**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO**

# AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E MOVIMENTOS DE MORADIA: O MCMV ENTIDADES E O MTST

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**AMANDA ALVES OLALQUIAGA**

BRASÍLIA
2025

# AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E MOVIMENTOS DE MORADIA: O MCMV-ENTIDADES E O MTST

Dissertação apresentado ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluna: Amanda Alves Olalquiaga

Orientador: Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires

BRASÍLIA
2025

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

O42r Olalquiaga, Amanda Alves
As relações entre Estado e movimentos de moradia: o MCMV - entidades e o MTST/ Amanda Alves Olalquiaga. -- Brasília: Enap, 2025.
97 f.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2025.

Orientação: Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires
1. Movimento social. 2. Participação social. 3. Colaboração. 4. Políticas públicas. I. Título. II. Pires, Roberto Rocha Coelho orient.

CDD 303.484

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880

**AMANDA ALVES OLALQUIAGA**

# AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E MOVIMENTOS DE MORADIA: O MCMV ENTIDADES E O MTST

Dissertação apresentado ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 07 de junho de 2024.

**BANCA EXAMINADORA:**

Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires – Escola Nacional de Administração Pública - ENAP

Prof. Dr. Clóvis Henrique Leite de Souza – Escola Nacional de Administração Pública - ENAP

Rafael Rocha Viana – Universidade de Brasília

BRASÍLIA
2025

## AGRADECIMENTOS

No processo de escrita desta dissertação eu li um bocado de dissertações e teses e adorava ler os agradecimentos. Como boa canceriana, me emocionava lendo, da mesma forma que me emociono agora escrevendo os meus agradecimentos. Sou uma pessoa de muita sorte por ser cercada de tantas pessoas maravilhosas.

Filha de professor e pesquisadora, reconheço e sou grata a cada pessoa que contribuiu para a minha formação. A universidade pública federal me transformou e a Escola de Arquitetura me abriu para um novo mundo. Em especial sou grata à Prof. Silke Kapp e aos colegas e amigos do Grupo MOM que mudaram a minha visão em relação à arquitetura e à questão da moradia.

À ENAP por valorizar e incentivar a qualificação de servidores e, assim, contribuir para o aperfeiçoamento do serviço público brasileiro. Ao MPDG, professores, funcionários e colegas, que num momento difícil no executivo federal, foram respiro e proporcionaram importantes reflexões. E, especialmente, à Regina Luna, Coordenadora-Geral de Pós Graduação, por uma abordagem humana e empática que valoriza, sobretudo, a formação do aluno.

Agradeço imensamente ao meu orientador, Prof. Roberto Pires, pela generosidade em sala de aula traduzindo conceitos e teorias densas de uma forma simples e despretensiosa, por ter me apresentado novos caminhos teóricos que me ajudaram a formatar a pesquisa e, ao mesmo tempo, refletir sobre a minha prática profissional, superando preconceitos e, finalmente, por depois de tantos atrasos, ainda me oferecer apoio e palavras de incentivo para a finalização da escrita.

Agradeço aos membros da banca de qualificação, Prof. Clóvis Souza e Rafael Viana pelas valiosas contribuições e pela disposição de ler o trabalho final e participar da defesa. Em especial, agradeço ao Prof. Adrian Lavalle, cujas reflexões na qualificação me ajudaram a amadurecer ideias e encontrar o caminho desta pesquisa.

Esta dissertação é o resultado da minha experiência profissional na Secretaria Nacional de Habitação, outra escola da qual tenho orgulho de fazer parte. Sou grata ao colegas e amigos com quem tenho a sorte de aprender diariamente e que tornam o trabalho mais leve e divertido, Monique, Júlia, Ana Paula, Bruna, Rodrigo, Hugo, Alessandra, Laura, Mirna, Vladimir, José Cristiano, Rhaiana, e tantos outros. Agradeço às minhas chefes, todas mulheres, que me proporcionaram oportunidades valiosas que me ajudaram a amadurecer enquanto profissional, Inês, Júnia, Marta e Maria do Carmo. À Monique e à Alessandra, um agradecimento especial pela oportunidade de cursar o mestrado enquanto trabalhava, pelo incentivo, torcida, alinhamentos energéticos e risadas.

Tenho muita gente a agradecer e festejar na rede de pessoas que me nutrem de alegria e afeto, e que me apoiaram em diversos momentos nesse processo. Minhas amigas de vida, Márcia e Kika,

finalmente vou poder abrir o vinho! A Chica. Amigas que são a família que Brasília me deu, Letícia, Fabiana, Cléo, Larissa e Bianca. Amigas que foram um presente do mestrado, Magali, Isabel e Flávia, Desesperar, jamais! Amigas da Rede que viraram presença cotidiana, Isadora, Sarah e Lara. Joana, amiga que está longe, mas ofereceu uma leitura atenta e palavras de incentivo. Pedro, que foi energia e cuidado na reta final. E Ariana, minha companheira nesse longo processo.

Finalmente, agradeço profundamente à minha família amada. Meus pais, Helena e Juan, pelo amor e apoio incondicional em todos os momentos e por serem meus exemplos de vida e trajetória. E aos meus irmãos, Mayra e Felipe, que sorte a minha dividir a vida com vocês.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|---|---|
| ANAMPOS | Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais |
| BNH | Banco Nacional da Habitação |
| CAIXA | Caixa Econômica Federal |
| CCFDS | Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social |
| CDHU | Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de SP |
| CEBs | Comunidades Eclesiásticas de Base |
| CF | Constituição Federal de 1988 |
| CMP | Central dos Movimentos Populares |
| CONAM | Confederação Nacional de Associação de Moradores |
| CONCIDADES | Conselho Nacional da |
| CUT | Confederação Única dos Trabalhadores |
| FDS | Fundo de Desenvolvimento Social |
| FNHIS | Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social |
| FNRU | Fórum Nacional de Reforma Urbana |
| FUNDURB | Fundo de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo |
| FBP | Frente Brasil Popular |
| FPSM | Frente Povo Sem Medo |
| MCIDADES | Ministério das Cidades |
| MCMV-Entidades | Programa Minha Casa Minha Vida Entidades |
| MNLM | Movimento Nacional de Luta por Moradia |
| MNRU | Movimento Nacional pela Reforma Urbana |
| MLB | Movimento de Lutas de Bairros e Favelas |
| MS | Movimentos Sociais |
| MST | Movimento dos Trabalhadores Sem Terra |
| MTD | Movimento de Trabalhadores por Direitos |
| MTST | Movimento dos Trabalhadores Sem Teto |
| MPL | Movimento Passe Livre |
| OP | Orçamento Participativo |
| OSC | Organizações da Sociedade Civil |

