INVASÕES”,

⁴³² MARICATO. E. Os mutirões de São Paulo e Reforma Urbana. **Revista Proposta Fase**. Nº 35 Ano XII, Rio de Janeiro, set/1987, p. 32

⁴³³ MARICATO. E. Os mutirões de São Paulo e Reforma Urbana. **Revista Proposta Fase**. Nº 35 Ano XII, Rio de Janeiro, set/1987, pp. 33-34

⁴³⁴ AFONSO, M. R. O Município e a defesa do Meio Ambiente. In: VI Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, 1987, Belém. VI Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Belém: UFPA, 1987; e AFONSO, M. R. Concessão do Direito Real de Uso. In: Seminário Internacional: Os Desafios da Cidade Informal, 1986, Belo Horizonte.

onde consta que “todas as invasões de terras ocorridas na região de S. Matheus foram incitadas pelo nominado, assessor jurídico do prefeito de Diadema Gilson Menezes [...]”. A informação foi dada ontem pelo administrador regional de S. Matheus, Oswaldo Friselli⁴³⁵.

Ou seja, também segundo o DEOPS, Miguel Reis tinha uma relação íntima com o movimento de moradia de São Mateus, região de atuação do Movimentos Sem-Terra Leste 1. É plausível supor que ele, tal como Ermínia, também compreendesse a não adoção da autogestão na produção da habitação social como um problema, dada a grande proximidade dele com um dos principais movimentos de moradia defensores da adoção do mutirão autogestionário, Sem-terra – Leste 1, e, sobretudo, ao fato dele ter sido indicado por eles.

A indicação de Miguel Reis para a presidência da Cohab era uma clara sinalização de que Erundina pretendia quebrar as resistências na Companhia à adoção do mutirão autogestionário. Como veremos, foi clara a intenção de Reis de tentar implementar essa mudança na empresa, porém eventos alheios ao seu controle impossibilitaram isso. Houve resistência do funcionalismo, contudo o problema principal adveio das dificuldades em obter recursos através do arranjo institucional a que a Cohab-SP estava tradicionalmente relacionada.

A mudança de administração também impactou na situação da urbanização de favelas. Ermínia produziu em 1988 um texto, a pedido do IPEA, em que propunha uma *Nova estratégia para a política habitacional*. O foco das preocupações aí era a política habitacional do Governo Federal, porém os comentários de Ermínia evidenciam seu apoio à adoção da urbanização de favelas:

Essa introdução pretende lembrar que, tão importante quanto repensar a estrutura produtiva de novas moradias (orientação que é dada principalmente pelos setores empresariais), está em pensar a ação do Estado, no precário espaço habitacional já existente, porém, o qual está longe de poder ser considerado consolidado em relação às exigências mínimas de conforto ambiental. Em ambos os casos, a descentralização da ação do Estado é desejável e necessária, porém, no último ela é absolutamente indispensável. As experiências de urbanização de favelas em curso, em todo o Brasil (Rio de Janeiro, Salvador, Recife), mostram que a sistematização da intervenção é bastante difícil e há sempre um grau de especificidade nos projetos de cada favela. Durante os anos de 1964 a 1986, o número de residências no Brasil aumentou em 18,25 milhões. Dessas, 4,4 milhões foram financiadas através do SFH. A maior parte das restantes se fizeram através de expedientes ilegais, ou informais, com as consequências já apontadas

⁴³⁵ Cópia do documento disponível em www.arquivoestado.sp.gov.br/upload/Deops/Fichas/DCSA00332.pdf

aqui, residências que necessitam melhorias, reformas, ampliações, regularização, ou infraestrutura urbana.

Uma nova estratégia para a política habitacional deve prever portanto, ações ao nível da estrutura produtiva de novas habitações como também ao nível dos espaços precários já ocupados⁴³⁶ [grifos do original]

A indicação de Nabil Bonduki para Habi era um claro sinal de que esta administração pretendia colocar a urbanização de favelas com base em processos autogestionários como a solução central, que na administração anterior havia sido o desfavelamento. Se mal conseguimos descobrir nos jornais quem era o superintendente de Habi durante a administração Jânio, Nabil aparece a todo momento. Ele se formara em arquitetura e urbanismo pela FAU/USP em 1978. No ano seguinte ingressou no mestrado, na mesma faculdade. Em 1979 e 1980 deu aula na Universidade Taubaté, de 1982 a 1986 foi professor da Faculdade Belas Artes. Durante esse período também trabalhou na Coordenadoria Geral de Planejamento (Sempla/PMSP) de 1982 a 1984 e, de 1984 a 1986, no Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec) como pesquisador. Em 1986 se tornou docente da USP, passando a dar aulas junto ao Departamento de Arquitetura e Planejamento da Escola de Engenharia de São Carlos. Quando foi indicado para o cargo na Sehab, havia acabado de concluir seu mestrado e estava começando seu doutorado.

Sua dissertação de mestrado, posteriormente publicada, praticamente sem alterações, sob o título *Habitação e Autogestão: construindo territórios de utopia*⁴³⁷, discutia experiências e ideias que Nabil participara e tomara contato enquanto era professor da Faculdade Belas Artes. Lá ele participara da criação, em 1982, do Laboratório de Habitação do Curso de Arquitetura (LABHAB)⁴³⁸. Esse Laboratório, segundo ele, propunha-se a “fornecer assessoria técnica à parcela da população que não utiliza os serviços profissionais do arquiteto”⁴³⁹. Prestando assessoria aos movimentos de moradia a partir do LABHAB, Nabil acompanhou o surgimento da proposta do mutirão autogestionário e participou de duas das experiências piloto dessa forma de produção da habitação popular. Uma delas, era um mutirão de urbanização da favela Recanto da Alegria. Posteriormente, esta experiência serviria de guia para ele na criação do programa de Urbanização de Favelas adotado pela administração Erundina. Bonduki, em seu mestrado,

⁴³⁶ MARICATO, E. Nova estratégia para a política habitacional. Projeto Preliminar a pedido do IPEA. São Paulo, 1988, pp. 1-2

⁴³⁷ BONDUKI, N. **Habitação e autogestão: construindo territórios de utopias**. Rio de Janeiro: Fase, 1992

⁴³⁸ O laboratório influenciou a formação de outras organizações semelhantes. Ver: BONDUKI, N. **Habitação e autogestão: construindo territórios de utopias**. Rio de Janeiro: Fase, 1992, p18

⁴³⁹ Ibid., p.16

aponta o momento de concepção da proposta de urbanização dessa favela através de mutirão autogestionário:

O surgimento de propostas autogestionárias no bojo deste movimento não se deu de maneira consciente e nem previamente definida. Na Zona Sul de São Paulo, a discussão começou a partir de uma avaliação do movimento pelos ocupantes da Fazenda Itupu, em fins de 1981. Este grupo julgou que seria melhor reivindicar à prefeitura uma solução definitiva e de boa qualidade para o problema. Durante a discussão, chegou-se à conclusão de que o movimento não deveria apenas reivindicar casas, mas um programa de moradia, por ele formulado, envolvendo todos os aspectos relevantes da questão: tipo de moradia, dimensão, processo de construção, valor financiado e prestação etc. Para formular este programa o movimento convidou técnicos de diferentes formações para assessorá-los. Foi neste momento, primeiro semestre de 1982, que o Laboratório de Habitação passou a assessorar este movimento⁴⁴⁰.

Esta articulação, que reunia cerca de 500 famílias inquilinas e 29 favelas, como vimos no segundo capítulo, formulou um programa habitacional a ser reivindicado ao poder público. Para atender aos dois grupos que participavam da articulação, montaram-se duas propostas. A diferença limitava-se à questão da terra, com a compra de glebas livres para os projetos referentes aos inquilinos e a regularização da posse da terra para os favelados. No restante, os programas são semelhantes: a gestão e promoção do projeto e construção deveriam ficar a cargo da comunidade organizada e o poder público deveria prover financiamentos que garantissem recursos para compra de material para construção de casa de 40 m², ferramentas e equipamentos de obra, pagamento de pequena parte da mão-de-obra e dos técnicos para assessorar a comunidade. A comunidade se comprometia a realizar mutirões para cobrir o grosso da mão-de-obra necessária, viabilizando assim uma construção a baixíssimo custo⁴⁴¹.

Ou seja, na origem a proposta era a mesma, a produção da habitação através da autogestão. A diferenciação entre o mutirão autogestionário e a urbanização de favelas, na forma como seria massificada na administração Erundina, ocorreu devido a contingências do mundo: os favelados já ocupavam, há muito, a terra onde pretendiam morar dignamente, os inquilinos não. A ideia de como construir essa habitação digna era a mesma: o mutirão autogestionário. A diferença se dava quanto à terra. Enquanto havia alguma flexibilidade quanto ao local onde poderia ser realizado o mutirão autogestionário de inquilinos, na urbanização isso já estava determinado. Entretanto, isso foi só o começo da diferença, pois o mutirão de urbanização, por ser de favelas, caía, na estrutura organizacional do Estado, no caso da PMSP, na Fabes, enquanto o outro

⁴⁴⁰ BONDUKI, N. **Habitação e autogestão: construindo territórios de utopias**. Rio de Janeiro: Fase, 1992, pp. 33-35

⁴⁴¹ Ibid. pp. 61-62

mutirão autogestionário, o dos inquilinos, caía na Cohab. Além disso, numa situação de escassez de recursos, é muito diferente produzir habitações sociais dignas numa área já ocupada de construí-las numa área não ocupada. No primeiro caso, os projetos de urbanismo e a arquitetura precisam tomar em conta o patrimônio já construído, enquanto no segundo a liberdade é quase absoluta. Nessa forma de urbanização de favelas se troca o alto custo de grandes obras por um custo maior de planejamento prévio. Ou seja, se troca uma maior mobilização de *trabalho morto* por uma maior de *trabalho vivo*⁴⁴².

O caráter experimental, de projeto piloto, do mutirão do Recanto da Alegria, era claro para seus participantes. Vejamos como segue Nabil em seu texto, na sequência da parte supracitada:

Estas propostas [as dos mutirões autogestionários], mesmo após debates e discussões, ainda não estavam claras para todos os participantes. Eram, ainda, propostas muito abstratas. Para superar esta situação, a comissão coordenadora da articulação escolheu duas favelas para realizar, como experiências-piloto, projetos de urbanização. Esta estratégia estava influenciada pelo movimento uruguaio, onde a concretização, bem-sucedida, de três pequenos projetos influenciou a aprovação da Lei de Vivienda, que criou as condições necessárias para a difusão da proposta em larga escala.

A favela Recanto da Alegria acabou sendo escolhida como um destes projetos-piloto, pois dispunha das características necessárias: contava com alguma organização interna e um líder experiente; tinha situação física e dimensões compatíveis para um programa de urbanização experimental e sua execução não requeriria um grande investimento. Esta experiência foi deflagrada para se tornar um ponto de referência de um movimento muito mais amplo, um “efeito-demonstração”. O Laboratório de Habitação ficou encarregado de desenvolver os projetos. A entrega destes projetos à prefeitura de São Paulo, em outubro de 1982, foi apenas o primeiro momento da luta pela urbanização do Recanto. A negativa do prefeito Salim Curiati em receber as mais de mil pessoas que foram ao Ibirapuera com faixa, cartazes, plantas contendo as propostas de urbanização da favela e com os documentos indicando um programa habitacional é simbólica do final de um governo autoritário. A manifestação terminou em pancadaria pois a segurança agrediu algumas pessoas, que reagiram. Viviam-se os últimos momentos do governo do PDS em São Paulo. Esperavam-se, assim, melhores dias depois da posse do novo governo, pois a participação popular fazia parte da plataforma do partido que venceria as eleições⁴⁴³.

De fato, os novos decisores, então indicados por Covas, foram receptivos à proposta de urbanização do Recanto da Alegria, diferentemente do que ocorreu com a proposta do outro

442 A adoção do Programa Cingapura, na administração Maluf, engendra justamente uma revalorização do trabalho morto.

443 BONDUKI, N. **Habitação e autogestão: construindo territórios de utopias**. Rio de Janeiro: Fase, 1992, pp. 62-63

tipo de mutirão autogestionário⁴⁴⁴. Nabil em seu mestrado, de passagem, reconhece como a diferença de tradição entre a Fabes e o outro arranjo institucional, o da Cohab, facilitou o andamento da proposta do mutirão Recanto da Alegria:

Apesar da resistência da secretária da Fabes em financiar um projeto que fugisse ao controle do poder público, todas as evidências mostravam a pertinência, oportunidade e viabilidade da urbanização do Recanto da Alegria. Assim, em outubro de 1983, inicia-se a negociação entre a Fabes e o Recanto da Alegria para definir as diretrizes básicas do plano de urbanização da favela.

O fato da Fabes ser um órgão voltado à ação de emergência e à assistência social, sem se deter em demasia com aspectos formais e jurídicos, contribuiu para superar a questão da regularização da posse da terra. Se o órgão adotasse uma postura legalista certamente nada teria sido posto em movimento⁴⁴⁵.

Pouco depois, comenta como facilitou, também, o fato dos recursos serem proveniente do Funaps, via Saths, ao invés do FGTS, via Cohab:

As demais características do financiamento foram consideradas adequadas, sobretudo porque o programa oferecia um significativo subsídio. Os recursos utilizados provinham do Funaps, fundo alimentado sobretudo pelo orçamento municipal e que não seguiam as regras do Sistema Financeiro da Habitação, podendo ser utilizados a fundo perdido. Em consequência, as prestações não foram estabelecidas por equações financeiras, como fazia o BNH, mas obedecendo a um critério social, sendo determinadas pela capacidade de pagamento do morador, medida pela renda e tamanho da família. Os reajustes das prestações foram, por sua vez, preestabelecidos em índices substancialmente mais baixos que o da inflação e o prazo de pagamento foi fixado em cinco anos. Todas essas condições atendiam plenamente à reivindicação do movimento de garantir um financiamento orientado por critérios sociais e não bancários⁴⁴⁶.

Não à toa isso foi possível.

O fio da dissertação de Bonduki é a formação e as primeiras experiências do mutirão autogestionário. Ele aborda a urbanização do Recanto da Alegria porque é um mutirão

⁴⁴⁴ Ao início da administração Covas, o movimento de moradia propôs a ela a criação de um mutirão autogestionário, denominado Projeto Grajaú. A luta pelo início das obras desse mutirão se estendeu por toda a administração Covas, e por fim foram iniciadas pela administração Jânio, veja o capítulo “Projeto Grajaú: a luta pela gestão popular no ‘governo democrático’”. BONDUKI, N. **Habitação e autogestão: construindo territórios de utopias**. Rio de Janeiro: Fase, 1992, pp. 97-138

⁴⁴⁵ BONDUKI, N. **Habitação e autogestão: construindo territórios de utopias**. Rio de Janeiro: Fase, 1992, pp. 77

⁴⁴⁶ Ibid. pp. 78-79

autogestionário, logo, este é o seu foco. Entretanto, como se pode ver abaixo, essa experiência pessoal lhe ensinou algo importante a saber, quando se trata de abordar as favelas:

A experiência do Recanto da Alegria revela que o processo de urbanização de uma favela é extremamente complexo. Embora aparentemente haja uma homogeneidade das condições sócio-econômicas dos moradores, uma grande diversidade está presente. Assim, mesmo quando a linha geral a ser adotada passa pelo trabalho coletivo e a autogestão, parece-me profundamente inadequado estabelecer normas rígidas e gerais. O risco, neste caso, é de se inviabilizar toda a proposta, quando parece ser mais adequado criar-se um leque de alternativas para dar conta das condições diferenciadas existentes nas favelas⁴⁴⁷.

Em 1985 a urbanização do Recanto da Alegria estava terminada e o foco na área passou a ser a organização comunitária. Desde 1983, Nabil também acompanhava a luta pelo Projeto Grajaú, uma proposta de mutirão autogestionário de inquilinos e, com o fim da urbanização do Recanto, suas relações com o movimento de moradia se mantiveram por aí.

Em 1989, com a sua indicação para Habi, toda a linha hierárquica de decisores, do setor responsável pelas favelas até o prefeito, considerava as favelas um problema e essa forma de urbanização a melhor solução ao problema. As pontas dessa linha, o prefeito e o chefe do setor, Erundina e Nabil, eram íntimos do movimento de moradia. Se o conflito com Jânio, a partir do segundo ano da administração dele, inviabilizara o movimento de moradia como empreendedor da urbanização de favelas, as eleições, as mudanças de pessoal chave, decorrentes das escolhas de Erundina, o engendraram, agora, como um possível claro empreendedor.

De fato, se observarmos bem, além do movimento, Nabil, agora decisor, também já tinha, anos antes de ser indicado para o cargo, características e ações de um empreendedor da proposta dessa forma de urbanização. Em 1986 Bonduki publicou um artigo⁴⁴⁸ em que divulgava a experiência do Recanto da Alegria no debate acadêmico da área na Argentina. Esse artigo foi o ápice acadêmico, até ali, de um assunto que ele abordava constantemente nas apresentações e palestras que realizara até então. Segundo seu currículo Lattes, ele realizou até o fim de 1988, 52 falas em eventos e apresentações de trabalhos. Os títulos de 27 (52%) destas fazem

⁴⁴⁷ Ibid. pp. 94-96

⁴⁴⁸ BONDUKI, N. G. La Participacion de Los Pobladores En La Urbanización de Una Favela: La Experiencia Del Recanto da Alegria. Habitat Popular: Experiencias y alternativas em países da America Latina. **Cadernos del CEUR** 16, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Buenos Aires, 1986.

referências a temáticas onde seria natural Nabil abordar essa experiência⁴⁴⁹. Num quarto destas, sete, há menção explícita à experiência no título, o que equivalente a 13% do total.

Não só Nabil participara da experiência piloto e apoiava aquela forma de urbanização, como ele também divulgava, inclusive internacionalmente, a proposta. Assim, parece ser plausível que a mudança de administração, além de empoderar o movimento enquanto empreendedor da proposta, também colocou um divulgador da proposta numa posição em que poderia ser um importante empreendedor dela. Assim sendo, diríamos, era muito provável que ocorresse uma mudança significativa na política habitacional da PMSP para as favelas. Entretanto, a administração, em seu início, passou por uma grave crise financeira, sobretudo na área habitacional com o fim dos repasses do SFH.

4.6. As situações das propostas do mutirão autogestionário e da urbanização de favelas no primeiro momento da administração Erundina

Ganha a eleição, Erundina anunciou que criaria conselhos populares, onde as prioridades de seu governo seriam discutidas⁴⁵⁰. O movimento de moradia se envolveu na construção desses conselhos. Dois dias depois, em 18 de novembro de 1988, Erundina reafirmou seu compromisso com o fim do desfavelamento:

O desfavelamento é injusto e ineficaz e só serviu para o prefeito desalojar famílias que moravam em áreas valorizadíssimas. Isso só interessa aos especuladores e não traz nenhum benefício para a sociedade⁴⁵¹.

Em 19 de dezembro começaram a ser ventilados nos jornais, os nomes dos possíveis secretários⁴⁵². Ermínia Maricato já figurava entre eles⁴⁵³, apontada como ex-assessora da nova prefeita na temática habitacional. Comentava-se sua desenvoltura em meio a Comissão que

449 Currículo disponível em <http://lattes.cnpq.br/7064473405574044>

450 FSP. Erundina diz que conselhos populares definirão prioridades. 17 de novembro de 1988. Eleições, p. A2

451 FSP. Prefeita quer fim do desfavelamento. 19 de novembro de 1988, p. A5

452 FSP. PT já discute nomes para o secretariado de Erundina. 19 de novembro de 1988, p. A5; FSP. PT define perfil da equipe de governo. 22 de novembro de 1988, p. A4; FSP. Erundina já tem nomes para seu secretariado. 23 de novembro de 1988, p. A8; FSP. Erundina faz proposta de secretariado. 8 de dezembro de 1988 Capa; FSP. Erundina apresenta hoje os secretários de seu governo. 9 de dezembro de 1988, p. A5

453 FSP. Os Secretários. 19 de novembro de 1988. Quadro, p. A5; FSP. Maricato deve ser secretaria da habitação. 1 de dezembro de 1988, p. A9

estava sendo montada para realizar o que hoje chamamos de *transição*⁴⁵⁴. A questão orçamentária foi uma das grandes preocupações dessa Comissão⁴⁵⁵. Era sabido que Jânio deixaria uma situação complicada⁴⁵⁶, apesar de suas negativas⁴⁵⁷. Ele encaminhara a proposta de Orçamento para 1989 à Câmara no final de setembro de 1988⁴⁵⁸ e as reações a ela não foram boas⁴⁵⁹. No fim de novembro o orçamento ainda não havia sido votado⁴⁶⁰. O aumento do IPTU, embutido no orçamento proposto era importante para diminuir as restrições orçamentárias da administração que iria assumir⁴⁶¹.

No dia 6 de dezembro, o projeto de orçamento do prefeito foi votado e derrotado⁴⁶², Erundina, então, se reuniu com Jânio e este apresentou um novo projeto⁴⁶³. Sabendo da oposição do PSDB a esse aumento, a bancada janista na CMSP pressionava a nova administração pedindo cargos em troca de seu apoio ao aumento, o que Erundina não aceitava⁴⁶⁴. No dia 9 de dezembro ela apresentou seu secretariado, o que confirmou a negativa à proposta dos vereadores janistas⁴⁶⁵, levando a retaliações na votação do aumento do IPTU⁴⁶⁶, que por fim não saiu como desejava a futura nova administração⁴⁶⁷.

O secretariado de Erundina era totalmente formado por petistas. Assim, fica evidente que ela não utilizou a montagem dele para costurar uma coalizão de governo. Posteriormente foram

454 FSP. Prefeita monta grupo de trabalho. 19 de novembro de 1988, p. A5; FSP. PT começa amanhã a estudar dados de Jânio. 2 de dezembro de 1988, p. C3

455 FSP. Orçamento preocupa comissão. 27 de novembro de 1988, p. C1

456 FSP. Jânio deixará déficit, diz secretário. 17 de agosto de 1988, p. C4; FSP. Jânio faz dívida de US\$ 210 mi e torna obras quase irreversíveis. 18 de novembro de 1988 C3; FSP. Erundina vai gerir dívida de US\$ 1 bi 20 de novembro de 1988, p. C1

457 FSP. Jânio promete entregar prefeitura em melhor situação do que recebeu. 26 de novembro de 1988, p. C1

458 FSP. Orçamento da Prefeitura para 89 prevê correção monetária do IPTU. 29 de setembro de 1988, p. C6

459 FSP. Orçamento de Jânio é considerado 'ficção'. 4 de outubro de 1988, p. C4; e FSP. PSDB diz que IPTU aumentado foi 'escondido'. 9 de novembro de 1988, p. A5

460 FSP. vereadores não votam aumento para IPTU. 25 de novembro de 1988, p. C2

461 FSP. Orçamento preocupa comissão. 27 de novembro de 1988, p. C1; FSP. Vice eleito pede que Câmara de SP aprobe qualquer projeto de IPTU. 2 de dezembro de 1988, p. C4; FSP. Prefeita eleita pede aprovação do IPTU hoje. 5 de dezembro de 1988, p. C3

462 FSP. Novo IPTU reduz orçamento de Erundina. 6 de dezembro de 1988, Capa

463 FSP. Após encontro com Erundina, Jânio decide mandar novo projeto de IPTU. 7 de dezembro de 1988 C1

464 FSP. Erundina diz que 'não negocia nada' em troca do IPTU. 8 de dezembro de 1988, p. C3

465 FSP. Secretariado de Erundina é só de petistas. 10 de dezembro de 1988, Capa; FSP. Erundina formaliza o secretariado composto apenas por técnicos do PT. 10 de dezembro de 1988, p. A5

466 FSP. Chega à Câmara novo projeto para o IPTU; votação deverá ser na 2ª. 9 de dezembro de 1988, p. C2; FSP. Câmara adia votação de projeto do IPTU. 10 de dezembro de 1988, p. C9; FSP. Reajuste do IPTU deve ser votado amanhã. 13 de dezembro de 1988, p. C4; FSP. Câmara volta a discutir hoje modificações no IPTU. 14 de dezembro de 1988, p. C7; FSP. Câmara adia para segunda a votação do IPTU. 15 de dezembro de 1988, p. C4; FSP. Câmara adia novamente votação do novo IPTU. 20 de dezembro de 1988, p. C3; estava-se próximo de um acordo entre o PT e o PSDB, que foi anunciado no dia seguinte, ver FSP. Jânio apresenta a Câmara novo projeto de IPTU. 21 de dezembro de 1988, p. C2

467 O orçamento aprovado, com base numa proposta do PSDB, reduzia em 38% a arrecadação do IPTU. Ver: FSP. IPTU deve subir 800%; Erundina critica e solicita nova votação. 30 de dezembro 1988, p. C3

divulgados os administradores regionais. Entre eles também não havia membros de outros partidos. Assim Erundina não utilizou a composição do seu governo para construir uma maioria, o que deixou a Administração numa situação minoritária na CMSP. Na primeira votação da nova Administração, a eleição da mesa da Câmara, isso não trouxe maiores consequências. Eduardo Suplicy, então eleito presidente, obteve o apoio do PSDB e de outros partidos, que não queriam ser vistos como responsáveis por uma vitória dos conservadores na Câmara⁴⁶⁸. Contudo essa maioria efêmera logo se desarticulou.

Na sua posse, Erundina divulgou o *Plano para os primeiros Cem Dias*, elaborado por aquela Comissão. Nele a Administração se comprometeu, na área habitacional, a:

- 1 – Criação de coordenadoria de regularização fundiária, para legalizar os loteamentos clandestinos; concessão do direito real de uso para os moradores de favelas onde será valorizada a urbanização; proteção das áreas de mananciais
- 2 – Implantação de programas de casas em mutirão para a população de até quatro salários mínimos, com financiamento de materiais e assistência técnica à população para construção em lotes urbanizados⁴⁶⁹.