| | |
|---|---|
| PAC | Programa de Aceleração do Crescimento |
| PCS | Programa Crédito Solidário |
| PDE | Plano Diretor Estratégico de São Paulo |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| PSM | Ação Produção Social da Moradia |
| PSOL | Partido Socialismo e Liberdade |
| SGPR | Secretaria-Geral da Presidência da República |
| SNH | Secretaria Nacional de Habitação |
| SNHIS | Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social |
| SNP | Secretaria Nacional de Periferias |
| SPU | Secretaria do Patrimônio da União |
| UNMP | União Nacional de Moradia Popular |

**RESUMO**

Este trabalho trata das interações socioestatais entre movimentos sociais de moradia e o governo federal em programas de produção habitacional. Mais especificamente, analisa as particularidades das dinâmicas de interação construídas pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), que escaparam à lógica das interações estabelecidas pelos movimentos nacionais de moradia ligados ao Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), e busca compreender como se deu o processo de construção de agência pelo MTST e quais são seus fatores explicativos. Para tanto, são analisadas as relações entre movimentos sociais de luta por moradia e o Poder Executivo Federal no contexto do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (MCMV-Entidades), desde a sua criação em 2009 até o ano de 2016. A pesquisa se baseia na literatura mais recente sobre dinâmicas de institucionalização e de interação entre Estado, movimentos sociais e políticas públicas, cujo foco é analisar como os movimentos constroem vínculos de colaboração com o Estado para influir em políticas públicas e, dessa forma, atender suas demandas e interesses. Com uma abordagem a partir dos olhares e percepções dos atores estatais no nível federal, o trabalho demonstra como mudanças nas estruturas relacionais do regime político e do subsistema da política habitacional condicionaram a emergência e o desenvolvimento do MTST e lhe conferiram uma posição de destaque no subsistema, possibilitando acesso a recursos materiais e simbólicos, o que lhe conferiu legitimidade e poder de influência. Demonstra, ainda, como o MTST se constituiu como um ator com características específicas, que acessou espaços próprios de interação e interlocução, onde teve atendidas demandas relevantes para o movimento e, ao passo que fortaleceu o MCMV-Entidades, abriu espaço para mudanças no programa.

**Palavras-chave:** Interações socioestatais. Repertórios de interação. Institucionalização. Domínios de agência. Movimentos de moradia. Movimento dos Trabalhadores Sem Teto. Programa Minha Casa Minha Vida.

**ABSTRACT**

This study provides an in-depth examination of the interactions between housing movements and the federal government in the context of social housing programs in Brazil. More specifically, it analyzes the dynamics of the interactions established by the grassroots Homeless Workers' Movement (MTST), which escaped the logic of interactions previously established by more traditional actors such as the National Forum for Urban Reform, and seeks to understand how the MTST built up its agency and the explanatory factors behind this process. The study focuses on the relationships between social housing movements and the Brazilian federal government in the context of the *Minha Casa Minha Vida Entidades* Program, from its creation in 2009 until 2016. The research is based on the most recent literature on the institutionalization of interactions between social movements and state actors, and on how grassroots movements build collaborative links with the State in order to shape public policies to meet their own demands and interests. With an approach based on the views and perceptions of state actors at the federal level, the findings demonstrate how changes in the relational structures of the political regime and policy subsystem conditioned the emergence and development of the MTST and gave it a prominent position, enabling differentiated access to material and symbolic resources, which gave it legitimacy and power of influence. The study also demonstrates how MTST constituted itself as an actor with specific characteristics, which accessed particular spaces of interaction, and dialogue where relevant demands of the movement were met, and that while strengthening the program also opened space for changes.

**Keywords:** State-society interactions. Repertories of interaction. Institutionalization. Agency. Housing movements. Homeless Workers' Movement. *Minha Casa Minha Vida* Program

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO ..... 3
Apresentação ..... 3
Hipóteses de trabalho e referencial teórico ..... 8
Metodologia ..... 10
Estrutura da Dissertação ..... 13
1. UM NOVO ATOR COM PADRÕES DISTINTOS DE INTERAÇÃO ..... 15
1.1 Existe algo diferente aqui? Um novo ator social no MCMV-Entidades ..... 15
2. AS TEORIAS SOBRE RELAÇões ENTRE ESTADO E MOVIMENTOS SOCIAIS ..... 36
2.1 Movimentos sociais e suas interações com as instituições estatais na construção de modelos alternativos de políticas ..... 37
2.2 Repertórios de interação ..... 41
2.3 Contexto Político, Regimes e Subsistemas ..... 43
2.4 Institucionalização, Encaixes e Domínios de Agência ..... 46
3. PROBLEMAS SEMELHANTES, DIFERENTES CONTEXTOS, TRAJETÓRIAS E ESTRATÉGIAS ..... 51
3.1 A luta pela institucionalização: a trajetória dos movimentos nacionais de moradia ..... 51
3.2 O surgimento de um novo movimento num contexto democrático: a trajetória do MTST ..... 57
3.3 Contextos, trajetórias e padrões de interação ..... 68
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS ..... 83
REFERÊNCIAS ..... 90
ANEXO - Lista de Entrevistas ..... 97

Aos militantes do movimento de moradia, que, a despeito de todos os obstáculos e da criminalização que sofreram nos últimos anos, não abriram mão de lutar pelos direitos dos trabalhadores e das pessoas pobres desse país.