Assim ao assumir, a administração reafirmara seus compromissos com as adoções da urbanização de favelas e do mutirão autogestionário. Entretanto, a posse e o início da administração também revelaram, por completo, a situação orçamentária crítica da PMSP ao início de 1989. Segundo o novo Secretário das Finanças, o caixa estava a zero⁴⁷⁰. Tal era a situação, que o Carnaval de 1989 usou os enfeites do ano anterior⁴⁷¹. O primeiro mês da administração, e em grande medida o primeiro ano, cuidou de administrar essa crise financeira⁴⁷². Contudo, mesmo em meio a essa crise, a área habitacional não saiu de evidência. Antes mesmo da posse de Erundina, dois dias depois de anunciado o resultado oficial,

⁴⁶⁸ FSP. Temor. 26 de dezembro de 1988, Painei, p. A4; FSP. PSDB poderá decidir presidência da Câmara. 26 de dezembro de 1988, p. A6; FSP. Votos do PSDB garantem eleição de Suplicy na Câmara. 2 de janeiro de 1989, p. A5

⁴⁶⁹ FSP. QUADRO “o plano de emergência”. 2 de janeiro de 1989, p. A4

⁴⁷⁰ FSP. Dívida de curto prazo da prefeitura chega a Cz\$ 166 bi. 11 de janeiro de 1989, p. C5

⁴⁷¹ FSP. Sem verba, SP utiliza enfeites do carnaval de 88. 21 de janeiro de 1989, p. C4

⁴⁷² FSP. Jânio deixa dívida e deficit. 1º de janeiro de 1989, p. C1; FSP. Empreiteiras discutirão dívida com prefeita na semana que vem. 5 de janeiro de 1989, p. C5; FSP. Jânio deixa contas atrasadas de limpeza e luz. 6 de janeiro de 1989, p. C1; FSP. Prefeitura paga parte da dívida da CMTC coma as empresas de ônibus. 10 de janeiro de 1989, p. C3; FSP. Dívida de curto prazo da prefeitura chega a Cz\$ 166 bi. 11 de janeiro de 1989, p. C5; FSP. Empreiteiros discutem dívida com prefeitura. 12 de janeiro de 1989, p. C4; FSP. Funcionários que Jânio demitiu são reintegrados. 18 de janeiro de 1989, p. C1; FSP. Lixeiros de SP fazem greve a partir de hoje. 18 de janeiro de 1989, p. C1; FSP. Suspensa a greve do lixo até dia 30; Erundina quer votar novo imposto. 19 de janeiro de 1989, p. C1; FSP. PT afirma que bancos retêm verbas do ICM. 30 de janeiro de 1989, p. C2; FSP. Prefeitura paga parte da dívida com empresas coletoras de lixo. 31 de janeiro de 1989, p. C5

movimentos de moradia já pressionavam⁴⁷³, mas não eram aqueles movimentos de que vínhamos falando. Segundo Luís Paulo Teixeira Ferreira, em 18 de novembro de 1988, à época coordenador nacional da Ansur:

Na administração da prefeita Luiza Erundina, em São Paulo, só haverá ocupações de terras se forem estimuladas pela direita [...] dados preliminares [indicam que] setores ligados a candidatos derrotados começam a se mobilizar para desencadear um processo de ocupações, no início do governo Erundina, com objetivos desestabilizadores⁴⁷⁴.

Como principal proposta da Ansur, especificamente para São Paulo, ele apontou a realização de loteamentos em terras da Cohab com mutirões para construir as casas, ecoando a proposta do mutirão autogestionário. *Dito e feito*, no mesmo dia em que o coordenador nacional da Ansur fez esse apontamento, famílias ocuparam o CH Inácio Monteiro da Cohab em Guaianazes. Cinco dias depois, no dia 22 do mesmo mês, outras 30 ocupam um terreno particular. Ambas ocupações foram desalojadas ainda no mesmo mês. Entretanto, no dia 29 de dezembro, uma área municipal no Jardim Ibirapuera (Zona Sul) foi ocupada.

No primeiro dia útil da nova administração, 2 de janeiro, dois movimentos de moradia realizaram manifestações em frente à Prefeitura⁴⁷⁵. O primeiro a chegar, viera em ônibus alugados por comerciantes de sua região de origem, a Vila Nhocuné na Zona Leste, e era liderado por Silvio Rocha, um apoiador do antigo secretário da habitação, João Aparecido de Paula. Este grupo acampou em frente a um conjunto habitacional da Cohab localizado na Vila Nhocuné e ameaçava invadi-lo⁴⁷⁶. O outro grupo representava as famílias que haviam ocupado e loteado aquela área da PMSP no Jardim Ibirapuera. A prefeita recebeu os grupos, e Ermínia Maricato marcou reuniões com ambos os movimentos, dizendo que a administração não faria

473 FSP. Sem-terra pressionam prefeita com ameaça de ocupação. 18 de novembro de 1988, p. A6

474 FSP. Invasão, só da direita, diz sem-terra. 19 de novembro de 1988, p. A5

475 Ver: FSP. Sem-terra pressionam nova prefeita. 3 de janeiro de 1989, Capa; e FSP. Erundina recebe grupo de sem-terra no seu primeiro dia na prefeitura. 3 de janeiro de 1989, p. C1

476 Três meses depois, o jornal noticiou a fala de um membro desse movimento de moradia ligado a Silvio Torres, a qual nos permite ter uma ideia de como eles foram organizados: “O empresário Silvio Rocha, que até anteontem à noite comandava as assembléias dos ocupantes do conjunto, foi embora do local antes da chegada dos policiais militares, às 7h de ontem. A empregada doméstica Maria Nazareth Rodrigues, 33, disse que ocupou um apartamento no conjunto ‘cansada de seis anos na fila da Cohab. No ano passado, eu só conseguí entrar na Secretaria da Habitação depois de trazer a carta de um vereador janista (Ântônio Sampaio, PDS), mas a casa que eu ia ficar no Patriarca (zona leste) acabou ficando com pessoas ligadas aos vereadores de Jânio, que se inscreveram na hora’. Silvio Rocha foi assessor do secretário da Habitação na gestão Jânio Quadros, João aparecido de Paula”. Ver: FSP. Cohab conclui desocupação em Itaquera; PM agride invasora. 3 de março de 1989, C5

distinção entre os movimentos de diferentes origens, “desde que as reivindicações sejam verdadeiras”⁴⁷⁷.

Não apenas esse ator pressionava a prefeitura. As empreiteiras, com as quais a PMSP tinha dívidas pendentes, também pressionavam, contudo se propuseram a sentar-se à mesa para negociar⁴⁷⁸. A reunião com elas ficou marcada para o dia 11 de janeiro. No entanto, à véspera do dia da reunião, em 10 de janeiro, foi divulgado nos jornais que a Administração, no dia anterior, pagara parte das dívidas da CMTC aos credores, um total de Crz\$ 2,6 bilhões referentes ao vale transporte e ao vale comum, que Jânio não pagava desde 23 de outubro do ano anterior⁴⁷⁹. Além disso, no mesmo dia, o Secretário de Finanças da nova administração, Amir Khair, comentando como em meio a grave situação financeira da PMSP, havia se conseguido pagar parte das dívidas da CMTC, o que foi feito através do ISS e dos repasses do GESP do ICM⁴⁸⁰, apontou, de passagem, à imprensa, que havia a “necessidade de rever pagamentos [da Cohab às empreiteiras] liberados no apagar das luzes da administração anterior, que parecem conter condições de antecipação”⁴⁸¹.

Nesse mesmo dia, 10 de janeiro, as ocupações dos conjuntos habitacionais da Cohab recomeçaram. Desde que Erundina recebera aqueles dois movimentos no primeiro dia de gestão e marcaram-se outras reuniões com esses e outros movimentos, não vinham ocorrendo novas ocupações. Contudo, no mesmo dia em que se divulgou o pagamento de parte das dívidas da CMTC e que Amir Khair apontou problemas nos repasses da Cohab às empreiteiras, as ocupações de conjuntos da Cohab por movimentos ligados a João Aparecido de Paula, o ex-Secretário da Habitação, recomeçaram⁴⁸². No dia seguinte, 11 de janeiro de 1989, na reunião com as empreiteiras⁴⁸³ a PMSP informou-as que estudaria o redimensionamento das obras antes de retomar os pagamentos⁴⁸⁴.

477 FSP. Secretaria marca reunião com os sem-terra. 3 de janeiro de 1989, p. C1

478 FSP. Empreiteiras discutirão dívida com prefeita na semana que vem. 5 de janeiro de 1989, p. C5

479 FSP. Prefeitura paga parte da dívida da CMTC com as empresas de ônibus. 10 de janeiro de 1989, p. C3

480 Essa liberação de recursos do governo paulista foi conseguida através de uma articulação direta entre Erundina e Almino Afonso. Ver: FSP. o ‘namoro’ continua. 6 de janeiro de 1989, PAINEL, p. A4; FSP. Síndrome petista. 11 de janeiro de 1989, p. A4 PAINEL; FSP. Trocas concedidas. 11 de janeiro de 1989, p. A4 PAINEL; FSP. Caixa Um. 11 de janeiro de 1989, p. A4 PAINEL

481 FSP. Dívida de curto prazo da prefeitura chega a Cz\$ 166 bi. 11 de janeiro de 1989, p. C5

482 Conforme já comentado, neste dia 50 famílias ocuparam o CH Teotônio Vilela, em Sapopemba (Zona Leste), que ainda estava em fase inicial de construção. Ver: FSP. As invasões depois da eleição de Erundina. 2 de fevereiro de 1989, QUADRO, p. C5

483 Representadas pelo presidente da Apeop; ver: FSP. AGENDA. 11 de janeiro de 1989. Política, p.A5

484 FSP. Empreiteiros discutem dívida com prefeitura. 12 de janeiro de 1989, p. C4

Dois dias depois, Reis liberou a ocupação de 30 unidades do CH Inácio Monteiro-2, em Guaianazes da Cohab, para famílias que desde o ano passado estavam acampadas em frente ao conjunto. Ficando combinado que durante seis meses pagariam uma “taxa de manutenção” no valor de 2 OTNs. Reis, então, disse que esperava, nesses seis meses, ter “uma solução definitiva para o problema”⁴⁸⁵. Nesse momento ele ainda não sabia das dificuldades que se interporiam a sua ação. No dia seguinte, 14 de janeiro, havendo ou não relação com a negociação com as empreiteiras, a Associação de Defesa da Moradia (ADM), onde trabalhava Henrique Pacheco, então vereador pelo PT e há muito parceiro dos movimentos de moradia, sofreu um novo atentado a bomba. O primeiro se dera durante a campanha eleitoral⁴⁸⁶.

No dia 16, 300 famílias invadiram um terreno particular na Penha, Zona Leste de São Paulo. No dia seguinte, 300 pessoas foram impedidas pela PM de invadir o CH Itaquera 1, da Cohab. Segundo a Folha de São Paulo, a ação era organizada por Silvio Rocha⁴⁸⁷. Segundo ele próprio, à época com 36 anos, em entrevista concedida ao mesmo jornal e publicada no mesmo dia da notícia da ocupação⁴⁸⁸, sua profissão era ser político. Até 1986, era do PMDB, chegando a ser presidente do Diretório do partido em Ermelino Matarazzo. Contudo, dizia, “desde 86 tenho compromisso com um político, o Maluf”. Sonhava ser vereador ou deputado estadual, e para isso, por dois anos trabalhara no programa “Casamento na TV” de Silvio Santos, procurando ganhar notoriedade, contudo, não conseguiu ser candidato a vereador. Apesar da entrevista, Silvio Rocha fazia questão de negar que os movimentos que vinha liderando tivessem “intenção política”⁴⁸⁹.

A postura da administração frente à situação, foi combinar outra reunião, para o dia seguinte, desta vez na Vila Nhocuné, com o fim da Cohab cadastrar as famílias deste movimento que não estivessem ainda cadastradas. Contudo, logo Ermínia emendou, “a prefeitura não pode fazer milagres”. Inquerida pelos repórteres acerca das razões das ocupações, disse: “todas as ocupações que vêm ocorrendo desde que o PT assumiu a prefeitura são provocações da direita e não de pessoas que estão interessadas em resolver o problema da moradia”⁴⁹⁰.

Se até a ocupação do CH Itaquera 1 havia a desconfiança de que as empreiteiras tinham algo a ver com os movimentos organizados pelo ex-assessor de De Paula, a reportagem sobre a

485 FSP. Acampados em frente a Cohab ganham casas. 14 de janeiro de 1989, p. C3

486 FSP. Bomba explode na sede dos Sem-Terra na Lapa. 15 de janeiro de 1989, p. C4

487 FSP. Grupo tenta nova invasão na Zona Leste. 18 de janeiro de 1989, p. Capa

488 FSP. Líder é ex-quercista e admirador do Maluf. 18 de janeiro de 1989, p. C1

489 FSP. PM impede invasão em Itaquera; na Penha, 300 famílias pleiteiam lote. 18 de janeiro de 1989, p. C1

490 FSP. PM impede invasão em Itaquera; na Penha, 300 famílias pleiteiam lote. 18 de janeiro de 1989, p. C1

entrevista com Silvio Rocha levava à certeza disso. Nela, além de apresentá-lo, foi comentado que:

Apesar de negar a liderança na invasão do conjunto da Cohab, Itaquera 1, Silvio Rocha exibiu ontem à tarde, sem nenhum constrangimento, chaveiros de quase o total dos 54 apartamentos envolvidos no movimento. ‘Quase todos os invasores já devolveram as chaves’ disse, explicando que ele as conseguiu ‘numa boa’ através de um funcionário da construtora do conjunto⁴⁹¹.

No dia seguinte, Khair reafirmou a estratégia orçamentária da PMSP⁴⁹². No dia 20 outro conjunto é ocupado⁴⁹³. Em meio a essa onda de ocupações da direita, que já vinha gerando tensões dentro dos de esquerda⁴⁹⁴, no dia 23 de janeiro, num discurso de comemoração ao aniversário da Cidade, a prefeita se manifestou publicamente sobre o problema da moradia popular, definindo-o como “o mais grave da Cidade”⁴⁹⁵. No mesmo dia, mais 350 famílias ocupam outros 194 apartamentos do CH Itaquera 1. No dia seguinte, Silvio Rocha, então apresentado pelo jornal como “cabo eleitoral do PFL” e “líder do Movimento dos Sem-Teto da Vila Nhocuné”, no CH Itaquera 1, avisou que “‘caso a Prefeitura não resolva o problema, novas unidades serão ocupadas’”⁴⁹⁶.

No dia 25 de janeiro, às 11 horas, Erundina se reuniu com Ermínia e Reis⁴⁹⁷. Segundo o jornal, na reunião, da qual também teria participado o vice-prefeito, Luiz Eduardo Greenhalgh, foi resolvido que a administração passaria a mobilizar a Guarda Metropolitana, aquela criada por Jânio, para “reforçar a proteção” dos conjuntos da Cohab. Também teria se discutido uma possível interpelação judicial a Silvio Rocha, pois, segundo Ermínia:

‘este indivíduo está agindo de má fé. Já foi recebido na secretaria da Habitação e na Cohab, mas não cumpriu nenhum dos acordos firmados [...] Se ele estivesse preocupado com a população sem-teto, teria providenciado alguma coisa na época em que apoiava o governo municipal passado’⁴⁹⁸

Ermínia ainda comentou que em dois meses uma frente de prefeitos (além de Erundina, os de Campinas, São Bernardo, Santo André, Diadema e Porto Alegre) iria a Brasília para pressionar

⁴⁹¹ FSP. Líder é ex-quercista e admirador do Maluf. 18 de janeiro de 1989, p. C1

⁴⁹² FSP. Estratégia para aplicar recursos. 19 de janeiro de 1989, p. C1

⁴⁹³ FSP. Famílias invadem obra na Cohab Sapopemba. 21 de janeiro de 1989, p. C4

⁴⁹⁴ FSP. Igreja receia a explosão das invasões. 19 de janeiro de 1989, Capa; e FSP. Igreja teme invasão de terras em massa em SP. 19 de janeiro de 1989, p. C1

⁴⁹⁵ FSP. Moradia é a questão mais grave de SP. 24 de janeiro de 1989, p. C1

⁴⁹⁶ FSP. Grupo invade apartamentos na zona leste. 25 de janeiro de 1989, Capa

⁴⁹⁷ FSP. AGENDA. 25 de janeiro de 1989 A5

⁴⁹⁸ FSP. Prefeitura usa Guarda Municipal para evitar invasões de conjuntos. 26 de janeiro de 1989 C3

por um maior investimento dos recursos do FGTS em moradias populares. Por fim, avisou que a guarda dos 31 conjuntos inacabados cabia às empreiteiras.

Todos entenderam o recado, e Emílio Kallas, da Kadiz Engenharia e Construções, responsável pela obra do CH Itaquera 1, a que Silvio Rocha conseguira as chaves “‘numa boa’”, respondeu aos repórteres que a empresa “‘já tinha se reunido com a Cohab e que agora está fazendo contato com os invasores, ‘pois, apesar de inacabado, o conjunto está todo vendido’”. O presidente da Associação Paulista de Empreiteiros de Obras Públicas (Apeop), Carlos Zveibil Neto, que representava as empreiteiras, não saiu pela tangente, fazendo questão de divulgar sua posição, de que “‘as empreiteiras têm responsabilidade sobre as obras, mas não têm poder policial para impedir invasões’”⁴⁹⁹. Apesar das ameaças de Ermínia, segundo o jornal, no dia 27 ainda não havia Guarda nos conjuntos sob responsabilidade da Cohab, e mais 150 famílias se juntaram à ocupação⁵⁰⁰.

Naquela reunião ao final da manhã do dia 25, além das ocupações outro assunto deve ter sido rapidamente tratado. Naquele dia, um dos principais dos grupos de interesse do capital na Cidade, o Secovi⁵⁰¹, havia manifestado nos jornais sua posição contrária à urbanização de favelas, dizendo que ela era a condenação ao “favelamento eterno”⁵⁰². No domingo dia 29, Nabil concedeu uma entrevista, publicada no dia 30, em que respondeu às colocações do presidente do Secovi, divulgando o lançamento do Plano de Urbanização de Favelas para meados de fevereiro. Além disso, para que não houvesse dúvidas das intenções, antecipou os aspectos gerais dele⁵⁰³, que à exceção da regularização jurídica, inviável à época do Recanto da Alegria, não se distinguia da realizada lá: autogestão, mutirão e contratação de alguns serviços, realizados sob a supervisão da comunidade⁵⁰⁴.

Nesse mesmo dia, domingo, 29 de janeiro, a Guarda fez sua reaparição na área habitacional, tentando convencer os ocupantes daquela área no Jardim Ibirapuera, Zona Sul, a se retirarem dela⁵⁰⁵. Na madrugada deste mesmo domingo para a segunda, 200 famílias ocupam um terreno

499 FSP. Prefeitura usa Guarda Municipal para evitar invasões de conjuntos. 26 de janeiro de 1989, p. C3

500 FSP. Conjunto Habitacional continua sem segurança. 28 de janeiro de 1989, p. C3

501 O Sindicato do setor imobiliário da Cidade.

502 Conforme declarou Sergio Mauad, então presidente do Secovi. Ver: FSP. Secovi é contra favela reurbanizada. 25 de janeiro de 1989, p. C1

503 FSP. Prefeitura vai urbanizar as favelas de SP. 30 de janeiro de 1989, p. C1

504 Aqui não abordaremos a política para as favelas ao longo de toda a administração, mas quem conhece, note, que tal como no caso do Recanto da Alegria, a não viabilização da regularização fundiária, logo ao início, não levou à paralização das outras ações.

505 FSP. Guarda Civil manda os Sem-Terra Saírem. 30 de janeiro de 1989, p. C2

na mesma área onde Adão Manoel fora assassinado. Segundo o jornal, a ação realizada por inquilinos de Guaianazes fora organizada pela Sociedade Décimo de Outubro, cujo presidente Elgito Boaventura, também participara da ocupação de 1986, quando Adão fora assassinado. Segundo os ocupantes, eles pretendiam pedir, numa reunião que teriam com a administração no dia 2 de fevereiro, a intervenção de Erundina, em favor deles, junto ao Governo do Estado⁵⁰⁶.

Sem dúvida, essa não era uma ocupação que se chamaria de movimentos ligados à direita. Na segunda feira, dia 30, à noite, 20:30, Erundina se reuniu com todos os administradores regionais, a Cohab e a Sehab. Provavelmente acertava os ponteiros quanto a questões da área habitacional, pois não havia representantes de outras áreas da PMSP⁵⁰⁷. Enquanto isso, às 20hs, ocorreu uma nova ocupação no CH Itaquera 1. Reis, vindo da reunião com os administradores regionais, chegou ao CH Itaquera 1 à meia noite e ficou negociando com os ocupantes até as três da manhã. O dia amanheceu e ocorreu outra ocupação, esta num conjunto da Habi no Capão Redondo. À tarde, Reis, Erundina, Ermínia e Nabil se reuniram novamente, segundo a reportagem, para discutir as ocupações⁵⁰⁸.

Essa onda de ocupações, promovida talvez por movimentos ligados à direita, gerava tensões dentro dos movimentos de moradia próximos à Administração. As lideranças destes, algumas intimamente próximas a membros da Administração, até compreendiam a situação difícil da gestão. Não à toa se ventilava a ideia de ocupar áreas privadas para se pressionar os outros níveis de governo, porém a base desses movimentos temia ficar para trás, ou seja, que todas as áreas municipais disponíveis fossem ocupadas e eles *ficassem a ver navios*. Segundo as lideranças, a frase mais ouvida nos bairros era: “quem não ocupar agora, vai ficar sem moradia”. Diziam eles, que eram membros da União dos Movimentos de Luta pela Moradia da Grande São Paulo, segundo a reportagem, que esta situação estava levando a quatro tendências de comportamento nos movimentos: (1) uma contenção das invasões e negociação com Sehab; (2) invasão imediata das áreas ociosas antes que a direita o fizesse, postura mais em evidência naquele momento; (3) ocupar áreas do governo estadual e (4) priorizar a invasão de terrenos privados ociosos⁵⁰⁹.

506 FSP. Área em Guaianazes é reocupada dois anos depois por 200 famílias. 31 de janeiro de 1989, p. C5

507 Conforme FSP. AGENDA Prefeita. 30 de janeiro de 1989, p. A4

508 FSP. Mais 2 conjuntos habitacionais da prefeitura são invadidos em São Paulo. 1º de fevereiro de 1989, p. C4

509 FSP. Direita e esquerda disputam liderança de invasões em SP. 2 de fevereiro de 1989, p. C5

A situação estava cada vez mais complexa para a Administração. Por um lado as empreiteiras, a Apeop, o Secovi (Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo) e os movimentos ligados a Silvio Rocha pressionavam; pelo outro as lideranças dos movimentos próximos à Administração passavam por tensões com as suas bases e ameaçavam, também, retomar as ocupações. Em meio a isso, a Administração optou por reprimir os movimentos ligados a Silvio Rocha e articular com os movimentos próximos a ela. No mesmo dia em que suas lideranças concederam a entrevista em que apontavam as tendências dentro do movimento, a União dos Movimentos de Moradia (UMM) teve uma reunião com Ermínia Maricato no Centro Pastoral São José no Belém. Este Centro possui um grande salão, onde é possível receber centenas de pessoas com uma infraestrutura decente, e é praticamente uma segunda casa de alguns desses movimentos. Dois dias depois, em 4 de fevereiro, tiveram reuniões com os administradores regionais de Sapopemba e São Mateus. Queriam prioridade nos projetos da Sehab. Segundo o jornal, articulava-se um acordo entre a Administração, os movimentos da Igreja e do PT e os conselhos populares (em formação) para garantir prioridade às famílias já cadastradas há muito tempo. Entre os movimentos de esquerda, discutia-se um “acordo de cavaleiros” para evitar a ocupação de áreas há muito reivindicadas por certos grupos. Por fim, Erundina combinou uma conversa com a União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo para o dia 19, na praça de São Miguel⁵¹⁰.

Por outro lado, com a chegada do Carnaval, a PMSP organizou um esquema especial para evitar ocupações durante as festividades⁵¹¹, porém as ocupações da direita continuaram⁵¹². Ao longo de fevereiro, enquanto a Administração fecha um acordo com os movimentos próximos a ela, a repressão aos movimentos da direita foi acentuada. No dia 5 a Polícia Militar é chamada para impedir a ocupação de novos conjuntos⁵¹³. No dia 8 de fevereiro Reis anuncia que todos os conjuntos seriam desocupados através de pedidos de reintegração de posse. No dia 10 começam a sair os mandatos de reintegração⁵¹⁴ e, logo em seguida, a Polícia Civil indiciava Silvio Rocha por seu envolvimento na ocupação de um dos conjuntos da Cohab⁵¹⁵.

510 FSP. Batalha Campal. 9 de fevereiro de 1989 PAINEL, p. A4

511 FSP. Prefeitura organiza esquema para evitar invasões durante Carnaval. 4 de fevereiro de 1989 C6

512 FSP. Fura o plano antiinvasões da Prefeitura. 5 de fevereiro de 1989, Capa; FSP. Esquema da Prefeitura para evitar invasões no Carnaval não funciona. 5 de fevereiro de 1989, p. C3

513 FSP. Polícia impede mais duas invasões em São Paulo. 6 de fevereiro de 1989, p. C5

514 FSP. Cohab ganha na justiça direito de retomar os conjuntos invadidos. 10 de fevereiro de 1989, p. C5

515 FSP. A polícia apura a atuação de líder sem-terra. 11 de fevereiro de 1989, p. Capa

Nas semanas seguintes, as ocupações dos conjuntos habitacionais da Cohab começam a ser removidas e o conflito entre a Administração e os movimentos ligados a Silvio Torres se acentua⁵¹⁶. No dia 1º de março, quando negociava com os ocupantes do CH Itaquera 1, o chefe de gabinete da presidência da Cohab, Sigismundo Bruno, foi atacado pelos ocupantes. Eles o dominam e ameaçam jogá-lo do telhado do conjunto, caso a desocupação prosseguisse. Em meio ao tumulto, uma grávida também ameaça se jogar, porém, mesmo assim, 100 das 196 unidades habitacionais foram desocupadas e cinco manifestantes foram presos⁵¹⁷. Dois dias depois, 80 pessoas, do mesmo movimento, com Silvio Rocha à frente, tentaram invadir a CMSP⁵¹⁸. Depois dessas ações a mobilização dos movimentos ligados a Silvio Rocha começa a arrefecer, desaparecendo ao longo de março⁵¹⁹, sobretudo, depois que no dia 7 de abril a prefeita se reuniu com o presidente do Sindicato da indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas do Estado de São Paulo, Julio Capobianco⁵²⁰. No dia seguinte a essa reunião, a PMSP publicou nos jornais uma propaganda em que dizia que a culpa pelo atraso nas obras da Cohab não era dela, mas das MPs 40 (08/03/89) e 44 (30/03/89)⁵²¹. Daí em diante, não vemos mais notícias de ocupações promovidas pelos movimentos ligados a Silvio Rocha.