# INTRODUÇÃO

## Apresentação

Esta dissertação trata das interações socioestatais entre movimentos sociais de moradia e o governo federal em programas de produção habitacional. Mais especificamente, analisa as particularidades das dinâmicas de interação construídas pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), buscando responder como o MTST construiu padrões de relação com o governo federal que escaparam à lógica daquelas já construídas pelos movimentos nacionais de moradia ligados ao Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), atores históricos do campo, e que aumentaram sua capacidade de influência na política.

Para tanto, analisou-se as relações entre movimentos sociais de luta por moradia e o poder executivo federal no contexto do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (MCMV-Entidades) desde a sua criação em 2009 até 2016[1]. A pesquisa se baseia na literatura mais recente sobre dinâmicas de institucionalização e de interação entre Estado, movimentos sociais e políticas públicas (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Teixeira, Blinkstad, Pismel e Tatagiba, 2016; Tatagiba e Teixeira, 2016, 2021; Tatagiba, Abers e Silva, 2018; Abers, Silva e Tatagiba, 2018; Gurza Lavalle, Carlos, Dowbor e Szwako, 2017, 2019; Carlos, 2012, 2017, 2019) e utiliza a abordagem dos encaixes e domínios de agência, além dos conceitos de regimes, subsistemas e repertórios de interação, para analisar a relação entre o MTST e o governo federal brasileiro.

No período da redemocratização pós-Constituição de 1988, com a institucionalização de canais de interlocução entre o Estado e a sociedade em diferentes formatos e nas diferentes esferas federativas, arranjos participativos passaram a fazer parte da gestão pública. Tal contexto resultou no engajamento de movimentos sociais junto às instituições governamentais, seja na elaboração, monitoramento ou, ainda, na implementação direta de políticas públicas, levando ao estabelecimento de novas formas de relação com o Estado (Carlos, 2012, Gurza Lavalle *et al*. 2017, 2019). Nos anos pós-transição democrática, nos diferentes setores de políticas públicas, desenvolveram-se práticas e rotinas de interação socioestatais à medida que a participação se tornou uma feição institucional do Estado (Gurza Lavalle, 2011).

---

[1] Em que pese a modalidade ter continuado operando após 2016, as mudanças no contexto político após o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff agregariam uma complexidade à análise que não seria possível de realizar no escopo deste trabalho, por isso o recorte temporal.

Em meio ao novo contexto político em que novos partidos eram criados, partidos de esquerda saíam da clandestinidade e novas entidades eram fundadas, no campo das políticas urbanas constituiu-se um vigoroso movimento nacional pela reforma urbana, reunindo movimentos sociais, entidades profissionais, entidades sindicais, ONGs, acadêmicos e intelectuais. O movimento retomou ideias e proposições formuladas na década de 1960, em meio a uma intensa mobilização social, para propor uma agenda política para a reforma urbana. Por influência deste movimento foram criadas comissões parlamentares e eleitos prefeitos, vereadores e deputados que, durante as décadas de retração do investimento público em políticas sociais (1980 e 1990), implementaram novas práticas urbanas em prefeituras democrático-populares (Maricato, 2013, 2015). Era o começo de um processo de institucionalização da agenda da reforma urbana, que teve início com a incorporação do tema no ordenamento jurídico nacional por meio da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade (2001), até sua incorporação na estrutura institucional do Estado com a criação do Ministério das Cidades (MCidades) e do Conselho e Conferência Nacional das Cidades, em 2003.

As gestões municipais de esquerda eleitas durante esse período inovaram não só na busca por uma política urbana orientada a reduzir as desigualdades sócio-territoriais, como no fortalecimento da gestão democrática ao experimentar com modelos participativos de gestão. A abertura política e a atuação do Partido dos Trabalhadores (PT) nas administrações locais abriu caminho para a sua eleição no governo federal em 2002, gerando uma expectativa de que, uma vez no governo central, o PT expandiria e aprofundaria as experiências municipais de formulação e implementação participativa de políticas urbanas e habitacionais. As inovações e experimentações locais permitiram que, estando no governo federal, o partido promovesse mudanças institucionais e a abertura de novos espaços de participação, o que levou ao aumento da importância da participação institucional no processo de elaboração de políticas públicas. Organizados em torno de uma plataforma nacional no FNRU, militantes da reforma urbana privilegiaram o fortalecimento da participação institucionalizada, acompanhada por uma expansão da política de proximidade e maior presença de militantes na burocracia federal. Neste contexto, movimentos sociais e atores estatais experimentaram criativamente com padrões históricos de interação e reinterpretaram rotinas de comunicação e negociação, ampliando o acesso e a influência dos movimentos sobre o Estado (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014 pg. 326).

Os avanços institucionais conquistados, no entanto, não se traduziram na implementação efetiva da plataforma da reforma urbana. No campo da política habitacional, o avanço institucional das pautas defendidas pela coalizão da reforma urbana foi significativo, e a política habitacional se tornou central na agenda governamental, sendo inegável o aumento expressivo dos investimentos em

financiamento, e sobretudo em subsídios, para a população de baixa renda. Contudo, conforme defendido por Klintowitz (2015), durante as duas primeiras gestões do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (Lula), o que se deu foi uma coordenação de interesses que sustentou, simultaneamente, as agendas das duas principais coalizões disputando a agenda habitacional - a da reforma urbana e a do setor produtivo da construção civil[2]. As conquistas da coalizão da reforma urbana se deram concomitantemente à priorização da estabilidade econômica, da geração de emprego e renda, e da necessidade de incorporar na agenda habitacional pautas de outras coalizões importantes para a manutenção do governo no poder (Klintowitz, 2015). A agenda política da reforma urbana foi preterida por uma agenda mais conciliatória, em prol de um arranjo Estado-mercado, e da política neodesenvolvimentista que sustentava a coalizão de governo (Tatagiba, Abers e Silva, 2018).