Enquanto isso, nas conversas com os movimentos de moradia próximos à administração, realizadas ao longo de fevereiro, já se busca dar conta da solução de um novo problema orçamentário que inviabilizava, naquele momento, a adoção do mutirão autogestionário como solução ao problema da falta de moradia popular. No dia 28 de janeiro, a administração à frente do Governo Federal conseguiu aprovar na Câmara e no Senado a MP 32, que introduziu o plano econômico *Choque de Verão*⁵²². Dentre outras medidas, esse Plano suspendeu os repasses às Cohabs da Caixa Econômica Federal⁵²³, que havia assumido as funções do BNH com a extinção

516 FSP. Guarda Metropolitana e PM retiram mais 500 invasores na zona sul. 18 de fevereiro de 1989, p. C3; FSP. Cohab desaloja 120 famílias que invadiram conjunto em Itaquera. 24 de fevereiro de 1989, p. C5; FSP. Cohab desaloja mais quinze famílias do conjunto habitacional Itaquera. 25 de fevereiro de 1989, p. C4; FSP. Sem polícia, invasores e ladrões depredam apartamentos da Cohab. 26 de fevereiro de 1989, p. C5

517 FSP. Remoção de invasores causa tumulto em conjunto da Cohab. 1 de março de 1989, Capa; FSP. Invasores resistem, fazem ameaças mas são desalojados. 1 de março de 1989, p. C4

518 Suplicy, então presidente da CMSP, se disse sabotado pela Assessoria Militar no ocorrido. Ver: FSP. Famílias removidas de conjunto em Itaquera tentam invadir a Câmara. 4 de março de 1989, p. C3

519 FSP. Cohab remove mais 15 famílias nos conjuntos Itaquera 1 e 2. 2 de março de 1989, p. C3; FSP. Cohab conclui desocupação em Itaquera; PM agride invasora. 3 de março de 1989, p. C5; FSP. Retirada se invasores da Cohab termina com prisão e tiro. 29 de março de 1989, p. C7; FSP. Cohab retira os invasores de Guaianazes. 30 de março de 1989, p. C4

520 FSP. AGENDA. 7 de abril de 1989 A4

521 FSP. 8 de abril de 1989, p. C1

522 FSP. Mailson ameaça ágio com lei delegada. 29 de janeiro de 1989, Capa

523 Com o fim do BNH, a CEF passou a exercer suas funções no SFH. Cf. SANTOS, C. Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998, texto para discussão no. 654, IPEA, Brasília, 1999

deste. O que, por um lado, atingia os interesses das empreiteiras parceiras da Cohab, mas por outro inviabilizava a adoção do mutirão autogetonário, pois, como vimos, o plano inicial era utilizar o arranjo a que a Cohab era relacionada para operacionalizar e financiar esses mutirões. Tal como fora feito nas experiências piloto. Entretanto, aparentemente, a princípio não ficou claro que essa inviabilização era definitiva. Isso foi ficando claro ao longo do ano, conforme se desdobravam as ações da Administração, a fim de retomar esses repasses e acentuava-se o clima de disputa eleitoral da campanha presidencial de 1989. E, sobretudo, depois que ficou clara a vitória de Fernando Collor.

Ao longo do ano, no que tange ao problema orçamentário em geral e ao da Cohab em específico, a Administração adotou a postura de: paralisar obras iniciadas na administração anterior⁵²⁴, retomando-as de acordo com suas próprias prioridades⁵²⁵; aumentar, ou tentar aumentar, tarifas e impostos⁵²⁶; renegociar todos os contratos buscando reduzir seus custos⁵²⁷; demitir funcionários não concursados⁵²⁸ e pedir suplementação orçamentária à Câmara⁵²⁹. Quanto à área habitacional, além disso, foram feitas gestões junto a organismo internacionais, estrangeiros⁵³⁰ e nacionais em busca de recursos. Erundina fez reuniões em São Paulo e viajou

524 FSP. Prefeitura manterá obras já começadas, diz secretário. 17 de fevereiro de 1989, p. C3; FSP. Prefeitura para as 7 maiores obras de Jânio até conseguir verbas. 10 de março de 1989, p. C1; FSP. Obras viárias em SP estão quase paradas. 24 de setembro de 1989, p. Capa

525 FSP. Prefeitura prioriza lixo e transportes. 1º de fevereiro de 1989, p. C1; FSP. Canalização é uma das prioridades. 21 de março de 1989, p. C1; FSP. Prefeitura anuncia continuação de 'obras sociais' deixadas por Jânio. 24 de março de 1989, p. C3; FSP. Erundina retoma em junho parte das obras de Jânio. 28 de abril de 1989, p. C3; FSP. Prefeitura define as suas prioridades. 3 maio de 1989, p. C1;

526 FSP. Prefeita deve sobretaxar IPTU de áreas ociosas. 21 de março de 1989, Capa; FSP. Prefeitura quer aumentar impostos sobre terrenos vazios de São Paulo. 21 de março de 1989, p. C1; FSP. Prefeitura quer acabar com isenção de IPTU de 1.500 imóveis da cidade. 14 de junho de 1989, p. C1; FSP. Prefeita aumenta impostos para pagar servidores. 9 de agosto de 1989, p. C6; FSP. Erundina envia projeto de reajuste à Câmara. 10 de agosto de 1989, p. C4; FSP. IPTU pode quadruplicar para empresas. 19 de agosto de 1989, Capa; FSP. 'Personalismo' pode prejudicar Erundina. 15 de setembro de 1989, p. A6

527 FSP. Prefeita dá continuidade a seu programa de redução de despesas. 23 de abril de 1989, p. C4; e FSP. Corte atingiu cerca de 40% diz prefeita. 23 de abril de 1989, p. C4; FSP. Empreiteiras vão à Justiça para receber da Prefeitura. 5 maio de 1989, p. C3

528 FSP. Prefeitura dispensa 56 funcionários nos primeiros 60 dias de governo. 4 de março de 1989, p. C3; FSP. Comissão avalia as 500 demissões feitas pela CMT. 2 maio de 1989, p. C6; FSP. Prefeitura inicia demissão de 2 mil funcionários. 19 maio de 1989, p. C4

529 FSP. Prefeita pode decretar estado de emergência. 7 de novembro de 1989, Capa; FSP. Erundina ameaça decretar estado de emergência por mais recursos. 7 de novembro de 1989, p. D1; FSP. Vereadores consideram alto pedido de Erundina e adiam decisão sobre verbas. 8 de novembro de 1989, p. D5; FSP. Câmara vota recursos extras para Prefeita. 10 de novembro de 1989, p. Capa; FSP. Prefeitura pede hoje mais recursos à Câmara. 14 de novembro de 1989, p. D2.

530 FSP. Vice vai ao exterior. 11 de janeiro de 1989, p. C5; FSP. Petistas viajam para pedir financiamento. 18 de fevereiro de 1989, p. C3; FSP. Sujo na praça. 16 de março de 1989, PAINEL, p. A4; FSP. Vice-prefeito volta do exterior sem financiamento para novos projetos. 29 de março de 1989, p. C3; FSP. Erundina viaja a Itália em busca de recursos. 26 maio de 1989, p. C5; FSP. Erundina diz que Itália quer investir no Brasil. 31 maio de 1989, p. C5; FSP. Erundina em Roma critica Jânio e tente aprovar pacote de projetos. 2 de junho de 1989, p. C5; FSP. Erundina chega e diz que obteve empréstimos. 4 de junho de 1989, p. C9; FSP. Erundina vai a Europa debater a qualidade de vida das metrópoles. 18 de outubro de 1989, p. D3; FSP. Em Milão, Erundina critica acordo Brasil-

diversas vezes a Brasília, para reuniões com a CEF e o Ministério da Fazenda, em busca da retomada dos repasses para a Cohab-SP⁵³¹. Além disso, Erundina realizou uma articulação com prefeitos de outras capitais em torno da formação de uma Frente suprapartidária de Prefeitos, para pressionar os mesmos órgãos federais⁵³². Atuando nesse mesmo sentido, de articular as demandas da PMSP com as de outras prefeituras, Reis se envolveu na Associação Brasileira de Cohabs (ABC)⁵³³, e Amir Khair, Secretário de Finanças, na Abrasf⁵³⁴. Em viagens à Europa, Erundina negociou diretamente fontes externas de financiamento, mas por fim, já no segundo semestre, convenceu-se de que o Governo Federal boicotava suas iniciativas⁵³⁵.

As conversas tidas com os movimentos de moradia, próximos à Administração, em fevereiro de 1989, foram feitas tendo-se já a plena noção dessas restrições orçamentárias. O Plano Habitacional de Ação Imediata é justamente a posição que a Administração assume frente à área habitacional, uma vez tendo ela já plena consciência da situação da PMSP e das consequências do *Choque de Verão*. O Plano era a formalização dos acordos e compromissos assumidos por ela. Nele vemos qual foi a solução da Administração para parte dos problemas

Itália. 22 de outubro de 1989, p. D3; FSP. Erundina chega e relato hoje viagem a Europa. 23 de outubro de 1989, p. D6

531 FSP. AGENDA. 13 de março de 1989, p. A7; FSP. Caixa nega a Erundina verba para obras na cidade. 15 de março de 1989, p. C3; FSP. Contra a tesoura. 12 de junho de 1989, PAINEL, p. A4; FSP 2 de agosto de 1989 A4 AGENDA; FSP. Caixa vai definir valor da dívida do município. 8 de agosto de 1989, p. C1; FSP. Erundina protesta contra Caixa. 18 de agosto de 1989, p. Capa; FSP. AGENDA. 18 de agosto de 1989, p. A4; FSP. Erundina convoca manifestação na Paulista contra governo Sarney. 18 de agosto de 1989, p. C1; FSP. Caixa recebe prefeita para discutir verbas. 19 de agosto de 1989, p. D3; FSP. AGENDA. 21 de agosto de 1989, p. A4; FSP. Erundina faz acordo para rolar dívida municipal. 22 de agosto de 1989, p. D6; FSP. AGENDA. 1º de setembro de 1989, p. A4; FSP. Erundina pede a Mailson verba para ônibus a gás. 2 de setembro de 1989, p. D5; FSP. CEF administra recursos. 13 de setembro de 1989, p. A8

532 FSP. Erundina toma posse e defende 'frente de prefeitos'. 2 de janeiro de 1989, p. A5; FSP. AGENDA. 8 de junho de 1989, p. A10; FSP. AGENDA. 9 de junho de 1989, p. A4; FSP. AGENDA. 13 de junho de 1989, p. A7; FSP. Prefeitos se unem para exigir verbas federais. 14 de junho de 1989, p. C4; FSP. AGENDA. 19 de junho de 1989, p. A8; FSP. AGENDA. 20 de junho de 1989, p. A8; FSP. Prefeituras só querem rolar dívida. 21 de junho de 1989, p. C5; FSP. AGENDA. 10 de julho de 1989, p. A4; FSP. AGENDA. 30 de agosto de 1989, p. A4; FSP. Limite. 31 de agosto de 1989, PAINEL, p. A4; FSP. Prefeitos não conseguem acertar dívida com Sarney. 31 de agosto de 1989, p. D3; FSP. AGENDA. 21 de setembro de 1989, p. A4; FSP. AGENDA. 22 de setembro de 1989, p. A4; FSP. Prefeitos não vão pagar ao Banco do Brasil. 22 de setembro de 1989, p. D1; FSP. Prefeitos decidem saldar dívidas só depois da posse do Presidente. 23 de setembro de 1989, p. D4"; FSP. AGENDA. 4 de outubro de 1989, p. A4; FSP. AGENDA. 11 de outubro de 1989, p. A4; FSP. Interno. 13 de outubro de 1989, PAINEL, p. A4; FSP. Municipalismo. 14 de outubro de 1989, PAINEL, p. A4; FSP. AGENDA. 25 de outubro de 1989, p. A4; FSP. AGENDA. 31 de outubro de 1989, p. A4; FSP. AGENDA. 27 de novembro de 1989, p. A4; FSP. AGENDA. 14 de dezembro de 1989, p. A6; FSP. Erundina admite tensão entre PT e prefeitos. 30 de dezembro de 1989, p. A7; FSP. Participantes saem frustrados. 30 de dezembro de 1989, p. A7; FSP. Erundina evita comentar frase do vice e diz que crise está superada. 6 de janeiro de 1990, p. A7

533 FSP. AGENDA. 29 de junho de 1989, A12; propaganda da Cohab e da ABC que ocupava 2/3 da página publicada na edição de FSP 5 de outubro de 1989, p. A4

534 Propaganda da ABRASF publicada em: FSP 25 de outubro de 1989 A4; FSP. Secretários de Finanças defendem autonomia. 2 de dezembro de 1989, p. D4; propaganda da Abrasf divulgando a Carta de Aracaju, publicada em: FSP 7 de dezembro de 1989, p. A4.

535 FSP. Prefeituras do PT não vão receber verbas do acordo entre Brasil e Itália. 24 de outubro de 1989, p. D3

financeiros da área habitacional: a ampliação da participação dessa área no Orçamento Municipal, elevando-a para 0,2%, dez vezes mais do que o tradicionalmente destinado⁵³⁶. Os recursos provenientes dessa ampliação foram canalizados via Funaps para atender as prioridades apontadas no Plano, dentre elas, o Projeto São Francisco. Por isso, Habi, responsável pelo Funaps, que antes dedicava-se apenas às favelas e aos cortiços, surgiu como um ator também relevante na implementação do mutirão autogestionário. De início, financiando as poucas ações novas da Cohab nessa temática, como o Projeto São Francisco. Posteriormente, no final do ano, a partir do lançamento do Programa Funaps-Comunitário, assumindo o papel que a princípio se esperava que a Cohab exerceria.

Mesmo sem recursos para realizar o que pretendia, é nítido o esforço de Miguel Reis em apoiar a adoção do mutirão autogestionário. Isso fica evidente, por exemplo, no jornal informativo, em formato tablóide, denominado *Habitando*, publicado pela Cohab durante sua gestão e destinado aos moradores dos seus conjuntos habitacionais. Tivemos acesso às quatro primeiras edições, todas de 1989: nº0 de junho, nº1 de agosto, nº2 de setembro e nº3 de novembro, todos do Ano I.

O primeiro número discute problemas que os moradores viam nos conjuntos, tais como regularização da situação dos moradores e construções irregulares nos conjuntos. Além disso, divulga a entrega de mil unidades e uma caravana à sede da Caixa Econômica Federal, ao Congresso Nacional e ao Palácio da Alvorada, em Brasília, organizada pela União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo para protestar “contra a falta de moradia, o arrocho salarial e pela liberação do FGTS do trabalhador, para construção da sua casa.”. Essa campanha da UMM apoiava aquelas gestões de Erundina e da Frente de Prefeitos junto aos órgãos federais. Por fim, na última página, com chamada na capa, há uma reportagem intitulada: “Sem Terra, um movimento que luta por moradia”. A reportagem fazia um histórico do movimento, convocava novamente a Caravana, e por fim dizia:

O movimento dos Sem-Terra também será aberto à participação de quem queira. A família que não tem casa própria e cuja renda mensal é de até cinco salários mínimos, está convidada a participar do movimento. Para tanto é necessário apenas procurar um dos postos de informação e começar a participar das reuniões. Assim, para quem mora na Zona Oeste, é só ligar para o Henrique nos telefones 36.2212 e 832.8085. Os que são da Zona Norte devem ligar para 950.3932 ou 950.4695 e falar com Léo ou o Aranha. Quem mora na Zona Leste deve procurar pela Rita no telefone 291.0492. E, finalmente, para os que moram na Zona Sul, basta ligar para o Flavinho no número

536 FSP. Habitação divulga projeto para São Paulo. 11 de março de 1989, p. C1

549.3888⁵³⁷

A segunda edição, de agosto, é dedicada inteiramente aos problemas dos conjuntos, porém possui um encarte *Especial* que se dedica em sua maior parte aos mutirões. Nas páginas centrais desse encarte se lê em letras garrafaís: “Os mutirões vão muito bem”. A reportagem faz um balanço do andamento e do apoio da nova gestão da Cohab àqueles mutirões que haviam sido iniciados nas outras administrações. Além disso, anuncia a eleição de Miguel Reis para a vice-presidência da Associação Brasileira de Cohabs (ABC) e a compra de um terreno na Zona Oeste por um movimento Sem Terra.

A terceira edição, de setembro, traz como título: “COHAB Apoiando os Mutirões”, com chamadas para reportagens nas páginas internas em que é atualizada a situação daqueles mutirões. Além disso, a edição se foca, sobretudo em seu editorial, num agradecimento ao movimento de moradia pelo apoio à PMSP, na pressão pela liberação dos recursos pela CEF para projetos já em andamento:

A não liberação dos recursos da Caixa Econômica Federal foi, até um mês atrás, o maior pesadelo vivido nesses nove meses de COHAB. O congelamento desse repasse significaria nada menos do que a paralisação de 25.000 unidades habitacionais, sem falar no desastre ambiental que levaria ao desespero as 80 mil pessoas que já vivem na Cidade Tiradentes.

Felizmente, a pressão conjunta da Prefeitura, da COHAB e dos movimentos organizados fez com que essa decisão perversa fosse mudada, e agora, com a liberação de parte dos recursos, a COHAB pode se dedicar, não só à construção de novas unidades, mas também a um trabalho inédito de recuperação dos conjuntos já habitados.

O que eu gostaria de ressaltar porém, é que, mesmo nos momentos em que a crise é mais aguda, há sempre um setor que mostra uma vitalidade surpreendente. No caso, estou falando dos mutirões financiados pela COHAB, e que tem sido um exemplo de como um bom entrosamento entre o poder público e os movimentos organizados pode ajudar a combater a carência habitacional em São Paulo.

Com o mutirão todos ganham. A COHAB, porque gasta pouco e também elimina uma série de etapas burocráticas na construção normal de unidades, e a população, porque acompanha, passo a passo, o processo de edificação da própria casa, assimilando a todo momento a idéia de que muitas coisas podem ser feitas desde que se dê um motivo de estímulo à autogestão e à criatividade⁵³⁸.

Assina o editorial o presidente da Companhia, Miguel Reis. Além desse agradecimento, havia uma reportagem, “Movimento popular ajuda a conseguir verbas”, fazendo um histórico da

⁵³⁷ COHAB. Sem-terra, um movimento que luta por moradia. **Habitando**. Ano 1, nº 0, São Paulo, 1989, p. 4

⁵³⁸ AFONSO. M. O recado da Cohab. **Habitando**. Ano 1, nº 2, São Paulo, 1989, p. 2

negociação com a CEF e delimitando a participação do movimento. A reportagem começa apontando a Caravana de junho, e dizendo que desde lá o movimento mantinha a pressão. Comenta que a prefeita ameaçara suspender os repasses ao FGTS, para em seguida relatar:

Depois de muita pressão, a Prefeitura convocou um ato público em frente à sede da CEF, na avenida Paulista, e a União dos Movimentos por Moradias realizou um acampamento de dois dias, também na sede da CEF, para tentar sensibilizar o Governo Federal com relação à questão da falta de habitação em São Paulo.

Diante dessa mobilização, o presidente da Caixa Econômica Federal, Paulo Mandarino, acabou cedendo e convidou a Prefeita, Luiza Erundina, para viajar até Brasília com o fim de renegociar os débitos da Caixa para com São Paulo⁵³⁹.

Na edição de novembro a temática dos mutirões, mesmo presente, é suavizada. Além disso, a reportagem faz um histórico da luta do Movimento Sem-Terra Leste I e anuncia que a Cohab, com recursos da Habi, faria a urbanização de lotes onde seria realizado um mutirão, o Projeto São Francisco:

[...] Quando houve a eleição da prefeita Luiza Erundina, o movimento imediatamente a procurou, na esperança de resolver o problema. Erundina determinou que eles fossem enquadrados no Plano de Emergência da prefeitura, e agora, as casas finalmente começam a ser erguidas. 'Hoje, aqui no São Francisco estamos construindo 82 casas, mas logo chegaremos a 800', afirmou Reginaldo, um dos membros do movimento. 'Aqui o individualismo não tem vez. Tudo que conseguimos foi com luta e união'⁵⁴⁰.

O fato é que apesar de conseguir a liberação dos recursos das obras aprovadas na administração Jânio, a administração Erundina não conseguia aprovar novos empreendimentos. Assim, o plano inicial, que era a adoção do mutirão autogestionário através dos programas alternativos do SFH se inviabilizou.

Apesar disso, era grande a distância para a situação do movimento de moradia ao final da administração Jânio. Após os conflitos derivados da mudança de comportamento de Jânio, e da resistência do movimento a ela, não restou mais nenhum ambiente político para o avanço da proposta do mutirão autogestionário naquela administração. Após esses conflitos, Jânio deixou, de vez, de apoiar essas iniciativas e os mutirões terminaram a administração sem serem concluídos. Como vimos, o problema a que a introdução da autogestão responde não se limita ao da falta de moradia, mas também ao controle da qualidade da produção habitacional. Este

⁵³⁹ COHAB. Movimento popular ajuda a conseguir verbas. **Habitando**. Ano 1, nº 2, São Paulo, 1989, p. 3

⁵⁴⁰ COHAB. Convênio HABI/COHAB agiliza mutirão. **Habitando**. Ano 1, nº 3, São Paulo, 1989, p. 4

problema não era reconhecido enquanto tal pelos decisores da administração Jânio. Nela, ao seu início, o problema do mutirão era sua existência. O recuo de Jânio quanto à extinção daqueles mutirões, pressupôs o reconhecimento do mutirão como uma alternativa, mas isso não significou uma mudança da percepção da comunidade de engenharia urbana ou da administração, quanto a ele.

A mudança de administração levou: (1) ao empoderamento dos movimentos de moradia na balança dos grupos de interesse, considerada pelos decisores quando da tomada de decisão, (2) à melhora das suas condições enquanto empreendedor devido às relações que passou a ter com os novos decisores; e (3) a um outro enquadramento da problemática, a que os mutirões respondem, por parte dos decisores. Nesta percepção, a não adoção da autogestão na produção habitacional era vista como um problema. Essa percepção era amplamente compartilhada pelos novos decisores da PMSP. A adoção do mutirão autogestionário como solução a esse problema não era consensual, porém Reis a reconhecia enquanto tal e, Ermínia, tal como vimos, reconhecia a importância política da proposta.

Entretanto, devido à mudança da política econômica do governo Sarney, os repasses às Cohabs do arranjo federal responsável pela produção de habitações sociais cessou, inviabilizando a forma inicial como fora formulada a proposta de adoção do mutirão autogestionário. Assim sendo, mesmo havendo abertura política, a falta de autogestão sendo reconhecida como problema e haver a presença de empreendedor com condições (o movimento de moradia), a falta de uma solução que permitisse oficialmente adotar o mutirão autogestionário, impediu a ocorrência dessa mudança significativa da política habitacional paulistana, já ao início da administração Erundina.

A situação da proposta de urbanização como solução ao problema das favelas, ao final da administração Jânio, estava ainda pior que a da dos mutirões autogestionários. Mas a mudança de administração combinada a uma ampliação das fontes de recursos levou à constituição de uma situação mais favorável a ela do que a do mutirão, no início da administração Erundina. Contudo, antes disso, abordemos rapidamente a situação inicial da proposta de urbanização de favelas ao final da administração Jânio. Como vimos, a administração Jânio tinha uma proposta predileta para o problema das favelas, a remoção e periferização, ou seja, o oposto da urbanização. Tal como a administração Setúbal, a administração Jânio procurou construir as condições ótimas para o desenrolar da política habitacional do desfavelamento. Para isso,

introduziu, regulamentou e utilizou a Lei⁵⁴¹. Certamente, os decisores dessa administração viam a favela como um problema, porém não consideravam que a urbanização fosse uma solução adequada a ele. De fato, eles mal a reconheciam como uma solução, mesmo realizando algumas, não as mencionavam. Sabemos que eles o fizeram pela boca da administração Erundina⁵⁴². Apenas uma vez, durante as eleições de 1988, a administração Jânio mencionou que poderia adotar a urbanização de uma favela como solução a esse problema⁵⁴³. Entretanto isso se deu nos estertores da administração, em meio às disputas em torno da favela de Vila Prudente em plena campanha eleitoral. O que não nos permite afirmar que, efetivamente, a administração tenha resolvido adotar tal solução.

João Mellão, que considerava ser quem ganharia o voto de Jânio na eleição de 1988⁵⁴⁴, não decolou ao longo da campanha, mas teve dignos 5%⁵⁴⁵. Ele, além de admirador de Jânio, foi membro de sua administração⁵⁴⁶. Durante a campanha não se furtou à oportunidade de exprimir suas opiniões acerca do tema das favelas. Seu cinismo liberal talvez destoasse da postura da

541 Uma vez promulgada a Lei, Jânio pediu que se elaborasse uma lista de favelas a serem removidas para que ele escolhesse as primeiras. Por fim, a remoção da favela Cidade Jardim, foi escolhida como a experiência piloto. Com base nela, em setembro de 1988, por meio do Decreto nº26.913, regulamentou a Lei. Ver: FSP. DROPS. 19 de dezembro de 1986, p. A10; FSP. Empresário quer centro comercial no lugar de casarões. 12 de fevereiro de 1987. Cidades, p. 16; e Decreto Municipal 26.913.

542 FSP. Prefeitura vai urbanizar as favelas de SP. 30 de janeiro de 1989, p. C1

543 FSP. Prefeito recebe moradores e decide urbanizar favela de Vila Prudente. 7 de setembro de 1988, p. C2; FSP. Jânio planejou trocar barracos por edifícios. 30 de janeiro de 1989, p. C1

544 FSP. João Mellão afirma que terá voto de Jânio Quadros. 24 de outubro de 1988, p. A8

545 FSP. Erundina admite luta armada; TRE divulga resultados finais. 23 de novembro de 1988, Capa

546 Segundo João Mellão: “Jânio Quadros elegeu-se prefeito de São Paulo após uma memorável campanha em novembro de 1985. Permaneci neutro naquela campanha. Jânio era amigo de meu pai desde moço e eu mantinha boas relações com ele, a ponto de tê-lo escolhido como tema de meu primeiro livro 3 estórias para 1 história.

Ocorre que o seu maior adversário, naquela campanha, era ninguém menos do que o Fernando Henrique Cardoso, um homem que eu admirava profundamente e cujo relacionamento eu relato no artigo O encantador de serpentes. Eu não me senti à vontade para tomar partido por nenhum dos dois.

Para certa surpresa minha, em dezembro de 1985, a quatro dias de sua posse, Jânio me convocou ao seu apartamento. Eu trabalhava à época como assessor especial da presidência do Banco Mercantil de São Paulo e era uma espécie de faz-tudo do dr. Gastão Vidigal. (...)

Jânio me convidou para ser o seu Secretário de Coordenação Governamental. Ele soube que o seu antecessor, o dr. Mario Covas, havia montado no gabinete do prefeito uma super-assessoria que controlava e acompanhava todas as obras e serviços da municipalidade. Ele me considerou talhado para o cargo, então chamado de Assessoria Especial do Prefeito.

- Sr. Mellão, eu quero que o senhor faça por mim o mesmo que tem feito pelo Gastão Vidigal.

- Presidente (ele gostava que o tratassem assim), a prefeitura não é um banco. Lá no Mercantil eu tenho plena liberdade de ação. Em uma prefeitura existem vereadores, secretários, assessores, uma porção de pessoas para se contrapor ao meu trabalho e fazer intrigas sobre mim.

- Não tem importância. Se o senhor sobreviver seis meses naquele ninho de cobras eu prometo que lhe entrego a cadeira de prefeito!

Topei o desafio”.

Fonte: Blog do Mellão. <http://www.blogdomellao.com.br/forum/joao-mellao-neto/>. Acesso em: 11/09/2012

administração Jânio, de perfil mais conservador, porém, parece-nos que o sentido da atuação proposta por ele, ao início da campanha, não destoava da atuação prática dela:

Posições dos principais candidatos quanto ao desfavelamento no início e no final da campanha eleitoral					
candidato	Maluf	Erundina	Leiva	Montoro/Serra	Mellão
posição quanto ao desfavelamento em 8 de agosto	Financiar construção de moradias modestas de tijolo e dotá-los de água, esgoto e luz	Contra o desfavelamento. A favor da urbanização das favelas e regularização da posse por tempo determinado	Construir habitações populares que esteja ao alcance dos favelados e oferecer opções antes de desfavelar	Dotar as favelas de água, luz, esgoto e regularizar a posse nas áreas em que for possível e procurar soluções alternativas nas outras	Deve existir em regiões de alta valorização. Em regiões periféricas, urbanizar as favelas
posição quanto ao desfavelamento em 15 de novembro	Financiar construção de moradias modestas de tijolo e dotá-los de água, esgoto e luz	Contra o desfavelamento. A favor da urbanização das favelas e regularização da posse por tempo determinado	Construir habitações populares que esteja ao alcance dos favelados e oferecer opções antes de desfavelar	Cada caso deve ser estudado isoladamente. Algumas favelas devem ser removidas e outras urbanizadas	Manter o desfavelamento para as favelas de pequeno porte nas áreas valorizadas

fontes: FSP 8 de agosto de 1988 A8 Quadro "Conheça os candidatos a prefeito de São Paulo" e FSP 15 de novembro de 1988 Eleições A4 Quadro "Perfil dos principais candidatos à Prefeitura de São Paulo"

Quadro 17 - posições dos principais candidatos quanto ao desfavelamento no início e no final da campanha eleitoral de 1985

Como podemos ver, Mellão ao longo da campanha resolveu se ater ao essencial, a proposta de Jânio em 1985 para a habitação. Erundina manteve a mesma posição do começo ao fim, e sua eleição significou, de saída, uma profunda mudança na forma como o principal decisor do executivo municipal enquadrava o problema das favelas. Erundina, tal como vimos no capítulo passado, já em 1978 considerava a favela um resultado da falta de moradias populares adequadas; e considerava a pura e simples remoção delas um absurdo. Era favorável à urbanização delas, seja nas áreas valorizadas, seja na periferia.

O plano inicial da administração, tal como no caso dos mutirões, parece ter se apoiado nas experiências piloto até então realizadas, principalmente na do Recanto da Alegria. Assim, ela pretendia, desde o início, usar o tradicional arranjo institucional da PMSP relacionado à questão das favelas, que não utilizava os recursos do FGTS, mas sim os do Funaps. A Administração pretendia apenas conseguir a permissão do uso dos recursos do Funaps também em equipamentos coletivos, o que também era uma preocupação nascida na experiência do Recanto. Assim, diferentemente do que ocorreu com o plano inicial para os mutirões autogestionários, o *Choque de Verão* não atingiu diretamente o plano inicial da Administração para o problema das favelas.

Entretanto, como vimos, a situação orçamentária geral da PMSP também era grave, e esta sim, poderia arriscar a da adoção da urbanização como principal solução ao problema das favelas. A ela se somou um último elemento que também colaborou para dificultar, ainda mais, tal adoção. No capítulo passado, vimos como as chuvas destruíram favelas e os planos iniciais de Setúbal para o problema delas, o desfavelamento através de Vilas de Habitação Provisória e

conjuntos da Cohab. Nesse primeiro ano da administração Erundina, choveu menos que nos anos mais chuvosos da administração Setúbal, porém a chuva também se concentrou em certos meses, levando nessas a índices superiores aos de Setúbal. Abaixo podemos ver a variação do índice pluviométrico anual frente à média do período que vai de 1959 a 1993:

Fonte: Boletim Climatológico Anual da Estação Meteorológica do IAG/USP/ Seção Técnica do Serviço Meteorológico – Instituto de Astronomia, Geofísica e Ciências Atmosféricas da Universidade de São Paulo – v 16, 2012 – São Paulo: IAG/USP, 2012. Elaboração própria

Gráfico 6 - Variações do total anual de precipitação frente à média do período (1959-1993)

Como podemos ver, em 1989 choveu menos que em 1976, porém, essa chuva a mais em 1989 se concentrou nos meses de janeiro e julho, conforme pode ser visto no gráfico abaixo:

Fonte: Boletim Climatológico Anual da Estação Meteorológica do IAG/USP/ Seção Técnica do Serviço Meteorológico – Instituto de Astronomia, Geofísica e Ciências Atmosféricas da Universidade de São Paulo – v 16, 2012 – São Paulo: IAG/USP, 2012. Elaboração própria

Gráfico 7 - Variação da precipitação mensal de 1989 frente à média de cada mês do período (1959-1993)

Especificamente no mês de Janeiro de 1989, choveu ainda mais do que nesse mesmo mês em 1976 e 1977:

Fonte: Boletim Climatológico Anual da Estação Meteorológica do IAG/USP/ Seção Técnica do Serviço Meteorológico – Instituto de Astronomia, Geofísica e Ciências Atmosféricas da Universidade de São Paulo – v 16, 2012 – São Paulo: IAG/USP, 2012. Elaboração própria

Gráfico 8 - Variação do total de precipitação do mês de janeiro de cada ano frente à média de precipitação de janeiro no período (1959-1993)

E o mês de julho foi completamente anormal:

Fonte: Boletim Climatológico Anual da Estação Meteorológica do IAG/USP/ Seção Técnica do Serviço Meteorológico – Instituto de Astronomia, Geofísica e Ciências Atmosféricas da Universidade de São Paulo – v 16, 2012 – São Paulo: IAG/USP, 2012. Elaboração própria

Gráfico 9 - Variação do total de precipitação do mês de julho de cada ano frente à média de precipitação de julho no período (1953-1989)

Se observarmos os jornais de janeiro e julho de 1989 não vemos os dramas que podemos ver ao observar-se os jornais de janeiro de 1976 e junho 1983, este o mês que concentrou a maior parte da chuva anormal deste ano muito chuvoso. Essas chuvas, a população desabrigada por elas e a restrição orçamentária geral da PMSP, arriscavam o compromisso reafirmado de

Erundina, após sua eleição, com o fim do desfavelamento⁵⁴⁷. Pois a atenção à população desabrigada poderia drenar os recursos que em caso contrário seriam utilizados numa política de urbanização de favelas.

Um mês e meio depois da prefeita eleita ter reafirmado tal compromisso, no dia 30 de janeiro de 1989, após as chuvas de janeiro e a manifestação do Secovi, Nabil anunciou que estava sendo elaborado o Plano de Urbanização das Favelas, que seria divulgado por volta do dia 15 de fevereiro. Já então, tal como comentamos, o superintendente de Habi delinear os aspectos gerais do Plano: reafirmando que a situação fundiária dos favelados seria regularizada, o que era uma antiga reivindicação; apontando que à regularização jurídica se seguiria a física, e que a remoção só seria feita em último caso, especificamente quando as obras necessárias à permanência das famílias na área fossem por demais custosas⁵⁴⁸. Depois avisara que:

“Não vamos começar a urbanizar as favelas só porque os moradores estão fazendo manifestações. Vamos seguir a ordem de prioridades estabelecida e os moradores têm que continuar se organizando”⁵⁴⁹

Especificamente, na reportagem, a ordem de prioridades não foi explicitada. Infere-se, pelas chuvas que vinham ocorrendo, pelas notícias dos dias seguintes e pela estrutura do texto da reportagem, que a prioridade era das áreas de risco. Na semana seguinte, o jornal anunciou o destinos dos primeiros desabrigados por chuvas dessa nova administração⁵⁵⁰. Em 11 de março, como vimos, foi anunciado o Plano Habitacional de Ação Imediata, que apontava as ações da PMSP ao longo de 1989. Quanto à temática das favelas, nesse anúncio, o jornal apontou:

Outra novidade do plano é que a administração petista pretende utilizar as ‘operações interligadas’, dispositivo aprovado na gestão janista e conhecido como ‘lei do desfavelamento’ – empresas privadas são autorizadas a desrespeitar a lei de zoneamento em determinada obra em troca da construção de casas populares para favelados. O superintendente de Habitação Popular da secretaria, Nabil Bonduki, disse porém que a secretaria deverá enviar proposta de modificação de lei à Câmara Municipal, permitindo que as trocas sejam feitas não só por casas populares, mas por outros equipamentos sociais, como escolas. Afirmou ainda que a lei só seria usada para remover favelados

547 FSP. Prefeita quer fim do desfavelamento. 19 de novembro de 1988, p. A5; FSP. Maior chuva deixa 6 mortos em SP. 22 de dezembro de 1988, p. Capa; FSP. São Paulo sofre a pior chuva dos últimos 58 anos; 6 mortos no ABC. 22 de dezembro 1988, p. C1; FSP. Erundina vai visitar hoje áreas críticas. 22 de dezembro 1988, p. C1; FSP. Erundina forma grupo de trabalho para tentar prevenir enchentes. 23 de dezembro 1988, p. C1; FSP. Chuva mata duas crianças em São Paulo. 25 de dezembro 1988 Capa; FSP. Escolas estão ocupadas por desagradados. 4 de fevereiro de 1989, Capa; FSP. Desabrigados impedem início das aulas na zona leste de SP. 4 de fevereiro de 1989, p. C7; FSP. Erundina visita área afetada pelas chuvas. 15 de fevereiro de 1989, p. C3

548 Nas palavras de Nabil, nos casos em que as condições do terreno “inviabilizam a própria solução”: FSP. Prefeitura vai urbanizar as favelas de SP. 30 de janeiro de 1989. Cidades, C1

549 FSP. Prefeitura vai urbanizar as favelas de SP. 30 de janeiro de 1989, p. C1

550 FSP. Escolas estão ocupadas por desagradados. 4 de fevereiro de 1989, p. Capa

que utilizam áreas de risco⁵⁵¹.

Ou seja, (1) não se acabaria com o desfavelamento, a remoção e a periferação de favelas, o que se faria seria limitá-lo às favelas em áreas de risco; (2) a Lei do Desfavelamento seria utilizada na remoção destas favelas; e (3) se proporia um PL de modo a permitir o uso desses recursos em equipamentos coletivos. Essa limitação da aplicação da Lei apenas aos casos em que a urbanização fosse, devido às características físicas da área, por demais custosa, “inviabilizando a própria solução”, foi uma ressignificação do desfavelamento a partir de um reenquadramento. Como vimos, Erundina, os movimentos de moradia, o PT e membros da administração haviam se oposto à aprovação desta Lei. Caso se mantivesse essa posição, agora por parte dos decisores, a ampliação dos recursos disponíveis para as ações em favelas, possibilitada pela introdução da Lei, não seria factível nessa administração. Com a limitação do uso da Lei ao casos em que não fosse possível urbanizar, o desfavelamento foi reenquadrado de solução principal à auxiliar, específica para certos tipos de favelas. Esse reenquadramento permitiu a aceitação valorativa dele por parte dos decisores desta administração.

Desta forma, o desfavelamento, antes “injusto e ineficaz” e que “só serviu para o prefeito desalojar famílias que moravam em áreas valorizadíssimas”, foi reinterpretado como sendo adequado para áreas em que a urbanização se inviabilizasse. Ou seja, onde a composição física do terreno, “exige a construção de arrimos para a contenção de barrancos e aterros para retificação do terreno que ‘inviabilizam a própria solução’”⁵⁵². Essa reinterpretação incluiu uma nova fonte possível de recursos para a ação nas favelas, o que, potencialmente, limitaria o impacto da restrição orçamentária geral sobre essa temática em específico. Sobretudo porque o aumento da participação da habitação no orçamento da PMSP, anunciado no Plano, precisava dar conta de diversas demandas.

Evidentemente, àquela altura, um aumento de receitas gerado pelo uso daquela Lei era ainda uma expectativa. Contudo, mesmo assim, quatro dias depois do anúncio do Plano Habitacional de Ação Imediata, Nabil concedeu uma entrevista em que detalhava o plano para as favelas. O documento é rico e fornece diversas evidências. É praticamente uma fala dum decisor num momento crucial, por isso, apesar de extenso, optamos por reproduzi-lo por completo:

Prefeitura reurbanizará 108 favelas
A Prefeitura de São Paulo já definiu as 106 favelas, entre as 1.600 existentes na cidade, que serão reurbanizadas. Elas terão prioridade no

551 FSP. Habitação divulga projeto para São Paulo. 11 de março de 1989, p. C1

552 FSP. Prefeitura vai urbanizar as favelas de SP. 30 de janeiro de 1989, p. C1

projeto de reurbanização de favelas, anunciado no Plano Habitacional de Ação Imediata da Secretaria da Habitação (Sehab). Mais de 20 mil famílias poderão ter a posse dos terrenos de suas unidades regularizada. Inicialmente, apenas sete mil famílias deverão ter suas unidades reurbanizadas e receberão financiamento para reconstrução das habitações. Três mil famílias poderão ser transferidas das favelas escolhidas para lotes urbanizados, por estarem situadas em áreas de risco (de desabamento, enchentes).

Para se escolher as 106 favelas foram consideradas três fatores, segundo o superintendente de Habitação Popular da secretaria, Nabil Bonduki. O grau de organização dos moradores é o primeiro fator. A localização da favela em uma área pública da Prefeitura vem logo a seguir e, finalmente, as condições físicas da favela que favoreçam a urbanização. Segundo o plano, inicialmente não serão reurbanizadas favelas que estejam situadas em áreas de risco e a prioridade será a remoção dos moradores.

Na zona oeste, uma das favelas incluídas no plano é a da Água Branca, com 440 famílias. A zona leste tem 27 favelas incluídas no projeto. Segundo o diretor da divisão regional da Sehab na zona leste, Francisco Luis Scagliusi, ainda não foram escolhidas as primeiras favelas que darão início ao plano na região. Técnicos da regional têm se reunido com representantes de entidades, como o Movimento de Defesa das Favelas (MDS), para decidir qual priorizar. Entre elas está o Complexo Vergueirinho-Vila Nova Divinéia com cerca de 800 famílias. Como a da Água Branca, as duas favelas da zona leste enfrentam problemas de superpopulação.

As formas de reconstrução das unidades dependem de uma avaliação caso a caso, segundo Bonduki, com a participação dos moradores na decisão final. A reconstrução poderá ser feita pela autoconstrução, sistema de mutirão ou contratação de mão-de-obra.

O que já está certo, de acordo com o plano, é que a Prefeitura se compromete a regularizar a posse da terra, a financiar a compra do material de construção e fornecer assessoria técnica durante a obra. O valor das parcelas do financiamento, segundo Bonduki, estará vinculado à renda familiar. Ele pode chegar a 20%, da renda para famílias que ganham quatro Pisos Nacional de Salário (PNS) – cerca de NCz\$ 256,00⁵⁵³.

A similaridade do programa com a urbanização do Recanto da Alegria é evidente. O programa é a reprodução em escala daquela experiência. Isso também se evidencia no fato do grau de organização dos moradores ser o primeiro fator a ser considerado na escolha das favelas a serem urbanizadas. Contudo, foquemos no ponto que estamos discutindo, a solução para o problema das favelas em área de risco, o qual ameaçava a adoção daquela urbanização como a solução para o problema das favelas. Apenas para recordar, o problema dos desabrigados da chuva, agora denominado *o problema das favelas em área de risco*, não é trivial. Havia destruído os planos iniciais de Setúbal para as favelas. Pois bem, se observarmos a fala do decisor, vemos a

⁵⁵³ FSP 15 de março de 1989 C1 “Prefeitura reurbanizará 108 favelas”

solução: “Três mil famílias poderão ser transferidas... lotes urbanizados... em áreas de risco”. Note-se que isso é a remoção, não a urbanização, ou “reurbanização”, tal como foi nomeada nesta oportunidade. A urbanização supostamente atingiria 108 favelas. Segundo a própria administração, ao seu fim, atingiu 130, conforme vimos na secção *Os Resultados* (4.2); segundo especialistas da temática, atingiu 91⁵⁵⁴, logo, podemos afirmar que a decisão que adotou a urbanização como solução ao problema das favelas já estava tomada. E é plausível afirmar que o elemento decisivo foi a expectativa com novas receitas, advindas da Lei do Desfavelamento, que seriam utilizadas na remoção das favelas em áreas de risco. Expectativa essa engendrada a partir do reenquadramento do desfavelamento.

4.7. Síntese e formalização das explicações

O quadro abaixo sintetiza e localiza as principais explicações utilizadas nas aplicações do MSM3 aos casos analisados neste capítulo:

⁵⁵⁴ “A política de favelas envolveu basicamente a urbanização dos núcleos nos moldes já descritos. O programa atuou em 91 favelas com obras de intervenção integrada, sendo que 22 foram concluídas até o final da gestão (17 com obras de infraestrutura), envolvendo cerca de 6.100 famílias. Os demais 74 núcleos, que incluíam aproximadamente 22.500 famílias, tinham intervenções em andamento no final do governo”. Ver: MARQUES, E, SARAIVA C. As políticas de habitação social, a segregação e as desigualdades sociais na cidade. In MARQUES, Eduardo C. & TORRES, Haroldo (org.). **São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais**. SENAC, São Paulo, 2005, p. 278

Situação dos Condicionantes, os mecanismos auxiliares e a ocorrência do mecanismo principal nas aplicações do MSM3 ao casos do Capítulo 4					
explicação; aplicação do modelo; e configurações	condicionante	situação dos condicionantes no t1	mecanismos auxiliares	situação dos condicionantes no t2	ocorrência do mecanismo principal
Entrada da proposta da Lei do Desfavelamento na agenda decisória da administração Jânio; aplicação: IIa;	Fluxo dos Problemas	aberto			sim
	Fluxo das Soluções	aberto			
	Fluxo da Política	aberto			
	Empreendedor	presente			
Não entrada dos PLS da proposta do desfavelamento na agenda decisória da CMSP; aplicação: IIb; configurações: IIbt1 e IIbt2	Fluxo dos Problemas	aberto		aberto	não
	Fluxo das Soluções	fechado		fechado	
	Fluxo da Política	fechado		fechado	
	Empreendedor	ambíguo	coordenação com interesses de Quêrcia	presente	
Introdução da Lei do Desfavelamento; aplicação: IIc; configurações: IIct1 e IIct2	Fluxo dos Problemas	aberto		aberto	sim
	Fluxo das Soluções	fechado	mudança de arena decisória	aberto	
	Fluxo da Política	fechado	mudança de arena decisória disputa jurisdicional	aberto	
	Empreendedor	presente		presente	
Entrada da proposta de adoção da Urbanização como a solução para o problema das favelas na agenda decisória da administração Erundina; aplicação: III; configurações: IIIIt1 e IIIIt2	Fluxo dos Problemas	aberto		aberto	sim
	Fluxo das Soluções	fechado	mudança de administração reenquadramento cognitivo da Lei 8906/86	aberto	
	Fluxo da Política	fechado	mudança de administração	aberto	
	Empreendedor	fracamente presente	mudança de administração	presente	
Não entrada da proposta de adoção do Mutirão Autogestionário ao início da administração; aplicação: IV; configurações: IVt1 e IVt2	Fluxo dos Problemas	fechado	mudança de administração	aberto	não
	Fluxo das Soluções	ambíguo	mudanças na política econômica	fechado	
	Fluxo da Política	fechado	mudança de administração	aberto	
	Empreendedor	fracamente presente	mudança de administração	presente	

Quadro 18 - Síntese das explicações mobilizadas nos casos do Capítulo 4

A primeira aplicação do modelo (IIa) não é completa. Optamos por não estender o estudo até o final da administração Covas. Assim, utilizamos o modelo apenas para explicar por que, nas condições dadas ao início da administração Jânio, de janeiro a meados de maio de 1986, a proposta de readoção do desfavelamento e seu aprimoramento entram para a agenda decisória da administração. Como vimos, a retomada do desfavelamento era uma das principais promessas de campanha de Jânio. A comunidade de engenharia urbana, Queluz e De Paula, viam as favelas como um problema e a remoção delas e periferização das famílias através de conjuntos da Cohab como a solução. No geral um ideário quanto ao problema e sua solução muito similar ao da administração Setúbal. As principais novidades foram a proposta das casas pré-fabricadas e a Lei do Desfavelamento (8906/86).

Politicamente, ao início da administração, a proximidade de Jânio com as SABs e sua distância dos movimentos de moradia parece tê-lo levado a uma percepção um pouco desatualizada da

balança de força dos grupos de interesse na Cidade. Seu recuo quanto ao PL 26/86 e à extinção dos mutirões parece indicar isso, sobretudo se tivermos em mente que mesmo depois de mudar seu comportamento, Jânio, após as eleições de 1986, não voltou a cogitar a extinção dos mutirões. A disposição do movimento em resistir, demonstrada no prosseguimento das ações mesmo após o martírio de Adão Manoel e as reações de Jânio, colocaram-no na balança dos grupos de interesse percebida por Jânio.

Entretanto, logo ao início e ao final do ano 1986, a oposição dos movimentos de moradia ao desfavelamento não parecia relevante a Jânio. A nosso ver, politicamente, para Jânio, o problema para a adoção do desfavelamento era a oposição coesa do PMDB. Nas suas falas ele jogou luz sobre os movimentos e o PT, mas agiu para conseguir o apoio de parte do PMDB. Contudo, mesmo melhorando sua relação com o partido, o que lhe qualificou como empreendedor da proposta na Câmara, isso não foi capaz de mudar por completo a situação da proposta, a essa altura representada pelo PL 118/86. Por outro lado, a surdina do andamento deste PL indica que a situação de Jânio na CMSP não era mais a mesma.

Ao início de sua administração, Jânio havia estado muitos anos fora do poder. Sua saída, a renúncia à presidência, fora atribulada. Tinha-se uma imagem de Jânio, mas não sabia-se até onde ela era real ainda. Ao início de sua administração, se observarmos suas ações, temos a impressão de que ele não era um ator habilidoso na negociação, ou persistente. Afinal, ele não negociou ou preparou o terreno antes de enviar o PL. Assim como, também, não foi persistente, tendo em vista a retirada do PL 26/86. Naquele momento, se formos observar sua situação, com base nas condições propostas por Kingdon (secção 2.2.2.4), a única característica do empreendedor, propenso ao sucesso, que ele teria seria o direito a ser ouvido derivado de sua posição hierárquica (a3). Por isso, nos parece que sua situação no t1 da segunda aplicação do Modelo a esse caso (IIb) é ambígua. Conforme apontamos na secção “2.2.2.4” um empreendedor que possua apenas a característica “a”, o direito a ser ouvido, tem menos propensão ao sucesso no alinhamento dos Fluxos. A nosso ver, sobretudo se ele não acumular outras características que lhe acentuem o direito a ser ouvido.

Se o observarmos ainda em 1986 na Câmara Municipal, mas após o período eleitoral, com base nas mesmas condições, notaremos que as características de Jânio, enquanto empreendedor, mudaram. Se antes suas ações apontavam pouca persistência, a introdução do PL 118/86 indicava o contrário. Se a falta de uma articulação prévia ao envio do PL 26/86 poderia indicar uma falta de cuidado com a negociação, a formação da Comissão, os acenos ao movimento de

moradia e o cuidado com a coordenação de seus interesses com os de Quércia evidenciam um habilidoso negociador. Desta forma, ao final do ano, Jânio na Câmara era um ator com direito a ser ouvido (a3), habilidoso negociador (b) e persistente (c), não deixando dúvidas quanto a sua presença plena enquanto empreendedor.

Tal como apontamos mais acima, antes mesmo do recesso da CMSP no final de 1986, Jânio já demonstrara sua nova força na Câmara, usando uma recém construída maioria para possibilitar a aprovação de diversos projetos por decurso de prazo⁵⁵⁵. Naquele momento, o prazo do PL 118/86 também já havia expirado. Então, por que a Administração não o incluiu nessa ação? Por que ela o deixou para ser feito na *calada das férias*? Por que deixou para depois que a Câmara estivesse em recesso, assumindo toda a responsabilidade pela nova Lei e dando margens a questionamentos dela, se a Administração tinha a maioria, tal como demonstrara. Talvez, dado às relações que o PMDB ainda tinha com o movimento de favelados, os vereadores do partido, que passaram a apoiar Jânio depois das eleições para governador de 1986, preferissem não ficar caracterizados como os promotores do desfavelamento. Talvez eles preferissem que Jânio aparecesse como o grande responsável.

Tal como pode-se ver no Quadro acima, não incluímos a reação do movimento de moradia como um elemento explicativo nessa segunda aplicação do modelo, apesar de tê-la comentado na narrativa. A nosso ver, nessa segunda aplicação do modelo (IIb), que procura explicar a não entrada da proposta do desfavelamento na agenda decisória da Câmara Municipal de São Paulo ao longo do ano de 1986, a única mudança relevante para a situação da proposta do desfavelamento na Câmara é a melhora das condições de Jânio enquanto empreendedor dela, decorrente da coordenação de suas ações com Quércia, ao longo da campanha eleitoral de 1986. Mesmo que, como vimos, essa melhora não tenha sido suficiente para levá-la à agenda decisória da Câmara, principalmente devido à não-abertura dos Fluxos da Política e das Soluções na Câmara.

No mesmo Quadro pode-se ver também que o mecanismo *disputa jurisdicional*, engendrado pelo Parecer da CJR, não é mobilizado para explicar a situação da proposta do desfavelamento na Câmara. Conforme pode-se ver, ele só será mobilizado para explicar a promulgação da Lei pela Administração. Quanto à segunda aplicação (IIb), a inviabilidade política da proposta do desfavelamento na Câmara, a nosso ver, já estava dada antes mesmo do engendramento desse mecanismo. Devia-se à distribuição de cadeiras e à oposição coesa do PMDB. Assim sendo, o

555 FSP. Câmara aprova 10 projetos por decurso de prazo. 27 de novembro de 1986, Cidades, p. A16

engendramento da disputa jurisdicional não nos parece necessário à explicação da não abertura do Fluxo da Política no t2 desta segunda aplicação do Modelo ao caso. Mesmo que o mecanismo não tivesse se engendrado, o resultado seria o mesmo. Diferentemente do que ocorre na terceira aplicação do modelo (IIc).

A terceira aplicação do modelo (IIc), visa explicar a promulgação da Lei do Desfavelamento. O t1 dela é o t2 da segunda aplicação: a situação da proposta do desfavelamento, então PL 118/26, na Câmara Municipal ao final do ano de 1986. O t2 dela é o mesmo momento, contudo, na Prefeitura. Como se nota, essa aplicação do Modelo tem uma conformação distinta das demais. Em todas as outras aplicações do Modelo nesse estudo, optamos por aplicá-lo numa mesma arena decisória. Entretanto, para explicar a promulgação da Lei do Desfavelamento, consideramos adequado incluir as duas arenas numa mesma aplicação do modelo. Tal como ressaltamos no Capítulo 2, ao expormos nossa leitura do modelo de Kingdon, os momentos são lógico temporais, mudando em função da mudança da situação dos condicionantes. Assim sendo, metodologicamente é possível utilizar tal desenho⁵⁵⁶.

As evidências nos levaram à adoção dessa modelagem com duas arenas na explicação da promulgação da Lei do Desfavelamento (IIc). A centralidade da mudança de arena na explicação da temporalidade da introdução da Lei 8906/86 transparece do material empírico. Diferentemente do que ocorreu no caso abordado no Capítulo 3, em que, como vimos, a mudança de arena realizada pelo ATL 65/79, da PMSP para a CMSP, a princípio não mudou a situação dos condicionantes. No caso do desfavelamento, a mudança de arena, engendrada pela mobilização do decurso, levou a uma mudança da situação dos condicionantes.