Eventualmente, os efeitos colaterais dos investimentos no setor da construção civil e de infraestrutura, e os incentivos à indústria automobilística, que garantiram o crescimento econômico e tiveram uma função anticíclica importante ao retardar os efeitos da crise econômica mundial de 2008, foram sentidos nas cidades. No entanto, paradoxalmente, quando o governo federal retoma os investimentos em políticas urbanas com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), há um intenso processo de especulação fundiária e imobiliária, com aumento dos preços da terra, imóveis e aluguéis, o que impactou diretamente a população mais pobre. Esse *boom* imobiliário afetou principalmente as grandes cidades e se deu concomitantemente ao enfraquecimento das forças que lutaram pela reforma urbana (Maricato, 2015), agravando-se com os grandes eventos esportivos internacionais (Copa do Mundo em 2014 e Olimpíadas em 2016), e contribuindo para uma onda de manifestações em várias cidades do país. Os protestos de junho de 2013, que tiveram entre suas motivações centrais as condições de vida nas cidades, produziram mudanças no contexto político, abrindo oportunidades para que um conjunto heterogêneo de atores, à direita e à esquerda do PT, manifestasse suas divergências em relação ao governo (Tatagiba e Galvão, 2019 p. 63).

---

[2] Klintowitz (2015) defende a tese de que na trajetória recente da política habitacional houve uma coordenação e acomodação de interesses, característica dos governos Lula, que sustentou a manutenção de duas agendas das principais coalizões que disputavam a agenda habitacional, a da reforma urbana e a do setor produtivo da construção civil. Com benefícios, ainda que assimétricos, para as duas coalizões, conformou-se um arranjo ousado colocando na mesa de negociação atores com interesses historicamente opostos, o que foi responsável pela reconfiguração de atores e das antigas coalizões. Estruturou-se, apoiado neste contexto, um programa habitacional (MCMV) que ganhou *status* de política por seu vigor de recursos e apoio multifacetado conquistado, e se tornou a principal força do governo. Para a autora, tal situação só poderia se dar num governo Lula, que sem contrariar nenhum dos interesses de seus aliados, construiu alianças com coalizões de interesses opostos, em um processo de *layering* que permitiu que as ações conflitantes convivessem nos mesmos espaços institucionais e que as contradições fossem transferidas do Estado para o interior das coalizões aliadas. Apesar da assimetria nos ganhos dos diferentes atores, criou-se um ambiente de concertação nacional que possibilitou a manutenção do poder do PT.

Tatagiba e Galvão (2019) identificam, entre outros fatores[3], uma relação entre a intensificação dos protestos em 2013 e as contradições dos governos petistas. Conforme demonstrado pelos autores, por um lado as políticas sociais e de reconhecimento de minorias implementadas pelos governos Lula e Dilma afetaram, material e ideologicamente, as diferentes classes e grupos sociais e repercutiram no processo político e nas formas de ação coletiva, possibilitando que novos grupos fossem reconhecidos como atores políticos e integrados à arena política. Por outro, os limites da conciliação de classes geraram insatisfação por parte de movimentos sociais tradicionalmente próximos ao PT, que passaram a denunciar a insuficiência das políticas sociais, provocando disputas crescentes na esquerda. O MTST foi um deles.

Tatagiba, Abers e Silva (2018) demonstraram como, durante os ciclos dos governos petistas, o acesso e a atuação institucional foram insuficientes para garantir ao movimento de moradia centralidade no subsistema da política habitacional. O modelo alternativo de política defendido pelo movimento, conquistado com a criação de uma modalidade do MCMV destinada à produção autogestionária por entidades ligadas aos movimentos nacionais de moradia, ocupou uma posição secundária no subsistema, operando com recursos menores do que os destinados às empresas construtoras. Klintowitz (2015) argumenta que os movimentos sociais, ao ganharem reconhecimento como interlocutores políticos e status de *players n*a política, passando a cooperar mais com o governo, se distanciando dos demais atores da coalizão da reforma urbana. O resultado foi que, no mandato da Presidente Dilma Rousseff, quando surgiram problemas na coordenação de interesses no governo, novos atores sociais se fortaleceram e houve uma disputa por espaço entre novas lideranças, levando a uma reconfiguração, inclusive, das coalizões da sociedade civil (Klintowitz, 2015).

Em meio a essas mudanças no contexto político e a reconfigurações do tecido relacional interno ao Estado e da própria sociedade civil, ganha destaque um novo ator social que pareceu estabelecer uma relação mais disruptiva com o governo federal e que, ainda assim, pareceu abrir canais de interlocução que (de certa forma) contornaram os canais institucionais aos quais outra parte dos atores tinha se dedicado. O MTST faz parte de uma nova geração de movimentos sociais surgidos no período pós-democratização que adotaram uma postura diferente em relação aos movimentos de moradia ligados ao FNRU, com posições críticas frente à institucionalização e aos canais

[3] Os autores apontam outros fatores fundamentais para compreender a intensificação dos protestos, como os impactos da crise do capitalismo nas economias emergentes e os descontentamentos das classes médias e dominantes, entre outros grupos de novas direitas que tinham como traço comum o antipetismo, por exemplo. Contudo, para o que nos interessa aqui, exploraremos aquelas relacionadas aos movimentos sociais do campo da esquerda, que nos ajuda a compreender a atuação do MTST.

institucionalizados de participação. São os "novíssimos personagens", como descreveu Maricato (2015 p. 12) fazendo referência ao livro de Eder Sader[4], que reivindicavam a bandeira da reforma urbana e trouxeram o tema de volta à agenda política nacional. O MTST surge em 1997, consolidando-se e iniciando as primeiras grandes ocupações já no início dos anos 2000. O movimento ganha projeção no início do governo Lula e notoriedade no governo Dilma, em decorrência, entre outros fatores, da sua participação nas manifestações de junho de 2013, nas manifestações contra a Copa e do seu engajamento no MCMV-Entidades.

Diante deste panorama, a pesquisa que deu origem a esta dissertação buscou explicitar os mecanismos que levaram à constituição de um perfil configuracional específico de domínio de agência[5] pelo MTST na política habitacional no contexto do MCMV-Entidades. Para isso, são objetivos específicos desta dissertação:

I. Descrever analítica e teoricamente os padrões de interação socioestatal estabelecidos pelo MTST com o poder executivo federal no contexto do MCMV-Entidades e como eles resultaram em domínio de agência; e

II. Identificar na trajetória de institucionalização do MTST, a partir do contexto relacional em que se insere com os demais atores sociais já consolidados no campo da habitação, as condições e os mecanismos intervenientes na construção do domínio de agência.

Para compreender quais fatores explicam a capacidade de agência[6] do MTST, e diante da percepção da existência de fatores advindos do processo de institucionalização do próprio movimento social, mobilizou-se a literatura nacional mais recente sobre institucionalização e relações entre Estado, movimentos sociais e políticas públicas. Essa literatura tem se dedicado a analisar como os movimentos constroem vínculos de colaboração com o Estado para influir nas políticas públicas e, dessa forma, atender suas demandas e interesses.

---

[4] Fazendo referência ao livro de Eder Sader "Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80", que trata dos movimentos sociais como novos sujeitos sociais coletivos.

[5] O conceito de domínio de agência será explorado no Capítulo 2. Trata-se da sedimentação de "encaixes", que são como se institucionaliza o acesso de atores sociais ao Estado e que uma vez sedimentados, criam "domínios de agência" que transformam não só a estrutura estatal, mas também as práticas sociais.

[6] O conceito de agência será melhor explorado no Capítulo 2. Adotamos o conceito de agência proposto por Abers, Silva e Tatagiba (2018), segundo o qual agência tem a ver com a capacidade ou o poder de produzir efeitos na realidade, o que não significa entender o agente como livre dos efeitos do poder dos outros. A agência possui natureza criativa, situada e relacional: "os movimentos sociais estão inseridos em estruturas relacionais constituídas por agenciamentos recíprocos de diversos atores, redes e instituições que nelas agem, incluindo os próprios movimentos" (Abers, Silva e Tatagiba, 2018 p. 26).

Com esse objetivo em mente, o trabalho busca responder à seguinte pergunta de pesquisa: como o MTST construiu padrões de relação com o governo federal que escaparam à lógica daquelas já construídas pelos movimentos nacionais ligados ao FNRU e que aumentaram sua capacidade de influência na política?

**Hipóteses de trabalho e referencial teórico**

Este trabalho foi conduzido com base na literatura que investiga as diversas formas pelas quais atores sociais interagem com o Estado para além das instituições formais de participação. Tal literatura questiona pressupostos de teorias sobre movimentos sociais que os concebiam como estruturas externas e independentes ao Estado. Esse novo enfoque analítico entende que não é possível separar de forma rígida Estado e sociedade civil, uma vez que os movimentos sociais constroem vínculos com o aparato estatal que podem ultrapassar as fronteiras entre sociedade e Estado (Abers e von Bülow, 2011). Questiona-se também o pressuposto de que a proximidade entre movimentos e instituições estatais resultaria na desmobilização dos movimentos ao demonstrar, por meio de pesquisas empíricas sobre o caso brasileiro, que movimentos sociais constroem vínculos de colaboração com o Estado para construir modelos alternativos de políticas públicas, por meio dos quais avançam seus projetos políticos e buscam alcançar seus interesses (Tatagiba, Abers e Silva, 2018). Tais estudos demonstraram que neste processo podem coexistir relações de cooperação e conflito, institucionais e extrainstitucionais, por meio dos quais os movimentos constroem seus repertórios de interação (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014)[7]. Demonstraram, ainda, que o contexto político, em particular a presença de aliados em posição de poder, e a maior ou menor abertura do Estado à participação (Tatagiba, 2010; Tatagiba e Teixeira, 2016), bem como as características do regime, dos subsistemas de política e seus padrões históricos de relações, e as características dos próprios movimentos socais (Tatagiba, Abers e Silva, 2018), alteraram as formas de ação desses mesmos movimentos e suas estratégias de interação com o Estado, assim como os resultados por eles alcançados.

Outro ramo dessa literatura também explorada neste trabalho avança na noção de interação para o pressuposto da mútua constituição entre movimentos e Estado ao defender que os atores sociais e

[7] O conceito de repertório de interação será melhor explorado no Capítulo 2. Adotamos o conceito de repertórios de interação proposto por Abers, Serafim e Tatagiba (2014), segundo o qual movimentos sociais se relacionam com o Estado por meio de rotinas comuns de interação Estado-sociedade que incluem protesto, participação institucional, política de proximidade e ocupação de cargos públicos.

estatais não apenas se interrelacionam a partir de espaços institucionalizados, mas participam na própria construção desses espaços e são por eles influenciados. Ou seja, os movimentos sociais influenciam as políticas públicas, e as políticas públicas, por sua vez, impactam a emergência, o desenvolvimento e o sucesso dos movimentos (Gurza Lavalle *et al.*, 2019). Conforme marco teórico proposto por Gurza Lavalle *et al.* (2017; 2019), a sedimentação institucional das demandas dos movimentos sociais, ou "encaixe", se dá num processo dinâmico e relacional no qual coexistem relações de cooperação e conflito, por meio de ação institucionalizada e não-institucionalizada. Quando os encaixes se tornam estáveis, de maior alcance e potência, configuram "domínios de agência", os quais conferem legitimidade e poder de influência ao movimento e transformam não somente a estrutura estatal, mas também as práticas sociais.

Para analisar como o contexto político impacta as formas e os resultados da atuação dos movimentos sociais em políticas públicas, assim como identificar relações entre mudanças no contexto político-institucional e a projeção do MTST, utilizou-se aqui o modelo analítico proposto por Abers, Silva e Tatagiba (2018). Os autores questionam a literatura internacional, que aborda o contexto político na condição de cenário externo aos movimentos sociais, e defendem que estes estão inseridos em estruturas relacionais – regimes políticos e subsistemas de política - constituídas por agenciamentos recíprocos de diversos atores, redes e instituições que nelas agem, incluindo os próprios movimentos, onde interagem de forma interdependente na produção de políticas públicas. Tais interações conformam aquilo que a literatura tradicionalmente denomina de contexto político. Ainda segundo o modelo, em função de seu posicionamento nas relações de poder dos regimes e subsistemas, os movimentos sociais adquirem acesso diferenciado aos recursos materiais e simbólicos que circulam nessas estruturas, influenciando e distinguindo sua capacidade de agência e, consequentemente, de influência sobre a política pública (Abers, Silva e Tatagiba, 2018 p. 17).