Apesar dos acenos de Jânio aos movimento de moradia, passadas as eleições de 1986, a situação que a proposta do desfavelamento encontrou na PMSP não era muito distinta da do início da administração. A diferença principal era a disputa jurisdicional que o Parecer negativo da CJR engendrara. E esta, no ambiente da PMSP, dava mais força ainda à adoção da proposta. Jânio esperar a Câmara entrar em recesso, ao invés de pressionar sua base na Câmara, parece-nos, também, uma evidência dessa importância da disputa jurisdicional nos cálculos dos vereadores do PMDB da base janista.

556 No caso abordado no Capítulo 3 essa questão também havia se colocado, assim como no caso do PL 84/90, por fim não incluído na dissertação, em ambos consideramos que a modelagem numa arena só era mais adequada às características dos casos. No caso da Lei do desfavelamento as características indicam a modelagem com duas arenas mais adequada, sobretudo quando levamos em conta a necessidade de explicar o momento temporal em que a decisão ocorre.

A mudança de arena decisória mudou os decisores quanto à proposta de desfavelamento, então incorporada no PL 118/86, e teve outros dois efeitos importantes. Por um lado, tirou as preocupações quanto ao movimento de favelados do horizonte dos decisores, uma vez que, diferentemente do PMDB, não há indícios da proximidade de Jânio com esse movimento. Por outro, mudou os valores evocados pelo enquadramento dado pelo Parecer da CJR, uma vez que para a Administração, o executivo realizar alterações pontuais da legislação urbanística não ia contra sua visão das prerrogativas do Legislativo. Neste contexto, tendo condições, a Administração promulgou imediatamente a Lei do Desfavelamento, para surpresa dos vereadores peemedebistas.

A quarta aplicação do Modelo (III) visa explicar a adoção da urbanização como principal solução ao problema das favelas logo ao início da administração Erundina. A quinta (IV) visa explicar a não adoção do mutirão autogestionário nesse mesmo momento. No que tange à Urbanização no final da administração Jânio, consideramos o Fluxo dos Problemas aberto porque as favelas eram vistas como um problema pelos decisores dessa administração. Por outro lado, a urbanização de favelas, mesmo utilizada, não era reconhecida como a principal solução ao problema das favelas. A solução era ainda o desfavelamento.

O principal empreendedor da urbanização de favelas, nesse momento, era o movimento de favelados, o movimento de moradia, que demandava sua adoção ao invés do desfavelamento. Contudo, politicamente não havia abertura da Administração para com a proposta de urbanização. Além disso, os fatais conflitos entre a Administração e o movimento enfraqueceram a presença dele enquanto empreendedor nesta administração. Isso fica claro se o observarmos nesse momento a partir dos apontamentos de Kingdon, quanto às características do empreendedor com maior chance de sucesso. Sem dúvida o movimento era persistente (“c”). Contudo, como vimos no Capítulo 2, essa característica para se fazer relevante precisa ser combinada a uma das outras características relevantes (“a” ou “b”). A expertise (“a1”) do movimento de moradia, à época, não era reconhecida. Suas lideranças *falavam por outros* (“a2”), porém, era o movimento de moradia um grupo de interesse poderoso? Não nos parece. Parece-nos que ele era reconhecido enquanto um grupo de interesse, que não podia ser totalmente ignorado, mas que não era poderoso.

De maio a outubro de 1986, dado o apoio conveniente do prefeito às propostas do movimento de moradia, as condições deste, enquanto empreendedor na administração Jânio, haviam melhorado. As relações que vinha estabelecendo com o prefeito empoderavam o movimento

(“b” – ator conhecido por conexões políticas). Lembremos dos bilhetinhos, pedindo a liberação dos recursos para os mutirões, por exemplo. O conflito com Jânio destruiu essas relações. Assim, ao final da administração Jânio, enquanto empreendedor no espaço institucional PMSP, o movimento de moradia possuía apenas a característica “c”, persistência, o que não o qualificava como um empreendedor com boa chance de sucesso.

A mudança de administração e o reenquadramento da Lei do Desfavelamento abriram o Fluxo das Soluções, ampliando a comunidade de especialistas, tomada como referência. E contornando o problema orçamentário geral do início da administração Erundina, especificamente com relação à questão das favelas. A mudança de administração engendrou novas relações do movimento de moradia com os decisores, levando à melhora de suas condições enquanto empreendedor na PMSP. Ao mesmo tempo, colocou um indivíduo, que já tinha algumas características de empreendedor da proposta de urbanização de favelas, numa posição em que ele tinha plenas condições de exercer essa função. Além disso, a mudança de administração criou uma situação em que todos os decisores superiores ao órgão tradicionalmente responsável pela política habitacional para as favelas na PMSP, a Habi, eram *politicamente* favoráveis à adoção da urbanização como solução ao problema das favelas. Esse alinhamento na presença de um empreendedor levou à adoção dessa solução logo ao início da Administração.

Diferentemente do problema relacionado à urbanização, no final da administração Jânio, a não utilização da autogestão dos futuros moradores na produção das suas moradias não era vista como um problema. Era uma condição do mundo, melhor, era como deveria ser. É bem verdade que Jânio concedera na continuidade dos mutirões, desde que com “higiene” e “engenheiro” responsável. Contudo, isso não foi um reconhecimento da problemática da questão. Foi uma ação com outras intenções, e que, ademais, não gerou mudanças na visão dos especialistas que referenciavam a ação daquela Administração. Assim, consideramos que, no referente ao Fluxo das Soluções, no que tange à posição desta Administração quanto ao reconhecimento ou não do mutirão autogestionário, enquanto uma proposta pronta e com apoio, a concessão de Jânio apenas trouxe ambiguidade.

Os efeitos da mudança de administração sobre a situação dos condicionantes da proposta de adoção do mutirão autogestionário levaram: ao reconhecimento pelos decisores da problemática a que esta proposta respondia; à ampliação da comunidade de especialistas tomada como referência, daí a perda de ambiguidade quanto ao reconhecimento ou não do mutirão

autogestionário enquanto solução; à melhora das condições do movimento enquanto empreendedor na PMSP, decorrente de suas relações com os novos decisores; e, por fim, a uma grande abertura política da Administração quanto a esta proposta. Ou seja, do início até o dia 28 de janeiro de 1989, os Fluxos estavam alinhados na presença de um claro empreendedor. Entretanto, como vimos, a mudança da política econômica do Governo Federal, realizada pelo Plano Verão, interrompeu os repasses a Cohab, inviabilizando a efetiva adoção dessa solução logo ao início da Administração.

Passemos agora à exposição da dimensionalidade dos mecanismos auxiliares mobilizados na explicação da constituição das situações que explicam a situação, de cada questão ou proposta abordada, a cada momento. O *Quadro 19 - Dimensionalidade dos mecanismos auxiliares utilizados nas explicações dos casos do Capítulo 4*, abaixo, aponta cada mecanismo, sua localização nas explicações, as suas dimensões de origem e as dimensões em que seus efeitos foram mobilizados explicativamente:

Dimensionalidade dos mecanismos auxiliares utilizados nas explicações do Caso				
aplicação do modelo	mecanismo	condicionante	dimensão de origem	dimensão de efeito
II b	coordenação com interesses de Quércia	Empreendedor	ambiental	relacional
II c	mudança de arena decisória	Fluxo das Soluções	ambiental	cognitiva
II c	mudança de arena decisória	Fluxo da Política	ambiental	cognitiva
II c	disputa jurisdicional	Fluxo da Política	relacional	cognitiva
III	mudança de administração	Fluxo das Soluções	ambiental	relacional
III	reenquadramento cognitivo da Lei 8906/86	Fluxo das Soluções	ambiental	cognitiva
III	mudança de administração	Fluxo da Política	ambiental	cognitiva
III	mudança de administração	Empreendedor	ambiental	ambiental
IV	mudança de administração	Fluxo dos Problemas	ambiental	cognitiva
IV	mudanças na política econômica do governo federal	Fluxo das Soluções	ambiental	ambiental
IV	mudança de administração	Fluxo da Política	ambiental	cognitiva
IV	mudança de administração	Empreendedor	ambiental	relacional

Quadro 19 - Dimensionalidade dos mecanismos auxiliares utilizados nas explicações dos casos do Capítulo 4

O primeiro, *coordenação com interesses de Quércia*, descreve a ação de Jânio durante o período da campanha eleitoral de 1986. Por isso é de base ambiental. A consequência dessas ações de Jânio, mobilizadas explicativamente, foram os efeitos dessas ações de Jânio sobre a relação dele com Quércia e os setores próximos a este no PMDB. Jânio ao atuar de forma favorável a Quércia, na eleição, mesmo sem apoiá-lo explicitamente, aproximou-os, viabilizando uma maioria janista na Câmara Municipal, mesmo que precária. O mecanismo *mudança de arena decisória* é de base ambiental, é a mudança do ambiente em que a ação se dá. Nas explicações da terceira aplicação do modelo (IIc) ele foi mobilizado duas vezes, ambas com base em mudanças cognitivas que ele gerou. No Fluxo das Soluções, essa mudança levou à mudança da

forma como os decisores enquadrava os problemas apontados pela CJR na proposta: para os vereadores era uma questão de prerrogativa deles quanto à legislação urbana; para a Administração, eram mudanças pontuais que não atingiam as prerrogativas do Legislativo. No Fluxo da Política, o efeito mobilizado foi a mudança da balança de forças dos grupos de interesse. Enquanto as ações dos vereadores do PT e PMDB demonstravam que o movimento de moradia estava entre os grupos considerados, quando da avaliação acerca da balança de força dos grupos de interesse, as ações de Jânio indicam que ele não os considerava nessa mesma avaliação para além das palavras. Suas ações, que haviam levado à morte de Adão Manuel, demonstram isso. Ele não levava a sério a disposição e persistência do movimento.

A disputa jurisdicional tem uma base relacional. Ela é uma relação de disputa que se estabelece entre dois atores estatais, CMSP e PMSP, quanto à jurisdição sobre determinada temática. No caso, a flexibilizações da legislação urbanística em determinados terrenos. O efeito dessa disputa é, sobretudo, tal como aponta Kingdon e nos indicam nossas evidências, cognitivo. O decisor fica mais ou menos propenso a tomar o rumo de ação que considera adequado, conforme há disputa num espaço com ambiente politicamente favorável ou não à proposta. No caso, a disputa com a Câmara no espaço da Prefeitura, um ambiente favorável à adoção do desfavelamento, aumentou a propensão de Jânio a adotá-la.

Deixemos o mecanismo *mudança de administração* para o final e tratemos dos outros dois. O *reenquadramento cognitivo*, que explica a abertura da possibilidade de uso da Lei do Desfavelamento, tem base cognitiva porque em termos ambientais nada mudou. O que mudou foi a forma como a Administração Erundina nomeava suas ações. O desfavelamento como solução principal ao problema das favelas é diferente do desfavelamento como solução a casos específicos de favelas, devido às características do terreno em que estavam localizadas. O desfavelamento não é considerado adequado para qualquer favela, apenas para aquelas onde as obras necessárias à urbanização ficassem por demais custosas, devido às características do terreno. A opinião de Erundina quanto ao desfavelamento enquanto solução principal, que é o seu sentido original, não mudou. O que se fez foi usar o mesmo termo na letra da Lei para designar nessa Administração um tipo de ação específica: a remoção de favelas em áreas de risco, onde a urbanização fosse por demais custosa. Em termos ambientais nada mudou, o que se fez foi adotar o nome de um tipo de ação para outro. Usar a Lei do Desfavelamento só para remover estas favelas não é o mesmo que adotar o desfavelamento como a solução principal para o problema das favelas. Entretanto, essa limitação apenas na prática, e não na Lei, também não muda o ambiente. Não para além da própria Administração pelo menos, tal como muito

bem aponta a bibliografia⁵⁵⁷. Como vimos, esse reenquadramento gerou a expectativa da ampliação do total de recursos disponíveis para a ação em favelas, o que contornou a incidência do problema geral orçamentário nessa ação logo ao início da administração. Evidentemente, o aumento dos recursos da área habitacional decretado por Erundina não anula o problema da escassez de recursos. A proposta passar a ter um mecanismo próprio de obtenção de novos recursos, nesse ambiente de escassez, trabalhava a seu favor. E criava a expectativa de liberação de recursos para a urbanização de favelas que não estavam em áreas com essas características. Assim sendo, o efeito do mecanismo também é cognitivo. Ele não é importante porque de fato tenha ampliado os recursos para a ação em favelas. Ele é importante porque criou essa expectativa nos decisores. Já o mecanismo *mudança da política econômica* é totalmente ambiental. Ele é engendrado por reais mudanças no ambiente, o corte dos repasses à Cohab, e explica por que o corte desses recursos inviabilizou a solução de adoção do mutirões autogestionários com recursos do FGTS. Note-se essa mudança não é importante porque mudou a forma como os decisores viam a situação, é importante porque efetivamente mudou a situação.

O mecanismo *mudança de administração*, da forma como o mobilizamos, é um mecanismo de base ambiental com efeito multidimensional. Sinteticamente podemos dizer que ele é importante porque: explica a mudanças de enquadramentos das questões propostas e os especialistas de referência dos decisores; empoderou o movimento de moradia enquanto empreendedor no espaço na PMSP; mudou a balança de força dos grupos de interesse, ao ampliar recursos do movimento e seus parceiros; e mudou a percepção dessa balança pelos decisores. No Fluxo das Soluções este mecanismo incidiu sobre as relações dos decisores com a comunidade de especialistas, antes limitada à comunidade de engenharia urbana, agora relacionada principalmente aos especialistas da Reforma Urbana. A mudança foi relacional porque a comunidade de engenharia urbana já não era toda a comunidade de especialistas na temática das favelas na própria administração Jânio. Contudo, ela era a parte desta comunidade que Jânio tomava, principalmente, em consideração. O apoio desta comunidade à proposta, para

⁵⁵⁷ “Apesar do esforço para aproximar as soluções da situação habitacional concreta, a montagem de programas e o crescimento das equipes se fizeram de forma pouco planejada e por um processo de tentativa e erro. De qualquer forma, ao final da gestão havia se acumulado um conhecimento significativo sobre os processos técnicos e a organização administrativa, inclusive com a normatização de projetos e obras. Nesse sentido, merece destaque a elaboração e aprovação da lei municipal de interesse social (HIS), constituindo um aparato normativo e legal para a produção habitacional para a baixa renda. Entretanto, a fraca institucionalização das estruturas criadas tornou-as muito frágil e com baixa inércia, permitindo sua quase completa desmobilização na gestão seguinte.” Ver: MARQUES, E, SARAIVA C. As políticas de habitação social, a segregação e as desigualdades sociais na cidade. In MARQUES, Eduardo C. & TORRES, Haroldo (org.). **São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais**. SENAC, São Paulo, 2005

ele já bastava. Com a mudança de administração, a comunidade novamente não mudou. O que mudou foi a parte dela que os decisores tomam em consideração. Na administração Erundina, o apoio dos especialistas ligados à temática da Reforma Urbana bastava. Poderia se argumentar que a mudança é cognitiva, na forma como os especialistas viam a comunidade e daí que setor tomavam por referência. Entretanto, parece-nos que é a mudança de relação com a comunidade que é o mais importante, pois não era só que Ermínia e Nabil viam a comunidade diferentemente dos decisores da administração Jânio. A relação com ela era diferente, eles faziam parte de um setor específico da comunidade.

No Fluxo dos Problemas, a incidência desse mecanismo se deu sobre a forma como as propostas passaram a ser enquadradas. Mobilizamos explicativamente esse efeito especificamente quanto ao enquadramento do lugar da autogestão na produção de moradias populares. O não-lugar dela era visto como um problema pelos decisores da administração Erundina. Assim, aqui, o efeito do mecanismo foi cognitivo, mudou a forma como a questão era vista pelos decisores. No condicionante Empreendedor, o mecanismo, por um lado, alterara as relações do movimento com os decisores, melhorando suas condições enquanto empreendedor. Logo, é mobilizado por seus efeitos relacionais. Por outro lado, ao colocar Nabil no cargo de superintendente de Habi, criam-se plenas condições para este exercer a função de empreendedor da urbanização de favelas, o que ele faz. Aqui, o mecanismo explicou por seus efeitos ambientais, enquanto lá por seus efeitos relacionais.

Esse empoderamento do movimento de moradia devido a suas relações íntimas com Luiza Erundina, agora prefeita, e sua proximidade com diversos decisores da Administração, mudaram o equilíbrio real da balança de forças dos grupos de interesse. Como vimos no Capítulo 2, os decisores agem de acordo com a sua percepção dessa balança, não de acordo com a correlação de forças real. Jânio no caso da extinção dos mutirões é um exemplo disso. Contudo, no caso de Erundina sua leitura da balança de forças parecia estar bem atualizada⁵⁵⁸.

558 No dia 18 de novembro de 1988, logo após ganhar as eleições, ela disse: “Sei que vou ferir interesses importantes de uma minoria, que poderão tentar inviabilizar minha administração”, inquerida a identificar essa minoria, preferiu não nomear, dizendo, “são os que sempre se beneficiaram do interesse público, os ‘lobbies’ poderosos”. Seguiu dizendo que pretendia conversar com os empresários, principalmente os que prestavam serviços à Prefeitura, “As empresas têm interesse de manter um bom relacionamento com a Prefeitura, pois querem receber suas dívidas”. Ver: FSP. Prefeita quer fim do desfavelamento. 19 de novembro de 1988, p. A5. Claudio Lembo, que por fim teve que entregar a faixa de prefeita a ela, pois Jânio não voltara de sua viagem repentina, logo após fazê-lo, em 1º de janeiro, disse aos repórteres, “certamente as oligarquias se ressentirão”. Inquerida, Erundina disse que Jânio “se elegeu com os votos da periferia, mas administrou para os ricos”. Diferentemente de Jânio, ao início da administração, a percepção de Erundina quanto à balança de força dos grupos de interesse estava atualizada. Ver: FSP. Erundina toma posse e defende ‘frente de prefeitos’. 02 de janeiro de 1989, p. A5

Assim como a de seus indicados, que conheciam muito bem as relações próximas da prefeita com o movimento de moradia. Logo, o aumento real do poder do movimento refletiu-se na percepção da balança de forças por parte dos decisores de sua administração. Assim sendo, podemos afirmar que no Fluxo da Política, a mudança de administração impactou cognitivamente, alterando a percepção da balança de força dos grupos de interesse da Cidade, por parte dos decisores. Especificamente, pendendo-a para o lado dos movimentos próximos à administração.

Capítulo 5 – O desempenho do Modelo e os lugares do Movimento de Moradia nas explicações dos casos

Ao apresentarmos o Modelo que mobilizaríamos para procurar explicar as mudanças da política habitacional que se queria analisar, apontou-se que nós introduziríamos mecanismos auxiliares e que o teste empírico do modelo seria focado no mecanismo principal. Ou seja, que seria testada a ocorrência de mudanças significativas na política pública quando os Fluxos se alinhassem na presença de um empreendedor. O Modelo completo se propõe, também, a explicar porque os Fluxos se alinham ou não. Nas nossas explicações, também procuramos dar conta disto. Contudo, não testamos empiricamente esta parte do modelo, que denominados de *mecanismos auxiliares*. Testamos o mecanismo principal. Daí introduzimos livremente mecanismos auxiliares com base em nossa análise do material empírico e induções a partir dela. Como o leitor pode ver, também não nos furtamos a utilizar os mecanismos auxiliares sugeridos por Kingdon, quando as deduções a partir dele encontravam suporte nas evidências. Entrementes nosso foco no teste empírico nunca deixou de ser o mecanismo principal.

Neste capítulo, apresentaremos o desempenho do mecanismo principal do Modelo nos casos abordados. Conforme vimos no capítulo 2, a explicação do MSM3 é configuracional. O resultado, o comportamento do fenômeno explicado, é explicado por uma combinação das situações dos condicionantes, os fenômenos explicantes. Para testarmos o desempenho do mecanismo principal, nós verificaremos em cada momento das aplicações do modelo, a situação dos condicionantes. E verificaremos se ocorreu o resultado esperado. Cada conjunto dessas situações e do resultado naquele momento será uma das configurações usadas para testar o desempenho do mecanismo principal. Por fim, o conjunto dessas configurações será utilizado para verificar a validade das hipóteses H6 e H7.

Depois dessa avaliação do desempenho do Modelo, analisaremos nas explicações construídas, na demonstração de sua aderência aos fatos empíricos de cada caso, se e onde o fenômeno *movimento de moradia* surgiu. Por fim, avaliaremos se a forma como este fenômeno foi mobilizado na explicação dos casos a partir do Modelo corresponde ao proposto na hipótese específica de cada caso (H2, H3, H4 e H5). Antes de procedermos a essa análise dos lugares do movimento de moradia nas explicações e, mesmo, de procedermos à avaliação do desempenho do modelo, explicitemos dois conjuntos de apontamentos importantes para essa avaliação: (1)

as configurações mobilizadas no teste empírico do mecanismo principal; e (2) a dicotomização dos elementos do conjunto difuso de cada condicionante. Esta dicotomização transforma nossos conjuntos difusos em conjuntos discretos, conforme apontado no Capítulo 2.

5.1. As configurações mobilizadas

Note-se, cada conjunto das situações dos condicionantes e do resultado, num determinado momento duma aplicação do Modelo, será mobilizado como uma das configurações que usaremos para testar o desempenho do mecanismo principal. Tendo-se em mente que: (1) cada aplicação completa do modelo pressupõe pelo menos dois momento lógico temporais; (2) apenas uma aplicação do modelo, “IIa”, não foi completa; e que (3) o t2 da aplicação “IIb” é o mesmo conjunto que o t1 da “IIc”; pode-se concluir que mobilizamos, ao longo de nossas explicações, quatorze configurações para testarmos o desempenho do mecanismo principal. Ou seja, a hipótese de que o alinhamento dos Fluxos na presença de um empreendedor leve à entrada na agenda decisória e à mudança significativa pode ser testada não apenas nas configurações finais, t2, mas também nas iniciais. Isso uma vez que t1 também é um conjunto de situações dos condicionantes, com um resultado, geralmente a não ocorrência de uma mudança.

O *Diagrama 6 - Visualização do processo das explicações do caso do Capítulo 3*, abaixo, representa o processo das explicações construídas no Capítulo 3. Nele, além dele mesmo, se pode ver: os seus diferentes momentos; as diferentes aplicações do modelo realizadas para explicar o caso; a localização das configurações explicativas construídas; a ocorrência de mudança, com o apontamento de que se ela foi significativa, e os mecanismos auxiliares mobilizados na explicação.

Diagrama do processo das explicações do caso da introdução do Funaps: momentos, configurações, ocorrência de mecanismo principal e mecanismos auxiliares

Diagrama 6 - Visualização do processo das explicações do caso do Capítulo 3

Tal como vimos, para explicar a adoção do Funaps foi necessário aplicar três vezes o MSM3. Até aqui nomeamos as configurações tendo por referência a aplicação do Modelo na qual estão inseridas. Quando abordamos essas mesmas configurações a partir de uma perspectiva processual, abordando o caso como um todo, nós as nomeamos através de suas localizações nesse processo. Nomeação que não necessariamente coincide com seu lugar na sua aplicação. Por exemplo, a configuração que explica a adoção do substitutivo do Projeto de Lei 31/79, o segundo momento da terceira aplicação do modelo ao primeiro caso, quando nomeada com referência à sua aplicação, chama-se Ict2, porque é o segundo momento lógico-temporal da terceira aplicação do modelo ao primeiro caso. Quando nomeada com referência ao processo, chama-se Ict4 porque ela está no quarto momento lógico-temporal da explicação do caso como um todo. No Diagrama acima, por ser uma visualização da explicação do caso como um todo, as configurações foram nomeadas com referência ao processo.

Como se pode ver, apesar da coincidência temporal e de ambiente, não consideramos que a configuração “Ibt2”, no Diagrama “Ibt3” seja a mesma que a da configuração “Ict1”, no Diagrama “Ict3”. Isso porque, mesmo tratando-se da mesma arena, a primeira refere-se à situação do Projeto de Lei 31/79 e a segunda à do seu Substitutivo. Assim sendo, no Capítulo 3 construímos duas configurações para cada aplicação do Modelo.

Diagrama dos processos das explicações dos casos do Capítulo 4: casos, aplicações do modelo, momentos, configurações, ocorrência de mecanismo principal e mecanismos auxiliares

Diagrama 7 - Visualização do processo das explicações dos casos do Capítulo 4

O mesmo não vale para as explicações do capítulo 4, representadas na página anterior no *Diagrama 7*. Como se pode ver nele, neste capítulo, a primeira aplicação (“IIa”) não é completa e a segunda (“IIb”) e a terceira (“IIc”) têm uma configuração em comum. Assim sendo, neste capítulo para as cinco aplicações do MSM3, construímos oito configurações explicativas.

5.2. Dicotomização da situação dos Condicionantes

No Capítulo 2, apontamos que seria interessante utilizarmos os conjuntos difusos para modelar e testar por completo o MSM3. Porém, devido às instabilidades quanto aos padrões de uso da lógica a eles associada e ao relativo desconhecimento dela em nossa comunidade acadêmica, consideramos mais adequado, para formalizar o teste empírico do mecanismo principal, utilizarmos conjuntos discretos. Para isso faz-se necessário dicotomizar uma informação que a princípio não assumiu um caráter discreto. Como vimos, nem sempre fomos capazes de, com base nas evidências abordadas, chegar a afirmações assertivas quanto à situação de determinados condicionantes, em certos momentos, no que tangia a uma questão ou proposta. Optamos, tal como preconiza o método científico, por não esconder o desconhecido, mas sim por localizá-lo, incluí-lo em nossa análise e procurar controlá-lo com nossas ferramentas metodológicas.

Por isso, nas Sínteses das Explicações sempre se apresenta a situação dos condicionantes conforme o linguajar indicado quanto a esta questão no Capítulo 2. Agora que procederemos à análise do desempenho do mecanismo principal do MSM3, faz-se necessário dicotomizarmos as situações dos condicionantes. Abaixo, o *Quadro 20*, apresenta as situações dos elementos explicativos dicotomizados, assinaladas por um fundo cinza. O Quadro também apresenta a codificação de todas as situações dos condicionantes. Por fim, também inclui o apontamento da ocorrência ou não de uma mudança significativa naquele momento.

No geral, como se pode ver no *Quadro 20*, a dicotomização não trouxe dificuldades. Das setenta situações dicotomizadas, apenas sete (10%) eram nitidamente difusas. Nestas sete, a dicotomização engendrou uma perda de informação significativa. A primeira destas dicotomizações é codificar a situação do Fluxo da Política quanto à adoção duma proposta como o Fundo de Remoção de Favelas ao início da administração Setúbal, no primeiro semestre de 1975, como claramente aberta. Ou seja, afirmar que os decisores avaliavam a proposta como

politicamente viável. Como vimos, havia à época uma abertura geral desse Fluxo. Contudo, afirmar uma abertura específica quanto a essa proposta, com base nas evidências, parece-nos temerário. A proposta à época não estava na mesa. O prefeito tinha uma outra solução como preferida.

Dicotomização da situação dos condicionantes em cada momento de cada aplicação do MSM3					
explicação	condicionante	situação dos condicionantes no t1		situação dos condicionantes no t2	
		situação não dicotomizada	situação dicotomizada	situação não dicotomizada	situação dicotomizada
entrada da proposta original na agenda decisional da administração Setúbal (configurações: Iat1 e Iat2)	Fluxo dos Problemas	fechado	0	aberto	1
	Fluxo das Soluções	fechado	0	aberto	1
	Fluxo da Política	difusamente aberto	1	aberto	1
	Empreendedor	presença fraca	0	presente	1
	mudança significativa	não	0	sim	1
não entrada do PL 31/79 na agenda decisional da CMSP (configurações: Ibt1 e Ibt2)	Fluxo dos Problemas	aberto	1	aberto	1
	Fluxo das Soluções	aberto	1	aberto	1
	Fluxo da Política	aberto	1	fechado	0
	Empreendedor	presente	1	presente	1
	mudança significativa	ambíguo	1	não	0
entrada do Substitutivo na agenda decisional da CMSP (configurações: Ict1 e Ict2)	Fluxo dos Problemas	aberto	1	aberto	1
	Fluxo das Soluções	fechado	0	aberto	1
	Fluxo da Política	fechado	0	aberto	1
	Empreendedor	presente	1	presente	1
	mudança significativa	não	0	sim	1
Entrada da proposta da Lei do Desfavelamento na agenda decisória da administração Jânio (configuração: Ilat1)	Fluxo dos Problemas	aberto	1		
	Fluxo das Soluções	aberto	1		
	Fluxo da Política	aberto	1		
	Empreendedor	presente	1		
	mudança significativa	sim	1		
Não entrada dos PLs da proposta do desfavelamento na agenda decisória da CMSP (configurações: Iibt1 e Iibt2)	Fluxo dos Problemas	aberto	1	aberto	1
	Fluxo das Soluções	fechado	0	fechado	0
	Fluxo da Política	fechado	0	fechado	0
	Empreendedor	ambíguo	1	presente	1
	mudança significativa	não	0	não	0
Introdução da Lei do Desfavelamento (configurações: IIct1 e IIct2)	Fluxo dos Problemas	aberto	1	aberto	1
	Fluxo das Soluções	fechado	0	aberto	1
	Fluxo da Política	fechado	0	aberto	1
	Empreendedor	presente	1	presente	1
	mudança significativa	não	0	sim	1
Entrada da proposta de adoção da Urbanização como a solução para o problema das favelas na agenda decisória da administração Erundina (configurações: IIlt1 e IIlt2)	Fluxo dos Problemas	aberto	1	aberto	1
	Fluxo das Soluções	fechado	0	aberto	1
	Fluxo da Política	fechado	0	aberto	1
	Empreendedor	fracamente presente	0	presente	1
	mudança significativa	não	0	sim	1

Quadro 20 Dicotomização da situação dos condicionantes de cada aplicação do MSM3

Porém, caso não houvesse a proposta preferida pelo prefeito, e a do Fundo de Remoção de Favelas estivesse à mesa, qual seria a plausível avaliação política dos decisores quanto a ela? Imaginemos a posição de Leopoldina Saraiva, no mínimo ambígua. Imagine-se a posição do propositor da “Operação Vassoura Nova”, a principal ação do início dessa administração, Celso Hahne, provavelmente a favor. E o prefeito? A favor, afinal ele apoiava a solução Vila de Habitação Provisória-conjunto Cohab porque queria promover o desfavelamento. Optamos por codificar a situação como aberta, devido à maior centralidade dos decisores que a nosso ver claramente apoiariam politicamente tal proposta, frente a da decisora, que mesmo estando diretamente mais relacionada à questão, tinha na administração, politicamente, uma posição menos central.

A segunda das dicotomizações que acarretaram perda de informação foi a da situação do condicionante empreendedor, nesse mesmo momento inicial da primeira aplicação do Modelo (“Iat1”). Como se viu, consideramos plausível que houvesse indivíduos interessados e dispostos a empregar seus recursos na promoção duma solução *à la* Funaps, ou mesmo *à la* Fundo de Remoção de Favelas, ao início da administração Setúbal. Entretanto não encontramos evidências de atores com aquelas características propostas por Kingdon agindo claramente neste sentido. Por isso, optamos por codificar a situação como ausência de empreendedor.

A terceira dicotomização se refere à ocorrência ou não de uma mudança significativa, logo que o Projeto de Lei 31/79 entra na Câmara, ainda antes do desalinhamento dos Fluxos. A ambiguidade dela advém do fato de a mudança significativa, em certo sentido, ocorrer, uma vez que o PL vinha sendo aprovado nas comissões e na primeira votação em Plenário. A mudança vinha ocorrendo, mas não ocorreu, daí a ambiguidade. Optamos por codificar a situação como ocorrência da mudança significativa porque a nosso ver até o início da campanha pela Emenda Benevides de fato a mudança vinha ocorrendo.

A quarta dicotomização relevante é a da situação do condicionante Empreendedor na Câmara Municipal, ao início da administração Jânio, quanto ao PL 26/86. Como vimos, a única característica significativa que Jânio possuía então, enquanto empreendedor nessa arena, era o direito a ser ouvido, derivado de sua posição hierárquica. Levados pelas evidências, apontamos a situação como “ambígua”, apesar dos apontamentos de Kingdon nos permitirem defini-la como “presente”. Isso uma vez que ele afirma que apenas essa característica pode levar ao sucesso, mesmo que isso seja menos provável que quando combinada a outras características relevantes. Ao dicotomizarmos, optamos pela definição advinda da dedução do Modelo, frente

à da indução a partir das evidências, porque antes havíamos optado por um estudo predominantemente dedutivo.

Como vimos, ao se abordar a situação do movimento enquanto empreendedor na PMSP, das propostas da urbanização de favelas e do mutirão autogestionário, ele possuía como característica significativa apenas a persistência (“c”), o que segundo as proposições de Kingdon é insuficiente. Pelo mesmo motivo da quarta dicotomização, optamos por codificar estas duas situações como ausência de empreendedor.

Por fim, restou a ambiguidade quanto à presença ou não da proposta do mutirão autogestionário na Lista, das propostas prontas e com apoio, ao final da administração Jânio. Optamos por codificar a situação como a proposta constando da Lista, porque consideramos que, no que tange à comunidade de especialistas, já havia, à época, um apoio suficiente, mesmo que não dos setores desta comunidade que referenciavam a Administração. Note-se que, quando quis, Jânio colocou os mutirões para andar, e encontrou especialistas dispostos a sustentarem a proposta.

No geral, a dicotomização destas situações num sentido ou outro não implicam no desempenho do Modelo, uma vez que quase sempre a situação dos demais condicionantes já impossibilitava a mudança significativa. A exceção é a única situação ambígua que não se referia a um condicionante mas ao resultado, especificamente o da configuração “Ibt1”. Contudo, como vimos, o resultado à época era coerente com o Modelo.

5.3. Síntese do Desempenho do MSM3

Dicotomizadas as situações dos condicionantes, procedamos à análise das configurações e a avaliação da validade das nossas hipóteses, referentes ao desempenho do Modelo (H6 e H7). Começemos retomando-as:

H6: Mudanças significativas da política habitacional paulistana só ocorreram quando estavam presentes as condições apontadas pelo Modelo

H7: Sempre que estiveram presentes as condições apontadas pelo Modelo ocorreram mudanças significativas da política habitacional paulistana

Para verificarmos a validade dessas hipóteses para os nossos casos, convém que agrupemos as configurações de acordo com seus resultados. Ou seja, devemos construir dois conjuntos, um (A) composto pelas configurações em que ocorreu a entrada da questão ou proposta na agenda decisória e uma mudança significativa. E outro (B) composto pelas configurações em que isto não ocorreu. Abaixo, apresentamos o conjunto “A”:

Configurações em que a questão ou proposta entrou para a agenda decisória e ocorreu uma mudança significativa						
Caso	Configuração	Condicionantes				Resultado
		Fluxo dos Problemas	Fluxo das Soluções	Fluxo da Política	Presença de um Empreendedor	ocorrência do mecanismo principal
Introdução do Funaps	Iat2	1	1	1	1	1
	Ibt1	1	1	1	1	1
	Ict2	1	1	1	1	1
Introdução da Lei do Desfavelamento	Ilat1	1	1	1	1	1
	Ilt2	1	1	1	1	1
Adoção da Urbanização de Favelas	IIIt2	1	1	1	1	1

Quadro 21 - Configurações em que a questão ou a proposta entrou para a agenda decisória e ocorreu uma mudança significativa

Como se pode ver, a análise realizada nas evidências empíricas abordadas permitem afirmar que nos casos tratados encontrou-se evidências que sustentam que sempre que: (a) ocorreu a entrada de uma questão ou proposta na agenda decisória; e (b) ocorreu uma mudança significativa, havia um empreendedor no sentido kingdoniano, e os Fluxos estavam alinhados. Note-se, esse conjunto não nos permite afirmar que sempre que houve o alinhamento na presença do empreendedor houve entrada na agenda e mudança significativa. Apenas nos permite afirmar que, quando isto houve, os Fluxos estavam alinhados e havia um empreendedor. Assim sendo, podemos afirmar que a hipótese H6 é válida para os nossos casos.

Para além disso, precisamos observar o segundo conjunto, “B”, que agrega os casos em que não houve entrada na agenda ou mudança significativa. E verificar nele se em nenhum dos casos os Fluxos estavam alinhados e o empreendedor presente; e mesmo assim não teria ocorrido entrada na agenda ou mudança. O *Quadro 22*, abaixo, apresenta este conjunto:

Configurações em que a questão ou proposta não entrou para a agenda decisória ou não ocorreu uma mudança significativa						
Caso	Configuração	Condicionantes				Resultado
		Fluxo dos Problemas	Fluxo das Soluções	Fluxo da Política	Presença de um Empreendedor	
Introdução do Funaps	Iat1	0	0	1	0	0
	Ibt2	1	1	0	1	0
	Ict1	1	0	0	1	0
Introdução da Lei do Desfavelamento	Iibt1	1	0	0	1	0
	Iibt2	1	0	0	1	0
Adoção da Urbanização de Favelas	IIIt1	1	0	0	0	0
Não adoção do Mutirão Autogestionário	IVt1	0	1	0	0	0
	IVt2	1	0	1	1	0

Quadro 22 - Configurações em que a questão ou a proposta não entrou para agenda decisória ou não ocorreu uma mudança significativa

Como se pode ver, em nenhuma das aplicações do Modelo escolhido aos nossos casos, as condições reputadas estiveram presentes e a mudança não ocorreu. Logo, podemos afirmar que a hipótese H7 é válida para os nossos casos.

5.4. Os lugares do movimento de moradia nas explicações dos casos

Finda a avaliação do desempenho do Modelo, e tendo ele um bom desempenho, passemos à análise do lugar do fenômeno *movimento de moradia* nas explicações produzidas por ele acerca do porquê das mudança, ou não mudança, da política habitacional paulistana abordadas. Inicialmente analisemos, principalmente, os lugares dele em cada caso. Na Conclusão os abordaremos em conjunto.

5.4.1. Os lugares do movimento de moradia na explicação da introdução do Funaps

Em quais lugares da explicação proposta o fenômeno movimento de moradia surge?

Na primeira aplicação ele surge, principalmente, como um grupo de interesse que ao realizar uma campanha, em defesa de seus interesses, amplia a ressonância da temática do atendimento habitacional dos favelados removidos (no jornal Folha de São Paulo). Secundariamente, o movimento surge como apoiador de um outro grupo de interesse, a APASSP, que no período também realiza um Campanha, esta contra o célebre Decreto. Essas campanhas foram acontecimentos do mundo, no sentido de ambiente, que aqui mobilizamos para explicar uma

maior atenção dos decisores com relação a essa determinada temática. Em si, elas não explicam uma mudança de visão dos decisores, com relação a uma questão dessa temática, elas explicam por que uma questão, que já era vista como um problema, fica mais em evidência para os decisores. Elas explicam por que num clima político que já era favorável à mudança, essa determinada questão ficou em evidência.

Caso não existisse o movimento de favelados, será que essa questão teria sido abordada pela Administração? Evidentemente trata-se de um exercício reflexivo. No limite, caso não ocorressem essas Campanhas, aquele problema teria, mesmo assim, se alçado à agenda decisional, o Fluxo da Política estaria aberto no t2? Quanto ao que se refere ao Fluxo das Soluções, nos parece, a resposta já está dada na explicação oferecida. Não consideramos que esses eventos do Fluxo da Política sejam necessários para explicar a mudança no Fluxo das Soluções. Consideramos que objetivamente eles ajudaram, contudo, tal como se pode ver no Quadro 9, página 164, não os listamos como um mecanismo auxiliar desse Fluxo, porque não os consideramos necessários aí na explicação.

Diferentemente, parece-nos muito difícil explicar o momento político acentuadamente favorável, na Administração, para uma mudança no que se refere ao atendimento habitacional dos favelados removidos, na segunda metade do segundo semestre de 1978 sem mobilizar explicativamente aquelas Campanhas em período eleitoral. Por isso, apesar de citarmos o impacto desses eventos do Fluxo da Política, na atenção à questão no Fluxo das Soluções não apontamos esses eventos como mecanismos explicativos auxiliares, logo necessários, da explicação do Fluxo das Soluções, nesta primeira aplicação. Entrementes, nós os consideramos necessários para explicar certa focalização da abertura do Fluxo da Política nessa questão. Note-se “focalização”, ou “especificação”, pois esses eventos não explicam exatamente a abertura do Fluxo da Política, nesta primeira aplicação. Isso, como procuramos mostrar, é mais explicado pela relação de “entendimento” que o contexto político do período engendrava em São Paulo entre o MDB e as administrações da Arena.

Setúbal promoveu uma série de mudanças na PMSP, de fato, a reforma administrativa do prefeito começou já no início da Administração e se estendeu por toda ela. Os focos foram mudando, mas ao longo de toda a Administração vemos Setúbal “reformando” áreas da PMSP. A boas relações com a maioria emedebista na Câmara foram pressuposto disso. A abertura à mudança na Administração está mais relacionada a essa situação confortável na Câmara, do

que àquelas Campanhas. As Campanhas são necessárias para explicar a relevância política que a questão ganha, mas não para explicar aquela abertura em geral do Fluxo da Política.

Assim sendo, o movimento de moradia surge como um fenômeno que realiza ações, e apoia a realização de ações, que denominamos de Campanhas. Essas Campanhas focalizaram o clima de abertura à mudança que havia na Administração no problema, já reconhecido por essa Administração, do atendimento habitacional dos favelados removidos. Ele surge como um fenômeno de natureza ambiental, correlato ao espaço e às instituições, que realiza ações nesse ambiente. Essas ações causam uma alteração do grau de atenção, da percepção, dos decisores, quanto a um determinado aspecto desse mundo, no caso, quanto às ações realizadas pela PMSP naquela temática. A existência do movimento é condição necessária para a explicação do fenômeno, que explica a mudança da situação do Fluxo da Política. Isso no que se refere à focalização da abertura. Em termos mais teóricos, ao grau de pertencimento da situação desse Fluxo nesse caso ao conjunto Fluxo da Política Aberto, pois ele deixa muito claro esse pertencimento. Ele reduz a ambiguidade desse pertencimento, a qual, ademais, já era baixa. Logo, o movimento surge como um fenômeno ambiental, que é condição necessária do fenômeno que explica um maior grau de pertencimento do caso, na primeira aplicação, ao conjunto de objetos empíricos conceituáveis como Fluxo da Política Aberto. Dito de forma simplória, caso o movimento de favelados não existisse, talvez, a Administração Setúbal não fizesse nada acerca do atendimento habitacional dos favelados removidos.

As evidências nos permitem afirmações mais assertivas quanto ao lugar do movimento na explicação resultante da segunda aplicação do MSM neste caso. Ou seja, na explicação da saída do projeto original de Setúbal da agenda decisional da CMSP. Aqui, como vimos o movimento de moradia foi central na explicação, pois a incorporação dos seus interesses no cálculo da balança dos interesses organizados, feito pela bancada do MDB, é que explica a mudança dessa balança que inviabiliza politicamente a proposta original de Setúbal. Essa mudança ocorre na mente dos vereadores, contudo é explicada entre outras coisas por ações realizadas pelo movimento dos favelados. Entre outras coisas, porque tal como no caso da primeira aplicação, faz-se necessário abordar aspectos mais gerais e mais específicos, que tangem a temática, da situação de abertura ou fechamento do Fluxo da Política.

Em termos gerais, o Fluxo da Política, dada a questão da possibilidade de Euripedes Sales assumir a PMSP, fechou-se ao longo do processo de apreciação do Projeto de Lei 31/79. Contudo, disso, não devemos deduzir que uma vez resolvido o entrevero, o PL não fosse

aprovado em sua forma original, ou pelo menos, sem as mudanças significativas. À época, por exemplo, havia na Câmara um outro projeto, o PL 30/79, na prática, sobre a proibição de novos motéis na região do Butantã, que também foi pego em meio a esse entrevero. Uma vez ele solucionado, este PL seguiu em frente sem maiores problemas. O PL 31/79 saiu da agenda decisória da CMSP porque o movimento de favelados existia, ou melhor, passou a existir para a bancada de vereadores do MDB.

O Ato do dia 7 de Março, naquele momento, grande e surpreendente, as repercussões dele na Câmara, a relação com a bancada do MDB, construída a partir daí e com base na Campanha pela Emenda Benevides, colocaram os interesses do movimento na balança dos vereadores e focalizaram o clima político de confronto da bancada com a Administração no PL 31/79, levando à sua substituição e não apenas paralização. Sem recorrer explicativamente ao movimento de favelados e suas ações, compreensões e relacionamentos, não é possível explicar essa saída do PL 31/79 da agenda da CMSP, decorrente de sua inviabilidade política resultante da mudança na balança dos interesses organizados, percebida pela bancada do MDB.

Enquanto, na primeira aplicação fomos obrigados a dizer, que, se caso o movimento não existisse talvez a Administração não fizesse nada, nesta segunda aplicação, somos forçados a dizer que dificilmente o PL 31/79 seria substituído, caso não fosse o movimento de favelados. Note-se o que se está afirmando. Se não existisse o movimento de moradia, provavelmente a Lei 8906/79 seria igual ao PL 31/79, ou, pelo menos, sem diferenças significativas. O que houve de interessante nessa Lei não teria havido.

É interessante que, novamente, os fenômenos mobilizados explicativamente relacionados ao movimento de moradia hajam surgido focalizando um ambiente político geral numa temática específica. Lá no problema do atendimento habitacional dos favelados, aqui no PL 31/79. Ou seja, o movimento não surge mudando o ambiente político, mas explicando por que a mudança desse ambiente geral impacta fortemente numa determinada questão ou proposta específica.

Na última aplicação do MSM3, o movimento de moradia também surge de forma importante na explicação resultante. Aí, especificamente, ele surge como um grupo de interesse que tem interesses conhecidos que não podem ser completamente ignorados, quando da formulação de uma proposta naquela área temática que precise passar pela CMSP. No Modelo, para uma proposta entrar para a Lista, ela precisa atender determinadas condições: exequibilidade técnica (ET=1); aceitabilidade valorativa (AV=1); custo tolerável (CT=1); aquiescência do público geral (AP=1); e receptibilidade dos decisores eleitos (RD=1). No caso do PL 31/79,

considerava-se que ele tinha essa configuração, contudo, logo percebeu-se que, de fato, sua configuração era: ET=1, AV=1, CT=1, AP=1 e RD=0. O substitutivo, esperava-se e, de fato, teve aquela configuração de sucesso. Enquanto propostas de solução atreladas a um mesmo problema, as diferenças mais significativas entre elas centram-se na incorporação ou não dos interesses daquele movimento de moradia. Uma vez que ambas chegaram ao espaço decisório, ambas estiveram na Lista. Enquanto proposta, por que uma prosperou e a outra se mostrou inviável politicamente? Se estiveram na Lista, ambas apresentariam a mesma configuração de sucesso. O ponto é que, tal como Kingdon faz questão de ressaltar, enquanto ET, AV e CT são sabidos pela comunidade, AP e RD são expectativas dela.

Pois bem, o que explica haver na Lista, entre os dias 11 e 17 de Abril de 1979, uma proposta alternativa ao PL 31/79? A ação de determinados empreendedores que construíram essa proposta alternativa. Dentre as diversas ações desses empreendedores na construção dessa proposta e no seu alçamento à Lista, quais podemos dizer que foram fundamentais, imprescindíveis? A alteração apenas dos aspectos que inviabilizaram o PL 31/79. Eles podiam ter proposto alteração de diversos pontos. Podiam ter reformulado completamente, porém não o fizeram. E isso é central na explicação. Se nos perguntassem, vocês não acham que a redução do aspecto desfavelizador da proposta original é uma alteração, em termos de valores, muito importante, inclusive no que se refere a aceitabilidade valorativa (AV) da nova proposta? Responderíamos que dificilmente poder-se-ia dizer que os valores da comunidade de especialistas teriam se alterado tanto em tão pouco tempo. O mais provável, seria que a manutenção da possibilidade do uso do Fundo na política de desfavelamento é que tenha dado aceitabilidade ao Substitutivo, dentro da comunidade de especialistas dessa temática, naquele momento histórico, neste município.

Por fim, a bancada do MDB não aprovou o Substitutivo porque fossem especialistas no assunto e sabiam que ele era uma solução melhor que o Projeto de Lei 31/79. Eles o fizeram porque consideraram que a proposta era viável politicamente. E que eles ganhariam algo apoiando-a. Nos termos do Fluxo das Soluções, o Substitutivo estava na Lista porque tinha seu *soften up* feito, atendia a todas as condições. Inclusive a receptividade dos decisores eleitos e era apoiada por boa parte da comunidade de especialistas. Nos termos do Fluxo da Política, o Substitutivo entrou para a agenda decisória porque havia um clima de entendimento entre a maioria na Câmara e a Administração. E esse era um projeto importante para o prefeito e a balança dos interesses organizados não pendia contra a proposta.

Assim, podemos dizer que, na explicação resultante da terceira aplicação do modelo, o movimento de moradia surge principalmente no Fluxo das Soluções, onde sua existência e relações com a bancada dos vereadores introduz aspectos a serem considerados quando da formulação de propostas para essa área temática. Quais aspectos? Que os decisores eleitos considerem que uma das possibilidades de ação era adequar a habitabilidade da moradia original. Que desconsiderar esse aspecto pode reduzir a receptividade de uma proposta. Ou seja, ao mudar sua relação com a bancada do MDB, o movimento muda as preocupações consideradas pelos especialistas, quando da formulação de propostas, sobretudo, ao preocuparem-se com a receptividade da proposta pelos decisores.

Tendo em vista que nossa hipótese específica para este caso era:

H2: O fenômeno movimento de moradia é necessário e central à explicação da introdução do Funaps;

Podemos afirmar que a hipótese mostrou validade para o caso.

5.4.2. Os lugares do movimento de moradia na explicação da introdução da Lei do Desfavelamento

O movimento de moradia não parece ter nenhum lugar como elemento explicativo necessário à compreensão da entrada da proposta do desfavelamento na agenda decisória da administração Jânio, logo ao seu início, através da nossa interpretação das proposições de Kingdon (IIa). Talvez ele tenha algum lugar na importância dada ao desfavelamento entre as promessas de Jânio, porém, não abordamos esse ponto, tendo em vista que fizemos uma aplicação parcial do modelo, não procurando explicar o que constituiu a situação ao início da administração Jânio mas, principalmente, qual era ela. O PL 26/86 e, sobretudo, a tentativa de extinguir os mutirões, evidenciam, a nosso ver, que o movimento de moradia não constava na balança de força dos grupos de interesse considerados por Jânio. Nesse primeiro momento da administração, ele considerava que podia ignorar por completo os interesses do movimento. Já os vereadores do PMDB, não pareciam ignorar o movimento de moradia nos seus cálculos da balança de força dos grupos de interesse. Entretanto, diferentemente de 1979, em 1986 os interesses do movimento e do, agora, PMDB, não se coordenaram.

Em 1978 e 1979, tal como discutimos, a ação do movimento focalizou um descontentamento geral numa proposta ou questão específica. Na conjuntura eleitoral de 1978, focalizou a oposição ao regime na questão do problema do atendimento habitacional dos favelados e, na conjuntura de março de 1979, do descontentamento do PMDB quanto a não-eleição dos prefeitos das capitais, no PL 31/79. Posteriormente ele se envolveu na construção da alternativa a este PL.

Em 1986, PT e PMDB eram a maioria na Câmara. Aparentemente, a retirada do PL 26/86 e a formação da Comissão significariam que o movimento novamente conseguira focalizar o descontentamento *geral* numa proposta, impedindo sua aprovação na forma como sugerida inicialmente e se envolvendo na construção de uma solução alternativa, que também incluiria seus interesses. Mais que uma farsa, foi uma tragédia. Em 1986, havia um descontentamento *geral*? A ação do movimento em 1986 contra o PL 26/86 focalizou o descontentamento do PMDB nessa proposta? Não, a ação colocou a proposta em evidência. Talvez, tenha focalizado o descontentamento de alguns setores do PMDB. Entretanto, como procuramos demonstrar, o descontentamento com Jânio no PMDB não era *geral*, ainda mais à medida que se desenrolava a campanha eleitoral para governador.

Em 1979, à focalização se seguiu uma coordenação de interesses entre o MDB, o movimento de moradia e a administração Setúbal, que levou à construção do Substitutivo do PL 31/79. Em 1979, há vastas evidências de que os vereadores emedebistas e o movimento agiram para coordenar seus interesses. Em 1986, o PMDB, mesmo votando a inconstitucionalidade do PL 26/86, quando o prefeito recuou e retirou o PL, propondo a Comissão, o PMDB se furtou a participar dela, deixando nela os dois extremos, o PT e a Administração. Provavelmente por isso se *surpreendeu* com os resultados. Entre os membros da Comissão, nenhum membro do movimento de moradia foi citado explicitamente, apesar de se nomear, numa reportagem, cada membro dela⁵⁵⁹. Aparentemente, o movimento também se furtou a participar da coordenação de interesses. De fato, deve ter deixado isso *a cargo* do PT. Enquanto o movimento de moradia, diretamente ou via PT, descuidava da coordenação dos seus interesses com o PMDB, o(s) ator(es) central(is) para uma maioria na CMSP, Jânio cuidou disto com esmero, tal como vimos.

Essa não articulação dos interesses do movimento e do PMDB em 1986, não retirou o movimento dos grupos de interesse considerados pelos vereadores deste partido, quando do cálculo da balança de força desses grupos. Tanto é que eles se furtaram a serem explicitamente

559 Ver: FSP. Jânio cria grupo sobre favelados e retira projeto. 23 de maio de 1986, Cidades, p. 25

apoiadores da Lei. Note-se, mesmo no final de 1986, quando parte dos vereadores peemedebistas já estavam explicitamente e factualmente apoiando a Administração, estes vereadores peemedebistas preferiram não se vincular diretamente à aprovação da Lei. Preferiram deixar isso para Jânio, que ainda não havia entendido que havia *novos personagens em cena*. Logo, ele também entenderia, mesmo que nas palavras tenha desdenhado a trágica lição.