O conjunto da literatura aqui referenciada oferece não só apoio teórico-conceitual, como também categorias analíticas[8] que serão mobilizadas para analisar a relação entre o MTST, o poder executivo federal e a construção da capacidade de agência pelo movimento. A hipótese principal do trabalho é de que, por ter surgido em um momento histórico diferente e ser produto de um processo de institucionalização distinto daquele dos movimentos nacionais ligados ao FNRU, o MTST estabeleceu padrões de interação diferenciados com o governo federal que lhe conferiram capacidade de agência

[8] As principais categorias analíticas mobilizadas foram os repertórios de interação e os mecanismos. Mecanismos são condições que, de forma isolada ou combinada, alteram os modos e as chances da institucionalização e podem ser de três tipos: mecanismos institucionais, mecanismos relacionais e mecanismos sociais (Gurza Lavalle *et al.*, 2019). Serão explorados no Capítulo 2.

própria. Ou seja, produto de um processo de interações socioestatais distinto dos movimentos nacionais ligados ao FNRU, que evoluíram com o contexto institucional produzido pela mobilização social que gerou a Constituição de 1988 e levou a esquerda ao poder, o MTST é um ator com capacidades distintas porque sua trajetória de institucionalização e suas relações com as instituições foram, em si, distintas.

Os movimentos nacionais de moradia foram objeto de um repertório extenso de estudos da literatura sobre relações socioestatais e institucionalização. Propõe-se aqui aplicar esses conceitos para entender o MTST, um ator social novo que ganhou importância no cenário político nacional, mas que permanece, ainda, pouco explorado por essa literatura.

**Metodologia**

Diante das características do objeto e da pergunta de pesquisa adotou-se o método de estudo de caso para analisar em profundidade a trajetória do MTST e seus padrões de interação com o Estado com vistas a influenciar o processo político. O modelo analítico buscou explorar os atores, contextos e processos históricos que permitiram ao MTST interferir na construção de domínios de agência, sendo estes, portanto, decorrentes do processo histórico de interação e de institucionalização do MTST.

Existe uma extensa bibliografia, bastante reconhecida por quem estuda a política habitacional, que trata das trajetórias dos movimentos nacionais de moradia, atores históricos do campo. Também existe um amplo conjunto de estudos que analisam os movimentos urbanos tradicionais sob a perspectiva da institucionalização e das suas relações com o Estado. Em relação ao MTST, contudo, essa bibliografia é mais escassa, sendo grande parte dela ligada às manifestações de junho de 2013. Estudos empíricos que analisam esse movimento específico sob as abordagens aqui mobilizadas não foram encontrados, e é essa lacuna que esta dissertação busca, até certo ponto, preencher.

A pesquisa foi realizada por meio de revisão bibliográfica, entrevistas semiestruturadas e, quando necessário, por meio de pesquisa documental que teve como função confirmar, elucidar ou aprofundar pontos levantados nas entrevistas. Buscou-se estabelecer um diálogo crítico entre os dados provenientes das diferentes fontes, de forma a validar os resultados a partir de convergências e, com isso, garantir que a história fosse contada a partir do cotejamento de diferentes perspectivas. Esse foi o método considerado mais adequado a uma investigação aprofundada, uma vez que muitas das interações estudadas se deram em encontros informais ou, ainda que formais, encontros que nem sempre tiveram registros oficiais e públicos. Em relação ao MTST, foi realizada uma pesquisa

bibliográfica a partir de trabalhos acadêmicos que analisam o movimento sob enfoques diversos, mas que contribuíram para a construção deste trabalho e, quando relevante para os propósitos do trabalho, foram analisados documentos produzidos pelo próprio movimento.

O aprofundamento da análise sobre os processos e relações estabelecidos entre Estado e movimento social foi realizado por meio de entrevistas em profundidade. No período entre fevereiro e julho de 2020, foram realizadas 11 entrevistas com servidores do Ministério das Cidades, da Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR), da Caixa Econômica Federal (CAIXA) e liderança dos movimentos sociais[9]. Os entrevistados foram selecionados em função dos cargos que ocupavam durante o período analisado (2009 a 2016), e embora houvesse a intenção de entrevistar outras pessoas além dessas 11, houve convites de entrevista recusados em função do tema abordado[10].

A pedido de alguns entrevistados será preservado o seu anonimato e a identificação será feita por um número atribuído aleatoriamente e em anexo a identificação do segmento ao qual o/a entrevistado/a pertence. Desta forma, ainda que não seja possível identificar quem proferiu cada fala, é possível situar a fala e compreender perspectivas, interesses e conflitos a partir do campo de atuação do/a entrevistado/a.

É importante frisar que as inquietações que levaram ao tema da pesquisa estão relacionadas com a minha trajetória profissional como servidora da Secretaria Nacional de Habitação (SNH). Em que pese não ter atuado diretamente na gestão do MCMV-Entidades durante o período analisado, o trabalho envolve uma observação participativa uma vez que trago experiências e reflexões a partir da minha atuação no contexto e no caso em análise como representante da burocracia federal, parte da equipe técnica da SNH. Isso aliado ao perfil majoritário das pessoas entrevistadas, faz com que neste trabalho enfatize-se o ponto de vista dos atores estatais no nível federal. Como observado por Abers, Serafim e Tatagiba (2014), tal aproximação pode ser uma forma de inverter a tendência de boa parte da literatura, que analisa as dinâmicas participativas a partir da perspectiva de atores da sociedade civil. É importante ressaltar que durante coleta de informações e realização das entrevistas eu não atuava diretamente no MCMV-Entidades, como já era o caso quando foi concluída a escrita da dissertação.

---

[9] Das 11 entrevistas realizadas, 10 foram gravadas e uma registrada em diário, todas foram degravadas pela autora. O nome das organizações e dos entrevistados foram preservados.