Assim sendo, podemos afirmar que na segunda aplicação do modelo (IIb) o movimento de moradia tem lugar como elemento explicativo necessário, diferentemente do que ocorre na primeira aplicação do modelo neste caso. Especificamente, no t2 do Fluxo da Política desta aplicação, a conjuntura política pós-eleitoral de 1986 (fins de novembro a dezembro) na Câmara Municipal, a *contabilização do movimento de moradia* entre os grupos de interesse considerados *no cálculo do equilíbrio da balança de força* desses grupos pelos decisores do PMDB da Câmara Municipal, quando da avaliação das condições políticas da proposta do desfavelamento, *é necessária* para a explicação do comportamento, então, destes decisores. Note-se, não afirmamos que a ação do movimento é importante para explicar a mudança da situação do Fluxo da Política nessa aplicação, até porque a nosso ver não houve mudança quanto à situação dele no que tange à proposta de desfavelamento, então PL 118/86.

O que houvera de mudança significativa fora a melhora das condições de Jânio enquanto empreendedor da proposta na Câmara, tal como indica o Quadro 18 na página 252. Essa melhora levou a uma abertura geral do Fluxo da Política para a Administração na CMSP, da qual a aprovação de dez projetos por decurso de prazo, devido à ação explícita de uma maioria janista, composta em parte por vereadores do PMDB, é evidência⁵⁶⁰. Contudo, essa abertura geral não se refletiu numa abertura específica para o PL 118/86. Ele não foi apreciado em nenhuma comissão da CMSP. *Passou* pela Câmara sem que ninguém percebesse. Mesmo aprovando dez projetos por decurso de prazo dias antes⁵⁶¹. Esse ocaso dele certamente não é indicativo da abertura política à proposta de desfavelamento na Câmara. Como apontamos, consideramos isso uma evidência da melhora das condições de Jânio, enquanto empreendedor na Câmara, devido à coordenação de seus interesses com os de Quércia, ao longo da campanha eleitoral para governador de 1986.

⁵⁶⁰Segundo uma reportagem, a maioria foi construída com o PTB, PFI, PDS PCB e parte do PMDB. Ver: FSP. Câmara aprova 10 projetos por decurso de prazo. 27 de novembro de 1986, Cidades, p. A16

⁵⁶¹ FSP. Câmara aprova 10 projetos por decurso de prazo. 27 de novembro de 1986, Cidades, p. A16

Por que a abertura geral do Fluxo da Política não se estendeu à proposta do desfavelamento? Será que é porque essa proposta não se identificava com os valores e enquadramentos daqueles decisores do PMDB? Se assim fosse, parece-nos, dificilmente o PL 118/86 *passaria* despercebido na Câmara⁵⁶². O problema era político, no sentido *kingdoniano*. Os vereadores sabiam e pesavam a oposição à proposta. Essa oposição não advinha do ambiente político geral da Cidade, da massa dos cidadãos. Jânio escolheria como uma de suas principais promessas de campanha algo que fosse contra o *city mood*? Parece que não. Nos jornais, só quem reclamara da proposta, logo ao início da Administração, foram os movimentos de moradia e o PT, através de sua líder na Câmara, Luiza Erundina. O PMDB deixou *clara* sua oposição coesa no Parecer, que mencionou apenas o problema quanto à jurisdição sobre a legislação urbana. O decurso foi excelente saída. Jânio conseguiu o que queria e os vereadores do PMDB *nada tiveram a ver com isso*, inclusive se *surpreenderam*.

O momento inicial, t1, da terceira aplicação do modelo (IIc) é o mesmo que o momento final, t2, da segunda aplicação (IIb). Assim, de saída, podemos dizer que na terceira aplicação dele (IIc) o movimento surge como elemento explicativo necessário. Especificamente à explicação do comportamento daqueles vereadores peemedebistas. Contudo, o fenômeno *movimento de moradia* não surge em nenhuma outra parte da explicação como um elemento necessário, uma vez que, tal como já apontamos, o movimento, ainda neste momento, dezembro de 1986, não constava no conjunto de grupos de interesse considerados por Jânio.

Feita análise do lugar do movimento de moradia na explicação do caso da introdução da lei do Desfavelamento, passemos à avaliação desse lugar neste caso, frente à nossa hipótese específica quanto a ele:

H4: O fenômeno *movimento de moradia* não tem lugar necessário na explicação da introdução da Lei do Desfavelamento.

Como se pode ver, a hipótese é falsa. Especificamente, o movimento de moradia tem lugar necessário na explicação do caso por constar do cálculo da balança de força dos grupos de interesse dos vereadores do PMDB que compuseram a base janista na CMSP ao final de 1986. Contudo não surge como elemento central na explicação, tendo em vista que não precisamos mobilizá-lo para explicar a ocorrência do mecanismo principal específico que introduziu a Lei do Desfavelamento. Se quisermos explicar por que se constituiu a situação que levou à

⁵⁶² A não ser que os vereadores peemedebistas estivessem seguindo uma das máximas de Napoleão: não atropale seus inimigos quando eles estão cometendo um erro.

ocorrência do mecanismo precisamos mobilizá-lo, contudo, na própria situação que levou à mudança ele não se faz relevante. Afinal, como procuramos demonstrar, Jânio a esta altura não contabilizava o movimento de moradia entre os grupos de interesse, quando do cálculo da balança de força desses grupos.

Ao elaborarmos nossa hipótese específica para este caso, comentamos que nosso maior interesse nele, tendo em vista o debate teórico sobre os movimentos sociais, era quanto aos elementos que explicariam o fracasso do movimento de moradia na luta contra a aprovação da Lei do Desfavelamento. A comparação com o ocorrido em 1979 parece jogar luz sobre isso. Lá, o movimento conseguiu coordenar seus interesses com os da maioria na Câmara. Em 1986, ele procurou coordená-los com os do prefeito e não com os da maioria na Câmara. Enquanto ele articulava com Jânio, este articulava sua maioria na Câmara. E quando a obteve, tentou esmagar o movimento. A comparação dos casos parece apontar no sentido da importância da relação do movimento de moradia com os *atores centrais* numa maioria na Câmara, especialmente em governos de direita. Em ambos os casos a relevância explicativa do movimento veio de suas relações com os vereadores e das percepções deles quanto ao movimento.

5.4.3. Os lugares do movimento de moradia na explicação da adoção da urbanização de favelas ao início da administração Erundina

O fenômeno movimento de moradia surge na explicação da adoção da urbanização tanto no momento inicial, final da administração Jânio, quanto no momento final, início da administração Erundina. No t1, surge na Administração Jânio como um fraco empreendedor da proposta de adoção da urbanização, como solução ao problema das favelas. No t2, como um fenômeno ambiental que possibilita a adoção da proposta, como um possível forte empreendedor e um importante grupo de interesse, a ser contabilizado na balança de força desses grupos pelos decisores da administração Erundina, devido às íntimas relações deste ator com a prefeita. Tal como se pode inferir da *Teoria da Mobilização de Recursos*, as evidências aqui apontam que o empoderamento de parceiros do movimento de moradia levou ao seu próprio empoderamento.

No que tange à temática das favelas, isso se manifestou principalmente no crescimento da importância relativa do movimento de moradia na balança de força dos grupos de interesse. Enquanto os decisores da administração Jânio sabiam que desencontros com o movimento de

moradia não gerariam grandes problemas com o prefeito, na administração Erundina todos sabiam que era melhor agir com cautela. Dizemos isso apenas para levar o argumento ao extremo e deixá-lo mais claro, de fato, o movimento não era próximo apenas da prefeita, mas também de muitos dos decisores da administração em diferentes lugares dela.

Essas conexões políticas do movimento de moradia com decisores, decorrentes da mudança de administração, engendraram uma melhora das suas características enquanto empreendedor no espaço institucional PMSP, frente as que tinha ao final da administração Jânio. Nesta, como vimos, ele se caracterizava relevantemente apenas como persistente (“c”). No início da administração Erundina, além de persistente, ele possuía conexões políticas (“b”) e suas lideranças eram reconhecidas como porta-vozes de um importante grupo de interesse (“a2”).

Entretanto, diferentemente do que ocorreu no caso dos movimentos de moradia mais relacionados ao mutirão autogestionário, como veremos, no caso da urbanização, o movimento de moradia, mesmo tendo condições, não surgiu como um empreendedor da proposta. A nosso ver, não precisou. Isto trouxe consequência para a visibilidade dele, mas não para a necessidade e centralidade dele, enquanto fenômeno na explicação da adoção da urbanização ao início do governo Erundina.

Antes de mais nada, como vimos, a urbanização de favelas adotada nessa administração se caracterizava por ser autogestionária. Na prática, era um mutirão autogestionário de urbanização com recursos para contratar serviços especializados. Tal como vimos os próprios decisores apontando, a organização da população era uma condição prévia para o desenvolvimento de programas habitacionais autogestionários. Assim, a existência do fenômeno movimento de moradia, composto por milhares de famílias organizadas coletivamente, enquanto fenômeno ambiental, foi uma condição da possibilidade de se propor esse tipo de programa.

Não necessariamente a existência desse fenômeno é pré-condição de programas autogestionários. Existem programas que se propõe autogestionários e não partem de uma população já previamente organizada, contudo, na compreensão dos decisores da administração Erundina era uma pré-condição, tal como se pode ver em suas falas. Assim, no que tange ao Fluxo das Soluções no início da administração Erundina, quanto à adoção da urbanização, podemos afirmar que o fenômeno movimento de moradia foi necessário à exequibilidade técnica (ET) da proposta. Este lugar do movimento não é apenas necessário, é central. O fenômeno

precisa ser citado para uma explicação mínima da ocorrência da mudança na política pública. Uma explicação centrada apenas na ocorrência do mecanismo principal.

Não é só aí que se fundamentam a necessidade e a centralidade do movimento nessa explicação. Também no t2, no Fluxo da Política, o fenômeno precisa ser mobilizado para se explicar a avaliação política muito positiva da Administração frente à proposta de adoção da urbanização. Aí o fenômeno não é mobilizado para explicar a mudança das condições que levaram à mudança da situação do Fluxo. Isso é feito pela *mudança de administração*. Contudo, dada a mudança de administração, é necessário mencionar o fenômeno movimento de moradia para explicar a situação do Fluxo, especificamente, quanto à temática da urbanização de favelas. Tal como, se fôssemos explicar por que, ao fim, politicamente, a administração Erundina resolveu retomar os pagamentos às empreiteiras ligadas à Cohab, provavelmente teríamos que mencionar aqueles movimentos ligados a Silvio Torres e a Apeop. Para compreender a abertura política à urbanização, é preciso necessariamente mencionar o movimento de favelados.

Assim, tal como no Fluxo das Soluções, aqui a posição do movimento na explicação é necessária e central. Não se explica a situação do Fluxo sem mobilizar o fenômeno e não se explica a ocorrência da mudança sem se mobilizar esta situação do Fluxo. Abaixo, apresentamos, novamente, nossa hipótese específica deste caso:

H3: O fenômeno movimento de moradia é necessário e central à explicação da adoção da Urbanização de Favelas.

Tendo em vista os lugares do fenômeno nas explicações que formulamos para a adoção da urbanização de favelas, podemos afirmar que a hipótese é válida para o caso. Ou seja, o fenômeno *movimento de moradia* é necessário e central à explicação da adoção da Urbanização de Favelas ao início da administração Erundina, isto porque ele entra na avaliação política dos decisores quanto à proposta, e porque ele é uma condição ambiental da exequibilidade técnica da proposta.

A nosso ver, há outros interessantes aspectos quanto aos lugares em que o movimento de moradia surgiu no nosso estudo deste caso, mesmo que não relevantes para a comprovação da hipótese específica (H3). Tal como apontamos, apesar de ter plenas condições, o movimento de moradia não surge como o empreendedor da adoção da urbanização de favelas logo ao início da administração Erundina. Quando procurarmos evidências da ação do movimento de moradia enquanto empreendedor desta solução na administração Erundina, logo ao seu início, não

encontramos muitas. As evidências que encontramos apontam para Nabil Bonduki como sendo o empreendedor.

Para explicarmos a adoção da urbanização, não é necessário explicarmos como se constituiu a visão de mundo do empreendedor. Basta demonstrarmos seu interesse em promover determinada proposta ou questão; sua disposição para investir recursos nessa promoção e que ele tem alguma daquelas determinadas configurações de características, propostas por Kingdon e especificadas na secção 2.2.2.4. Contudo, as falas de Nabil Bonduki em 1986, sobre suas experiências pregressas, despertam certa curiosidade acerca do papel do movimento de moradia no processo de formação das preferências deste decisor quanto à temática das favelas em geral e à proposta de urbanização através de mutirões autogestionários em específico.

Como vimos, em 1982, Nabil Bonduki era assessor de um conjunto de movimentos de moradia da Zona Sul de São Paulo. Estes movimentos e outros, à época, vinham desenvolvendo uma proposta, o mutirão autogestionário, em conjunto com técnicos próximos a eles, entre eles Bonduki. Outro técnico que participou desse processo foi Guilherme Coelho que, então, acompanhava um movimento de encortiçados da Vila Maria. Ele viajara ao Uruguai, onde teve contato com as cooperativas habitacionais da Fucvam. Ao retornar a São Paulo, passou a exibir um pequeno documentário que fizera acerca dessas experiências. À época diversos movimentos vinham elaborando suas propostas e a experiência uruguaia impactou fortemente nesse processo.

Os movimentos da Zona Sul, segundo Nabil Bonduki, já vinham formulando uma proposta de produção autogestionária da habitação. Quando tiveram contato com a experiência uruguaia, passaram a utilizá-la, também, como referência. Segundo Nabil, as lideranças dos movimentos consideravam que, apesar dos debates, nem todos os membros dos movimentos estavam compreendendo o que era a proposta. Daí aqueles movimentos da Zona Sul resolverem realizar duas experiências piloto da proposta de solução deles ao problema da falta de moradia, a fim de animar seus membros através do efeito demonstração. A ideia do movimento era mostrar como era possível reproduzir *à brasileira* a experiência uruguaia.

No Uruguai as organizações (cooperativas de ajuda mútua) que empreendiam os conjuntos habitacionais eram formadas nos sindicatos. Eram trabalhadores que pagavam aluguéis e pretendiam sair dessa situação. No Brasil as organizações não nasceram dos sindicatos mas do movimento social. Parte dos militantes desses movimentos estavam em situação similar a dos uruguaiois, eram inquilinos pobres. Contudo outra parte do movimento era formada por

favelados que não pretendiam sair de onde moravam. Assim a proposta uruguaia teve de ser adaptada a esta situação. O resultado disto é a proposta de urbanização de favelas através de mutirões autogestionários transformada em programa na administração Erundina.

Como vimos, Nabil Bonduki foi escolhido para ser um dos técnicos que acompanharia uma dessas experiências piloto, a urbanização da favela Recanto da Alegria. Antes disso, Bonduki falava da urbanização de favelas? Como tema principal não. Se observarmos as falas e escritos de Nabil realizadas antes de 1982⁵⁶³, notaremos que um tema dominava suas falas: as periferias. Ele e Raquel Rolnik, sob orientação do professor Lúcio Kowarick, haviam realizado em 1978 uma pesquisa sobre os bairros periféricos da Cidade de São Paulo. Até entrar em contato com a experiência do Recanto, essa experiência é que marcava as falas de Bonduki. Abaixo, o *Quadro 23* apresenta os títulos das falas de Nabil até o final de 1981, registradas em seu currículo Lattes:

Temas principais das falas registradas de Nabil Bonduki até o final de 1981		
título do material em que a fala consta	ano	tipo de material
Pesquisa e levantamento arquitetônico de cem fazendas e cem prédios urbanos do período do café na região do Vale do Paraíba, Sorocaba e Santos	1974	relatório
Periferias: ocupação do espaço e reprodução da força trabalho	1978	capítulo em livro
O Espaço Como Mercadoria Na Periferia de São Paulo	1978	resumo em Anais de Congressos
O espaço como mercadoria na periferia	1978	trabalho apresentado
DESENVOLVIMENTO URBANO E MUDANÇA SOCIAL	1978	Curso de curta duração ministrado
Periferia da Grande São Paulo	1979	capítulo em livro
Habitação Popular: contribuição ao estudo da evolução urbana de São Paulo	1981	completo em Anais de Congressos
Urbanização e Periferia	1981	trabalho apresentado
Periferias	1981	trabalho apresentado
Moradia, uma questão social	1981	trabalho apresentado
Dos cortiços a periferia	1981	trabalho apresentado
Habitação Popular: contribuição para o estudo da evolução urbana de São Paulo	1981	trabalho apresentado
Periferias - Ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho	1981	Curso de curta duração ministrado

Fonte: Currículo Lattes de Nabil Bonduki, elaboração própria

Quadro 23 - Temas principais das falas registradas de Nabil Bonduki até 1981

Como se vê, numa fala de 1981, o tema da urbanização surge relacionado ao das periferias. Talvez devido a essa experiência e ao conhecimento advindo dela, Nabil trabalhou na PMSP, durante a administração Covas, na Sempla, onde participou da elaboração da proposta de Plano Diretor da Cidade⁵⁶⁴. A partir de 1982, vemos uma nítida mudança nas temáticas principais abordadas pelo futuro decisor em seu discurso:

⁵⁶³ Conforme seu currículo Lattes, disponível em <http://lattes.cnpq.br/7064473405574044>

⁵⁶⁴ Conforme seu currículo Lattes, disponível em <http://lattes.cnpq.br/7064473405574044>

Temas principais das falas registradas de Nabil Bonduki até o final de 1982 a 1984		
título do material em que a fala consta	ano	tipo de material
Origens do Problema da Habitação Popular Em São Paulo	1982	artigo em periódico
Papel da assessoria técnica no movimento social	1982	trabalho apresentado
O papel do laboratório de habitação na formação profissional do arquiteto	1982	trabalho apresentado
A questão da periferia: uma perspectiva histórica	1982	trabalho apresentado
O Sistema financeiro da habitação e a questão da habitação popular	1982	trabalho apresentado
Auto-construção de moradia na periferia: perspectivas de intervenção	1982	relatório
Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo	1982	relatório
2ª JORNADA CIENTÍFICA DA UFSCar	1982	Curso de curta duração ministrado
Instrumentos para aplicação de uma política fundiária urbana - FUNDAÇÃO PROJETO FARIA LIMA	1982	fala em evento
Habitação Popular: Contribuição ao Estudo da Evolução Urbana de São Paulo	1983	capítulo em livro
A participação da Comunidade em Experiências Alternativas de Produção Habitacional	1983	resumo em Anais de Congressos
Evolução das Soluções Habitacionais da População de Baixa Renda Em São Paulo: Uma Perspectiva Histórica	1983	resumo em Anais de Congressos
Laboratório de Habitação	1983	trabalho apresentado
A participação da comunidade em experiências alternativas de produção de habitação popular e Evolução das soluções habitacionais da população de baixa renda em São Paulo: uma perspectiva histórica	1983	trabalho apresentado
Aquisição e cessão de terra urbana pelo Estado - FUNDAÇÃO PROJETO FARIA LIMA	1983	fala em evento
Novas Perspectivas Na Luta Por Moradia	1984	artigo em periódico
Loteo Clandestino Jardim Flor da Primavera	1984	artigo em periódico
Arquitetura: novas experiências	1984	trabalho apresentado
Arquitetura: novos caminhos	1984	trabalho apresentado
Urbanização da Favela Recanto da Alegria: o papel da assessoria técnica na organização do mutirão	1984	trabalho apresentado
Assessoria técnica ao mutirão: uma nova perspectiva de trabalho para os arquitetos	1984	trabalho apresentado
Cooperativas habitacionais: uma proposta de organização popular	1984	trabalho apresentado
Experiência da Urbanização da Favela Recanto da Alegria	1984	trabalho apresentado
O surgimento de experiências alternativas de produção habitacional com participação da comunidade	1984	trabalho apresentado
Vivienda y Participación Popular: hay alternativas	1984	trabalho apresentado
A participação dos moradores na urbanização de uma favela: a experiência do Recanto da Alegria	1984	trabalho apresentado
A CIDADE E SUA GESTÃO PLANEJAMENTO E LUTAS SOCIAIS	1984	Curso de curta duração ministrado

Quadro 24 - Temas principais das falas de Nabil Bonduki de 1982 a 1984

Como se vê, a questão da periferia ainda está presente, mas surge uma nova experiência que parece influenciar muito o discurso de Nabil: a relação com o movimento de moradia. E no âmbito dessa relação surge como tema principal do discurso a urbanização de favelas. Não que no discurso o tema, antes, não estivesse presente. Contudo, é após o início da experiência que ele ganha centralidade, a ponto de surgir no título do discurso. É após o contato com o movimento que a autogestão, também, surge como tema central num discurso de Bonduki. Se se observar daí em diante, urbanização de favelas e a autogestão são dois temas constantes nas temáticas principais das falas de Nabil.

A nosso ver, o fenômeno que denominamos movimento de moradia participou do processo de formação das preferências de Bonduki. Talvez até da formação dos valores, tais como a concepção de poder público. Mas, certamente, dos enquadramentos que relacionam esses

valores às questões da política habitacional. A situação em que se formou a visão de Nabil quanto ao que é uma urbanização de favela adequada, foi constituída numa situação construída pela ação do movimento de moradia. Esse lugar, frente ao que vimos no caso de 1979, é novo e interessante. Trata do movimento social influenciando o Estado através das concepções dos decisores. Aqui vemos como mudanças culturais, valorativas, criadas pelo movimento social, por fim chegam a influenciar a prática do Estado.

O alinhamento da visão do que era uma urbanização de favela, de Bonduki com aquela do movimento de moradia, era profundo. Não é à toa que não temos muitas evidências do movimento agindo como empreendedor da proposta de urbanização. Isso não se fez necessário. Se a proposta inicial de adoção do mutirão autogestionário não tivesse se inviabilizado, provavelmente, a bibliografia sobre os movimentos estranharia o sumiço completo dos movimentos de moradia na administração Erundina. No caso da urbanização de favelas, o movimento não surge como empreendedor porque ele não precisou agir enquanto tal (porque ele já havia agido. Ele não estava ausente, estava *dentro* do decisor, no conteúdo das preferências dele). Nesta batalha, o movimento de moradia fez, intencionalmente ou não, o que Sun Tzu recomenda, vencer sem lutar. Evidentemente, essa posição não foi um acaso. Ela foi construída em outras lutas, como vimos.

5.4.4. Os lugares do movimento de moradia na explicação da não adoção do mutirão autogestionário logo ao início da administração Erundina

No que tange à demonstração da validade de nossa hipótese específica quanto a este caso (H5), as proposições feitas quanto ao lugar do fenômeno *movimento de moradia* no caso da urbanização, quanto ao que se refere aos Fluxos das Soluções e da Política, também valem para o caso ora tratado. O movimento faz-se necessário à sustentação da exequibilidade técnica (ET) da proposta e à explicação da abertura política a ela. A diferença fulcral quanto ao lugar do fenômeno nessas duas explicações reside no fato de que, no caso ora tratado, o movimento também surge enquanto empreendedor da proposta.

Como vimos, a inviabilização da proposta inicial de adoção do mutirão autogestionário, devido ao corte dos repasses à Cohab pela CEF decorrente do Plano Verão, constituiu um contexto em que, apesar do profundo alinhamento (com exceção de Ermínia), da visão dos decisores com a sua, o movimento de moradia precisou agir mais estridentemente para defender seus interesses.

Por isso, a nosso ver, aqui tem-se vastas evidências de sua ação enquanto empreendedor da proposta. Ao longo do ano, ele pressiona a Administração, com ameaças de voltar a realizar ocupações; ele exige diversas reuniões com decisores; realiza uma Campanha para pressionar os órgãos federais a voltar a liberar os recursos da Cohab; apoia a Campanha da Frente de Prefeitos nesse mesmo sentido. E parece ceder à Administração quando esta precisa, devido a uma greve, conceder aumentos ao funcionalismo municipal⁵⁶⁵.

Ou seja, ao longo do ano, o movimento de moradia age para alinhar os Fluxos no que tange à proposta do mutirão autogestionário. Se afinal foi ele ou não o principal empreendedor da adoção do mutirão autogestionário, ao final do ano de 1989, não nos cabe aqui discutir. Contudo, parece-nos evidente, que ao início da administração ele foi o principal empreendedor. Devido, sobretudo, às limitações ambientais de Miguel Afonso Reis, o presidente da Cohab indicado à prefeita pelo movimento de moradia.

Assim, diferentemente do caso da urbanização, o movimento não some como principal empreendedor da proposta com a mudança de administração. O sumiço lá não tem nada a ver com cooptação ou fraqueza. Assim como o empreendedorismo aqui não se deve à falta de alinhamento profundo da visão dos decisores com a do movimento. O comportamento distinto do movimento de moradia em cada caso não parece ser explicado por características intrínsecas ao movimento, mas por diferenças no ambiente onde ele está agindo.

Reflitamos um pouco com base numa suposição. Digamos que não houvesse o Plano Verão. Que os impedimentos ambientais à ação de Miguel Reis, enquanto empreendedor da adoção do mutirão autogestionário, não tivessem surgido. Que o plano inicial não se inviabilizasse, que as dificuldades fossem a liberação da verba diretamente às associações ou a resistência dos funcionários da Cohab, como se parecia esperar e o que indicava a experiência pregressa. Será que nessas condições as evidências não nos indicariam um lugar do movimento de moradia muito similar ao da urbanização? Será que Miguel Reis, por fim, não surgiria como empreendedor? Interesse e condições não lhe faltariam, tal como não faltaram a Nabil Bonduki.

Seja lá como fosse, o fato é que, como vimos, até o Plano Verão era plausível que o mutirão autogestionário fosse adotado logo ao início da administração. Essa plausibilidade advém do

⁵⁶⁵ FSP. Greve divide secretariado de Erundina. 6 de agosto de 1989, p. C1; FSP. Erundina dá aumento e greve deve terminar. 7 de agosto de 1989, Capa; FSP. Erundina atende reivindicações dos servidores e greve deve acabar hoje. 7 de agosto de 1989, p. C1; FSP. Entidades participam da discussão. 7 de agosto de 1989, p. C1; FSP. AGENDA. 8 de agosto de 1989, p. A8; FSP. Acaba greve e Erundina, ajoelhada, promete reduzir o próprio salário. 8 de agosto de 1989, p. C1

fato de que, assim que a administração começou, a falta de autogestão na produção habitacional pública era vista como um problema pelos decisores dela. O mutirão autogestionário via Cohab era visto como a solução a esse problema. Os decisores avaliavam essa adoção como politicamente viável no ambiente da PMSP e havia clara presença de empreendedores desta proposta, tanto externos ao aparelho estatal, o movimento de moradia, quanto internos ao aparelho estatal, Afonso Reis.

Tal como no caso da urbanização, a exequibilidade técnica (ET) e abertura política à proposta do mutirão autogestionário, antes do Plano Verão, só se explicam se mobilizarmos o fenômeno movimento de moradia. Aqui, além disto, o movimento ainda surgiu como empreendedor, dado aos obstáculos ambientais à ação de Reis. Assim sendo, o fenômeno é necessário e central à explicação da plausibilidade da mudança, já ao início da administração Erundina.