[10] As entrevistas foram realizadas no ano de 2020, quando alguns funcionários da Caixa, que atuaram diretamente com a modalidade MCMV-Entidades e empreendimentos do MTST, se recusaram a dar entrevistas por receio declarado de retaliações dentro da instituição.

O debate sobre a participação social no Brasil tem se dado mais pela perspectiva dos atores sociais e sobre como estes reelaboram as suas estratégias, repertórios e formas de atuação, a partir das mudanças no cenário político institucional ou pela perspectiva institucional dos desenhos participativos, e menos pelas percepções dos atores estatais sobre a participação e como ela informa as suas práticas (Pires, 2014; Direito, 2021). Dada a expansão do modelo democrático-participativo com a disseminação das instituições participativas e os desafios para a ampliação dos seus efeitos sobre a atividade governamental, Pires (2014) advoga a necessidade de ampliar o campo de análise e aprofundar a "perspectiva estatal da participação social", que seria olhar os espaços de participação a partir do lugar dos atores estatais, salientando a "visão e a percepção dos atores estatais sobre os processos participativos, os sentidos, papéis e usos que eles atribuem à participação e às possibilidades de sua efetividade" (Pires, 2014, p. 183). Tal deslocamento – ao invés de olhar de fora para dentro do Estado, olhar do Estado para fora, considerando as relações socioestatais a partir da análise dos atores estatais (Direito, 2021) – pode oferecer potenciais ganhos analíticos para uma agenda de pesquisa e de atuação política para o fortalecimento da gestão democrática (Pires, 2014).

Acompanhando a abordagem a partir dos olhares e percepções dos atores estatais, neste trabalho os movimentos de moradia estão sendo analisados a partir da atuação das lideranças nacionais que os representavam nas interações com o governo federal.

Também é importante destacar que partiu-se na análise de um agrupamento dos quatro movimentos nacionais ligados ao FNRU. No Brasil os movimentos de luta por moradia se fortalecem a partir da segunda metade da década de 1980, por meio de processos de ocupação de terras para a produção de moradia autoconstruída, como resposta à desarticulação do Estado na promoção de políticas de habitação social. Apoiados pelas comunidades eclesiásticas de base, por acadêmicos militantes e assessorias técnicas, os movimentos se organizaram em torno da agenda da reforma urbana e se estruturaram em quatro movimentos nacionais, a Confederação Nacional de Associação de Moradores (CONAM), a Central dos Movimento Populares (CMP), o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM) e a União Nacional de Moradia Popular (UNMP), que faziam parte do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) posteriormente transformado no Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU). Além dos quatro movimentos históricos, atualmente também fazem parte do FNRU outros dois movimentos, o Movimento de Trabalhadores por Direitos (MTD) e o Movimento de Lutas de Bairros e Favelas (MLB), porém no período aqui analisado esses movimentos não possuíam assento no Conselho das Cidades e ainda não tinham a mesma expressão que os quatro movimentos nacionais históricos.

O agrupamento destes quatro movimentos para análise teve a finalidade de instrumentalizar a argumentação que aqui se pretende construir. Faz-se a ressalva que tal agrupamento não constitui uma avaliação desses movimentos ou uma refutação à diversidade e complexidade do movimento de moradia, seu conjunto de organizações com diferentes vinculações políticas, padrões organizacionais, reivindicações e repertórios. Esta escolha decorre e está relacionada à forma como esses movimentos se apresentavam perante o governo federal no período analisado. Tais movimentos se colocavam nas arenas de interlocução com o governo a partir de um bloco que buscava, até certa medida, estabelecer consensos para a defesa de posições conjuntas nas instâncias de negociação.

Por fim, as instituições participativas são aqui tratadas como uma variável na analise das relações construídas pelo MTST, não sendo elas próprias examinadas em seu desenho institucional - princípios, regras, critérios e dinâmicas de funcionamento - nem em seus resultados e efeitos para as políticas públicas.

**Estrutura da Dissertação**

Esta dissertação está organizada em três capítulos cuja ordem inverte a lógica normalmente adotada em dissertações sobre o tema. Primeiro, serão apresentadas as observações empíricas, seguidas do arcabouço teórico que embasa a análise e, por fim, a análise propriamente dita.

O Capítulo 1 apresenta as observações empíricas que motivaram o trabalho: a observação, enquanto servidora da SNH, do surgimento de um novo ator social que se relacionava de maneira distinta com o governo federal e que, aos poucos, ganhava projeção e capacidade de influência na política.

Para conceituar o que foi observado o Capítulo 2 apresenta as perspectivas teóricas que orientaram a construção analítica que embasa este trabalho e que deram suporte teórico-conceitual para a análise do caso do MTST. Primeiramente, o capitulo apresenta o debate mais recente na literatura nacional que busca compreender as relações entre movimentos sociais e o Estado, com destaque às contribuições que atentam para as interações socioestatais no contexto de institucionalização. Serão exploradas duas linhas dessa literatura. A primeira discute as relações entre movimentos sociais e políticas públicas ao analisar as formas pelas quais esses movimentos atuam nos subsistemas de política a partir da construção de modelos alternativos, os repertórios que utilizam e os fatores que condicionam a sua atuação. Recorrendo ao conceito de repertórios de interação proposto por Abers, Serafim e Tatagiba (2014) para defender que os movimentos combinam uma pluralidade de formas

de relação com o Estado em modelos híbridos e criativos que promovem a articulação circunstancial entre ação institucionalizada e não institucionalizada.

Buscando aporte para compreender a influência de elementos do contexto político nas rotinas e ascensão do MTST, a segunda se apoia no modelo teórico proposto por Abers, Silva e Tatagiba (2018), importante para analisar o contexto político no qual se constituem e atuam os movimentos sociais a partir do entendimento do papel dos regimes e subsistemas de políticas públicas na moldagem das relações entre os atores. Por fim, será apresentada a abordagem que trata da construção de encaixes e domínios de agência, avançando em direção a uma abordagem relacional baseada na co-constituição para compreender interconectividades e imbricações entre os atores societários e estatais.