Lembremos nossa hipótese específica para este caso:

H5: O fenômeno movimento de moradia é necessário e central à explicação da plausibilidade da adoção do mutirão autogestionário logo ao início da administração Erundina.

A nosso ver, a hipótese encontra sustentação no caso, pois, especificamente no que tange ao Fluxo das Soluções, o movimento de moradia é necessário à exequibilidade técnica (ET) da proposta do mutirão autogestionário; no que tange ao Fluxo dos problemas, à explicação da abertura política da administração a esta proposta e, quanto ao condicionante Empreendedor, a uma clara presença dele, uma vez que a condição de Reis enquanto tal foi afetada pelo problema orçamentário da Cohab. Antes desse problema, o presidente da Cohab, além de interesse e disposição para investir recursos na promoção da adoção do mutirão autogestionário, tinha persistência (“c”) e uma posição decisória (“a3”). Esta combinação, como sabemos, fazia dele um claro empreendedor. Contudo, as limitações orçamentárias da Cohab de certa forma abalaram os efeitos positivos de sua posição decisória para seu papel de empreendedor. O mesmo não ocorreu com as condições do movimento de moradia (“a2”, “b” e “c”). Daí afirmarmos que mesmo com os problemas de Reis, era clara a presença de um empreendedor.

Conclusão

Conforme apontamos na Introdução, o objetivo desse estudo seria verificar a principal tese nos anos 90 da bibliografia brasileira sobre movimentos sociais, a partir de uma pesquisa empírica formulada com base nas proposições do campo de estudo das políticas públicas. Optamos por basear nosso modelo explicativo da mudança significativa na política pública nas proposições de Kingdon. Partindo delas, formalizamos nosso modelo, o MSM3.

As explicações propostas pelo Modelo para nossos casos principais se mostraram aderentes. O fenômeno movimento de moradia surgiu como necessário e central à explicação tanto da introdução do Funaps (I) quanto da adoção da urbanização de favelas (III). Assim, tendo em vista que nossa hipótese principal (H1) era:

H1: O fenômeno movimento de moradia é necessário e central à explicação da mudança significativa do fenômeno política habitacional com relação às favelas da Prefeitura de São Paulo, da remoção para a urbanização.

Podemos afirmar que ela é válida. Como vimos, o movimento de moradia foi central na definição das características do Funaps, e estas permitiram, num contexto de minoria da Câmara Municipal, a adoção da urbanização. Ou seja, o movimento de moradia não foi relevante para a adoção da urbanização apenas nas condições dadas ao início do governo Erundina, mas também para a constituição dessas condições. Sem o Funaps, com suas ambiguidades, numa situação minoritária na CMSP, a administração Erundina encontraria grandes obstáculos institucionais à mudança de sentido dessa política que por fim realizou.

Assim, com base na nossa pesquisa sobre a mudança da política habitacional paulistana com relação às favelas, podemos afirmar que aquela tese dos anos 90, de que os movimentos sociais introduzem e ampliam direitos, encontra sustentação no caso da política para as favelas da Cidade de São Paulo. Isso é válido tanto para o caso do final dos anos 70 (I), ainda na Ditadura, quanto para o caso dos fins de 80 (III), já na Nova República. Esses resultados, por um lado, indicam que as conclusões do campo de estudos dos movimentos sociais, sobre o lugar deles nas mudanças da política pública, se sustentam mesmo quando partimos de proposições do campo de estudo próprio da política pública. Por outro lado, os resultados corroboram a colocação de Ruth Cardoso de que os movimentos não agiam exclusivamente no sentido de oposição ao Estado durante a Ditadura. Nesse período eles também se articulam com setores

do Estado, em busca dos seus interesses, tal como continuariam fazendo após a abertura democrática.

O resultado do caso IV também dá sustentação àquela tese dos 90, pois o movimento é necessário e central para a plausibilidade da introdução do mutirão autogestionário. No caso II, o movimento não é central para explicar a Lei do Desfavelamento, mas parece ser necessário para explicar porque esta Lei foi promulgada com base no decurso de prazo e não na CMSP. Logo, o movimento de moradia surgiu como um empecilho à proposta reacionária, mesmo não sendo capaz de impedi-la, o que parece coerente com a proposição da referida tese.

Se compararmos os lugares do movimento nas explicações dos diferentes casos abordados, a partir dos diversos momentos históricos em que estão inseridos, fim da Ditadura, meados dos 80 e início da Nova República, a novidade que surge ao final dos 80 é o papel do movimento na formação das preferências dos decisores. Não é o fato dele articular com o Estado, ou de nem sempre se opor a ele. Isto ele já fazia antes, durante a Ditadura. A novidade é a democracia permitir a eleição de um decisor que teve suas preferências formadas num processo interativo com o movimento de moradia. O estudo do papel dos movimentos sociais na formação das preferências dos decisores das diversas políticas públicas é um campo a ser explorado. Pode-se argumentar que a importância das preferências do decisor é um viés do Modelo. Porém, tendo em vista que suas proposições se mostraram aderentes ao empiricamente ocorrido, é de se considerar que, talvez, o viés seja do mundo.

Além da diferença temporal, outro parâmetro que marcou nossa seleção de casos foi o ideológico-partidário. As evidências nos indicam que o posicionamento ideológico-partidário dos decisores é importante para a explicação dos resultados das ações do movimento de moradia. Contudo, o caso não é que em governos de direita o movimento não tenha nenhuma importância nem possa fazer nada, ou que nos governos de esquerda possa tudo. O movimento se mostrou capaz de agir e atingir seus fins nos governos de ambas as forças políticas. Entretanto, nos casos do governo da esquerda, os mesmos recursos do movimento de moradia parecem ser convertidos pelo *viés institucional* num poder maior, na decisão, do que nos governos da direita. Isso ocorre sobretudo no que tange à balança de força dos grupos de interesse e as condições do movimento enquanto empreendedor num determinado espaço institucional.

A capacidade de influência do movimento de moradia num governo de direita parece passar por sua relação com os atores centrais na constituição de maiorias na Câmara. Assim, a

diversidade de conexões políticas das diferentes organizações que o compõem é profícua. Entretanto, nossos resultados parecem apontar para um paulatino estreitamento da gama dessas conexões, talvez, influenciado pelo crescimento do PT e o recuo do PMDB na Cidade. O esvaziamento do centro, do qual a Comissão de Jânio é uma excelente alegoria, deixa o movimento numa difícil situação, o que chama atenção para as formas de influência do movimento sobre seus parceiros partidários.

No que tange a essa temática, para além dos instrumentos usuais e já amplamente conhecidos, protestos, manifestações e campanhas, nosso estudo buscou jogar luz sobre a importância da influência do movimento no processo de formação dos indivíduos que depois se tornariam decisores. Tal como toda luta, a do movimento de moradia tem aspectos estratégicos e táticos. Os primeiros dizem respeito aos aspectos que conformam as situações em que cada batalha política é travada. Os táticos dizem respeito a como numa determinada dada situação se deve agir para atingir determinados fins. A partir das proposições de Kingdon, a formação das preferências do decisor surge como estratégica.

Nos nossos casos, vimos como nas ocupações e nos mutirões autogestionários não só os militantes dos movimentos estavam se formando. A experiência pessoal forma os indivíduos e eles agem com base no que acham que são. O aspecto político do mutirão autogestionário não é trivial. Diferentes políticas levam a diferentes experiências, visões e comportamentos políticos⁵⁶⁶. O profundo alinhamento das preferências daqueles decisores da administração Erundina com as do movimento de moradia colocam-no numa situação estratégica favorável para travar suas batalhas. Assim, não deveria ser de estranhar que movimentos sociais mais antigos, com experiência de muitas lutas, envolvam-se profundamente com as campanhas de determinados partidos e candidatos. Diferentemente de outros atores, eles parecem ter consciência das consequências estratégicas dos resultados eleitorais para sua luta.

Organizar e participar de manifestações, assembleias, ocupações e atos é algo desgastante tanto para os movimentos quanto para seus militantes. Os movimentos não se mobilizam porque gostam, o fazem quando precisam. Não é comum vermos os grupos de interesse do Capital sendo histriônicos. E isso não ocorre porque eles sejam fracos. Sempre que seus interesses são

⁵⁶⁶ Geralmente os atores políticos sabem disto. A Ditadura, no espírito da Aliança para o Progresso, lançou o BNH e a sua forma de produção habitacional. A Social Democracia sueca criou as cooperativas habitacionais dos sindicatos. A esquerda uruguaia adotou essa proposta e o movimento de moradia a reinventou à brasileira. Seria interessante um estudo comparativo da votação nos partidos nos conjuntos habitacionais advindos de políticas habitacionais diferentes.

ameaçados, eles logo se fazem presentes, seja por que meio for. Tal como quanto a esses grupos, pressupor da pouca visibilidade a irrelevância do movimento de moradia é um erro, que pode ser fatal.

Anexo

Lista das reportagens utilizadas na elaboração dos Quadros 6, 7 e 8:

FSP 25 de Abril de 1975 Local 10 “Plano da Cohab é desfavelar”

FSP 9 de Maio de 1975 Local 23 “ordem e Progresso, a favela esquecida”

FSP 7 de Agosto de 1975 Local 19 “Críticas aos alojamentos provisórios da COHAB”

FSP 7 de Agosto de 1975 Local 19 “Ninguém fica na rua, promete secretaria”

FSP 15 de Agosto de 1975 referencia ilegível “Secretária do Bem Estar rebate críticas do auxilio aos favelados”

FSP 19 de Agosto de 1975 Local 16 “mudança de 19 familias”

FSP 11 de Setembro de 1975 Local 18 “Setubal admite erros da Cohab mas vai ampliá-la”

FSP 10 de Fevereiro de 1976 Local 12 “Flagelados terão crédito de 400 mil”

FSP 4 de Abril de 1976 Local 24 “De um lugar para outro, sem solução”

FSP 19 de Dezembro de 1976 Local 33 “‘Operação Desfavelamento’ já começou na rua Hungria

FSP 27 de Abril de 1977 Local 12 “Favela do jaguaré será removida para dar lugar à estação”

FSP 28 de Abril de 1977 Local 19 “Favelados do Jaguaré não sabem para onde ir”

FSP 22 de Maio de 1977 Local 26 “Fepasa desaloja 168 familias na favela do Jaguaré”

FSP 14 de Setembro de 1977 Local 14 “Já não existe mais a favela da r. Hungria”

FSP 11 de Outubro de 1977 Local 21 “Favela do Jaguaré, a difícil remoção”

FSP 20 de Novembro de 1977 Local 22 “Falta plano concreto para estas 919 favelas”

FSP 23 de Janeiro de 1978 Local 10 “Favelados irão para Itaquera”

FSP 23 de Janeiro de 1978 Local 10 “Despejo para o prédio favela”

FSP 24 de Janeiro de 1978 Local 11 “A difícil remoção do prédio favela”

FSP 23 de Fevereiro de 1978 Local 12 “Favelados não têm prazo para deixar Ordem e Progresso”

FSP 3 de Abril de 1978 Local 8 “Favelados não sabem onde serão levados”

FSP 23 de Julho de 1978 Local 20 “Os favelados estão de mudança”

FSP 23 de Julho de 1978 Local 20 “Apenas soluções paliativas”

FSP 11 de Agosto de 1978 Local 25 “Padronização, a promessa para a favela Marconi”

FSP 29 de Setembro 1978 Interior 29 “Favelas Proliferam”

FSP 20 de Outubro de 1978 Local 15 “Denúncia: a Prefeitura de Sp ‘bane favelados para Osasco’”

FSP 21 de Outubro de 1978 Local 12 “Prefeito afirma que não ‘exporta’ favelas”

FSP 21 de Outubro de 1978 Local 12 “Prefeito afirma que não ‘exporta’ favelas”

FSP 25 de Outubro de 1978 Local 12 “‘Exportações’ de favelados são confirmadas”

FSP 29 de Novembro de 1978 Local 13 “Favela da Fepasa será removida para lote da Prefeitura”

FSP 16 de Dezembro de 1978 Local 13 “Favelados obtêm permissão para permanecer no abrigo”

Referências

- ABIKO, A. Introdução à gestão habitacional. São Paulo: EPUSP, 1995
- AFONSO, M. R. Concessão do Direito Real de Uso. In: Seminário Internacional: Os Desafios da Cidade Informal, 1986, Belo Horizonte
- AFONSO, M. R. O Município e a defesa do Meio Ambiente. In: VI Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, 1987, Belém. VI Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Belém: UFPA, 1987
- AFONSO, M. O recado da Cohab. Habitando. Ano 1, nº 2, São Paulo, 1989
- ANDREWS, C. Implicações Teóricas do Novo Institucionalismo: Uma Abordagem Habermasiana. DADOS, 48(2): 271-299. 2005
- ARRETCHE, M. Looking beyond local governments to understand their policies: revenues and expenditures in Brazilian municipalities. Paper to be presented 21st World Congress of International Political Science Association IPSA, Santiago, 2009
- ARRETCHE, Marta e RODRIGUEZ, Vicente (org.). Descentralização das políticas sociais no Brasil. FUNDAP, FAPESP: São Paulo; IPEA: Brasília, 1999, p.105.
- ARRETCHE, M.; VAZQUEZ, D.; e FUSARO, E. Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional. CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE / CEBRAP e SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO / MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007
- BARAVELLI, José Eduardo. O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo. Das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha. 2006. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- BATISTUZZO, Fernando et ali. Debates em E&D: Favelas em São Paulo. Espaço & Debate. Ano I, no. 2 Maio de 1981
- BIMBI, L. Uma veia de utopia: a trajetória de Luiza Erundina de Souza. São Paulo: Brasiliense, 1996
- BERGER, P. L. e LUCKMAN, T. A Construção Social da Realidade: Tratado de Sociologia do Conhecimento. 16. ed. Petrópolis: Vozes, pp.29-30. 1998

BONDUKI, N. G. La Participacion de Los Pobladores En La Urbanización de Una Favela: La Experiência Del Recanto da Alegria. Habitat Popular: Experiências y alternativas em países da America Latina. Cadernos del CEUR 16, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Buenos Aires, 1986

BONDUKI, N. Habitação e autogestão: construindo territórios de utopias. Rio de Janeiro: Fase, 1992

CAPELLA, A. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; e MARQUES, E. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007

CARDOSO, Ruth. A Trajetória dos Movimentos Sociais. In: DAGNINO, Evelina (org). Os Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1996

CARVALHO, Sonia Nahas de. Plano Diretor em Santos: política negociada. SÃO PAULO EM PERSPECTIVA, 15(1) 2001a

DAGNINO, Evelina. “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania” in DAGNINO, Evelina (org). Os Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo, ed. Brasiliense, 1996

DiMaggio & Powell. “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality”.

DiMaggio P. e Powell W.W. The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago. University of Chicago Press, 1991p.21

American Sociological Review, Vol. 48, No. 2, pp. 147-160. Apr., 1983

DOIMO, A. A voz e a vez do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: ANPOCS/Dumará, 1995

ESPING-ANDERSEN, G. Power and Distributional Regimes. Politics Society 14; 1985

FARIA, C. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. RBCS, 18(51), 2003

FASE-SP. Mutirões autogestionários: Levantamento das obras. São Paulo: FASE, 1995

FIX, M. Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo. São Paulo: Boitempo, 2001

HALL, P. A. e TAYLOR, R.C.R. As Três Versões do neoinstitucionalismo. *LUA NOVA* Nº 58. 2003.

IMMERGUT, Ellen. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *RBCS*, 30, 1996

Instituto de Astronomia, Geofísica e Ciências Atmosféricas da Universidade de São Paulo. Boletim Climatológico Anual da Estação Meteorológica do IAG/USP/ Seção Técnica do Serviço Meteorológico. v 16. São Paulo: IAG/USP, 2012

KINGDON, J. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2ª ed. Boston: Person. 2011

KRÄHENBÜHL, L. Cingapura: O encontro de São Paulo com a Cidadania. São Paulo: Bix Design Corporativo, 1996

KRÄHENBÜHL, L. *Trajetória de Profissional da habitação*. São Paulo: Pini, 2011.

LABRA, M. Análise de Políticas, Modos de Policy-Making e Intermediação de Interesses: uma revisão. *PHYSIS*, 9(2):131-166. 1999

LAVALLE, A.; CASTELO, G.; BICHIR, R. Movimentos sociais e articuladoras no associativismo do século XXI. In KOWARICK, L; MARQUES, E (org.). São Paulo: novos percursos e autores. 1ª ed. São Paulo: Ed. 34; Centro de Estudos da Metrópole, 2011

LIMONGI, F.; MESQUITA, L. estratégia partidária e clivagens eleitorais: as eleições municipais pós-redemocratização. In KOWARICK, L; MARQUES, E (org.). São Paulo: novos percursos e autores. 1ª ed. São Paulo: Ed. 34; Centro de Estudos da Metrópole, 2011, p. 216

LINDBLOM, Charles E. The Market as Prison. *Journal of Politics*, 44, 1982

MAIA, Francisco Prestes. Estudo de um plano de avenidas para a cidade de São Paulo. Companhia Melhoramentos de São Paulo Weiszflog Irmãos Incorporada, 1930

MARICATO, Ermínia. Proletarização do espaço sob a grande indústria: o caso de São Bernardo do Campo. Dissertação. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1977

MARICATO, Ermínia. Indústria da construção e política habitacional. Tese. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1984

MARICATO, E. Arquitetura enquanto produto social. Revista Chão, Rio de Janeiro, v. 3, p. 24-27, 1978

MARICATO, E. (Org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. 2. ed. São Paulo, SP: Alfa Omega, 1979

MARICATO, E. Loteamentos clandestinos. Revista Módulo, Rio de Janeiro: Ed Avenir, v. 60, p. 90-94, 1980

MARICATO, E. Alguns compromissos do projeto de arquitetura. Revista Módulo, Rio de Janeiro: Ed. Avenir, v. 64, p. 66-73, 1981

MARICATO, E. Ideologia do design. Sinópses (USP), São Paulo: FAU/USP, p. 63-74, 1981

MARICATO, E. Política habitacional no Brasil: crítica e perspectivas. Projeto (São Paulo), São Paulo: Ed. Projeto, n.44, p. 52-53, 1982

MARICATO, E. Os equipamentos da casa popular. Revista Módulo, Rio de Janeiro: Ed. Avenir, v. 70, p. 28-30, 1982

MARICATO, E. A questão da ideologia na arquitetura e nos objetos de consumo. Sinópses (USP), São Paulo: FAU/USP, p. 49-59, 1982

MARICATO, E.; LIMA, M. S. Política habitacional em São Bernardo do Campo. 1974.

MARICATO, E. Direito à terra ou direito à cidade?. Cultura Vozes, Petrópolis: Ed. Vozes, v. 89, n.6, p. 405-411, 1985

MARICATO, E. Os mutirões de São Paulo e Reforma Urbana. Revista Proposta Fase. Nº 35 Ano XII, Rio de Janeiro, set/1987

MARICATO, E. Crise de moradia: mutirão x empreiteiras. Texto elaborado para debate com ONGs e entidades do movimento popular. São Paulo, 1997

MARICATO, E. Nova estratégia para a política habitacional. Projeto Preliminar a pedido do IPEA. São Paulo, 1988

MARICATO, E; MAUTNER, Y. Tecnologia do ambiente construído: núcleos de pesquisa. 1987

MARICATO, E.; MORAES, L. Longe das câmaras de TV, o mutirão de Goiás. *Revista Lua Nova*, Porto Alegre, v. 3, n.2, p. 74-83, 1986

MARICATO, E.; MORAES, L. M. O mentirão, ou melhor, o mutirão de Goiás. *Revista Lua Nova*. Porto Alegre: Ed. LPM, v. 3, n.2, p. 74-83, 1986

MARICATO, E. Indústria da construção - reflexão sobre o atraso tecnológico. *Geografia (Associação dos Geógrafos Brasileiros)*, São Paulo - AGB, v. 64, p. 115-125, 1986

MARICATO, E. Política habitacional no regime militar. Petrópolis: Ed. Vozes, 1987

MARICATO, E. Problemas e mitos na luta pela moradia. *Revista Travessia*. São Paulo: Ed. CEM ano 01, n.2, 1988, pp. 10-15

MARICATO, Ermínia. Reforma urbana: limites e possibilidades. Uma trajetória incompleta. In QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar; DOS SANTOS JUNIOR, Orlando Alves (Ed.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana. Civilização Brasileira*, 1994, pp. 311-312

MARICATO, Ermínia. A política de habitação e de desenvolvimento urbano da prefeitura de São Paulo 1989/1992. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997

MARICATO, E.; LIMA, M. Política habitacional em São Bernardo do Campo. 1974.

MARICATO, E.; OSEKI, N.; VARGAS, N.; PEREIRA, P. C. X. Mudanças sociais no Brasil. Ciência e tecnologia, área de habitação. 1986

MARQUES, E. e BICHIR, R. M. Estado e espaço urbano: revisitando criticamente as explicações sobre as Políticas Urbanas. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 16: 9-29. 2001b

MARQUES, E. e BICHIR, R. M. Clivagens ideológicas e empresas privadas nos investimentos públicos urbanos – São Paulo 1978-1998. *RBCS* 17(50). 2002

MARQUES, E. e BICHIR, R. M. Estado e Empreiteiras II: Permeabilidade e Políticas Urbanas em São Paulo (1978-98). *DADOS* 46(1): 39-74. 2003

MARQUES, E. Leis gerais, explicações e mecanismos – para onde vão nossas análises?. In: MARQUES, E.; ARRETCHE, M.; HOCHMAN, G.; KUSCHNIR, K. Dossiê: Métodos e Explicações da Política – Para onde nos levam os caminhos recentes? Este conjunto de textos foi organizado a partir de mesa redonda, de mesmo nome, realizada no XXIX Encontro da Anpocs, 2006

- MARQUES, E. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, p. 15-41, 2006
- MARQUES, E, SARAIVA C. As políticas de habitação social, a segregação e as desigualdades sociais na cidade. In MARQUES, Eduardo C. & TORRES, Haroldo (org.). São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais. SENAC, São Paulo, 2005
- MCADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. *Dynamics of Contention*. New York: Cambridge University Press, 2001
- Meyer, J. W. e Rowan, B. Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, pp. 340-363. 1977
- OLIVEIRA, E. Luiza Erundina: uma graúna no Ibirapuera. São Paulo: Editora Busca Vida. 1988
- OLIVEIRA FILHO, J. J. Patologia e regras metodológicas. *Estudos Avançados* 9(23), 1995
- PECI, A.; VIEIRA, M. M. F.; CLEGG, S. R. A Construção do “Real” e Práticas Discursivas: o Poder nos Processos de Institucionaliz(ação). *RAC*, v. 10, n. 3, pp. 51-71. Jul./Set. 2006
- PMSP. São Paulo para todos: Relatório Final de Governo 1989-1992. São Paulo: Assessoria de Imprensa do Gabinete do Prefeito e Prodam, 1992
- PMSP. O poder em São Paulo: história da administração pública da cidade, 1554-1992. Cortez, São Paulo, 1992
- PMSP. Urbanização de Favelas: A Experiência de São Paulo. São Paulo: Boldarini Arquitetura e Urbanismo, 2008
- PRZEWORSKI, A. *Capitalismo e Social-democracia*. São Paulo, Companhia das Letras, 1989
- ROSSETTO, Rossella. Fundo Municipal de Habitação. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15) Instituto Pólis / PUC-SP, São Paulo, 2003
- SACHS, Céline. São Paulo: políticas públicas e habitação popular. São Paulo: EDUSP, 1999
- SANTOS, C. Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998, texto para discussão no. 654, IPEA, Brasília, 1999
- SCHELLING, T. *Micromotives and Macrobehavior*. New York: W. W. Norton, 1978

SCOTT, R W. Reflections on a half-century of Organizational Sociology. *Annu. Rev. Sociol.* 30:1–21. 2004

Scott & Meyer. The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence. In: DiMaggio, P. e Powell, W.W. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago. University of Chicago Press, 1991

SINGER, Paul e BRANT, Vinícius Caldeira (orgs). São Paulo: o povo em movimento. Editora Vozes Ltda. Em Co-edição com CEBRAP, Petrópolis, 1981

SOUSA, L. Exercício da paixão política. São Paulo: Cortez, 1991

SOUZA, C. 'Estado do Campo' da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. *RBCS*, 18(51): 15-20 2003

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, 8(16): 20-45. 2006

SOUZA, C. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; e MARQUES, E. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

SOUZA, M.; MARICATO, E.; PAMPLONA, T.; YASIGI, E. Política de desenvolvimento urbano do estado de São Paulo. 1976

STEINMO, S.; THELEN, K. Historical institutionalism in comparative analysis. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTHRETH, F. *Structuring politics. Historical institutionalisms in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press. 1994

TATAGIBA, L. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas na cidade de São Paulo: o caso do movimento de moradia. In KOWARICK, L; MARQUES, E (org.). São Paulo: novos percursos e autores. 1ª ed. São Paulo: Ed. 34; Centro de Estudos da Metrópole, 2011

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos in DAGNINO, Evelina (org), *Os Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: ed. Brasiliense, 1996

The Cities Alliance. **Urbanização de Favelas em Foco**. São Paulo: Zoldesign, 2008

VALENTE, N. Luz, Câmera, Jânio Quadros em Ação.... São Paulo: Editora Panorama, 1998

ZAHARIADIS, N. The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In SABATIER, P (ed.). Theories of the policy process. Boulder: Westview, 2007, pp. 65-92

Zucker. The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. American Sociological Review, Volume 42, Issue 5, pp. 726-743. Oct.1977

Sites

<http://dictionary.cambridge.org/>

<http://www.calculoexato.com.br/>

<http://www.olavosetubal.org.br>

<http://portal.prefeitura.sp.gov.br>

<http://camaramunicipalsp.qaplaweb.com.br/iah/pt/index.htm>

<http://www.arquivoestado.sp.gov.br>

<http://lattes.cnpq.br>

<http://www.blogdomellao.com.br/forum/joao-mellao-neto>

Documentos

COHAB. Habitando. Ano 1, São Paulo, 1989

Decreto Municipal 7.409/68

Decreto Municipal 15.086/78

Decreto Municipal 22.215/86

Decreto Municipal 22.284/86

Discurso de Posse de Olavo Setúbal no cargo de Prefeito proferido no Palácio dos Bandeirantes em 16 de Abril de 1975

Discurso de Posse de Olavo Setúbal no cargo de Prefeito de São Paulo proferido na Câmara Municipal, Gabinete do Prefeito

Fundo da Câmara Municipal de São Paulo – Anais, do Arquivo Histórico Municipal
Washington Luís

HABI/SEHABI/PMSP. Habitação Urgente. Ano I, São Paulo, 1989

Lei Estadual n. 483 1949

Lei Municipal 4.637/55

Lei Municipal 6.649/65

Lei Municipal 6.738/65

Lei Municipal 6.882/66

Lei Municipal 10.209/86

Parcer nº 48/86 da Comissão de Justiça e Redação Lei Municipal 8.906

Projeto de Lei 31/79

PL 26/86

PL 118/86

PL 511/96