O Capítulo 3 analisa brevemente a trajetória dos movimentos nacionais ligados ao FNRU vis à vis a evolução da política habitacional, do movimento pela reforma urbana e da luta pela criação de programas habitacionais autogestionários[11]. Na sequência, é analisada a trajetória do MTST e como esse novo movimento se insere nesse contexto e no MCMV-Entidades. Entremeando as trajetórias apresentadas com os aportes teóricos discutidos, a última seção deste capítulo busca analisar a construção de domínio de agência pelo MTST e demonstrar como esta escapou à lógica dos movimentos nacionais ligados ao FNRU. Ao demonstrar como os atores sociais se engajam nas instituições em diferentes contextos políticos, fazendo escolhas distintas e influenciando de formas diferentes a política, procura-se ilustrar como que ao lidar com problemas semelhantes, estes atores fizeram opções políticas e elaboraram estratégicas próprias.

Na Conclusão, além dos principais achados da pesquisa, são apontadas também questões que não puderam ser abordadas nesta dissertação, mas permanecem importantes para compreender o caso aqui estudado.

[11] O que se pretende com esse capítulo é fazer uma breve contextualização que permita demonstrar as diferenças nas trajetórias dos movimentos. Não é pretensão desse trabalho fazer uma apresentação exaustiva desse processo, que já foi tão bem tratado pela literatura.

## 1. UM NOVO ATOR COM PADRÕES DISTINTOS DE INTERAÇÃO

Esta dissertação foi motivada pela percepção do surgimento de um novo ator social na política habitacional, que parecia estabelecer com o governo federal uma relação diferente daquela estabelecida pelos movimentos de moradia mais antigos e ligados ao FNRU, e que com o passar do tempo ganhou capacidade de influenciar a política.

Parte de uma nova geração de movimentos sociais que surgiu no período pós-democrático, o MTST é criado no final da década de 90, se consolida e inicia as primeiras grandes ocupações no início dos anos 2000, ganha projeção no início do primeiro governo Lula, mas conquista notoriedade já no governo Dilma quando, ao passo que usava o confronto com o Estado como forma de resistência e como parte do seu discurso em defesa da reforma urbana, aderiu à produção de moradias por meio do MCMV-Entidades e ganhou capacidade de agência junto às instâncias governamentais.

Durante o período analisado, diferentemente dos movimentos constituídos na década de 1980, o MTST adotou uma estratégia de enfrentamento mais contenciosa, que não passava pelos canais de diálogo institucionalizados, como os conselhos participativos. Ao mesmo tempo, o movimento parecia crescer e ganhar atenção da mídia e no imaginário da população, principalmente dos mais jovens, do que seria um movimento de moradia. Sua presença passou a ser cada vez mais notada no Ministério das Cidades e, como se descobriu no decorrer da pesquisa, também na SGPR, passando a disputar espaço com outros movimentos de moradia e aprofundando suas relações de proximidade com o governo federal, porém sem ocupar cargos na burocracia[12].

Este capítulo introdutório busca apresentar as observações empíricas que provocaram as inquietações que deram origem a esse trabalho, complementadas com questões que surgiram posteriormente nas entrevistas.

### 1.1 Existe algo diferente aqui? Um novo ator social no MCMV-Entidades

O rápido crescimento do MTST e o quanto a forma como o movimento se relacionou com o governo federal contribuiu, ou não, para a sua capacidade de agência, sempre me intrigaram. Servidora da SNH desde 2010, a partir dessa perspectiva, a percepção é a de que o MTST ganha maior projeção

[12] Durante o período analisado, o MTST não ocupou cargos na burocracia. Isso muda a partir de 2023, no terceiro mandato do presidente Lula, quando o movimento passa a ocupar cargos importantes no governo federal, como por exemplo, na Secretaria Nacional de Periferias (SNP) do Ministério das Cidades e na Secretaria-Geral da Presidência da República, como também passa a participar do Conselho das Cidades.

no governo federal a partir de meados de 2013[13]. Passadas as manifestações de junho daquele ano, a presença de lideranças do movimento passa a ser cada vez mais notada na SNH e no Ministério das Cidades e, dali em diante, a percepção é de que o movimento cresceu e aumentou a sua agência junto ao governo federal. Desde esse período, era possível perceber diferenças entre o MTST e os demais movimentos em termos da relação que estabeleciam com o governo. Possivelmente, naquele momento, a mais evidente era a do enfrentamento combativo a um governo do mesmo campo progressista, com ações contenciosas como grandes ocupações de terra, manifestações, fechamento de rodovias e ocupação de sedes administrativas. Com o passar do tempo, porém, outras diferenças também foram se evidenciando e serão aqui tratadas a partir da percepção da autora e dos entrevistados, como já dito, a maior parte deles representantes do governo federal.

Parte de uma nova geração de movimentos sociais existem, contudo, divergências de percepção em relação ao momento em que o MTST desponta como uma liderança nacional que passa a ter maior articulação com o governo federal. Um dos entrevistados menciona como sendo a ocupação do terreno da Volkswagen em São Bernardo do Campo, em 2003, esse momento (E07)[14]. Para outros, foi por volta de 2013: "eu acho que eu já comecei a prestar atenção nele, eu acho que em 2013. A liderança dele não começou a aparecer na Copa do Povo, começou antes, ali ele já discutia a questão das unidades porque ele tinha um empreendimento" (E04). Parece, no entanto, haver um certo consenso em relação à importância da desocupação do Pinheirinho em 2012[15], como fato que colocou o MTST no radar do governo federal. Nas palavras de um dos entrevistados "Pinheirinho consolida o MTST como uma liderança nacional, entraram definitivamente. E era justo, tinham um trabalho sério e o que aconteceu foi um absurdo" (E03). Para outro, a interlocução com o governo federal "nasce por conta de um contato forte de uma relação que foi lá no Pinheirinho, pela repercussão que ele tem" (E07).

---

[13] Apesar de episódios anteriores em que a atuação do MTST teve repercussão considerável, como algumas grandes ocupações, durante a desocupação do Pinheirinho e nas manifestações de junho de 2013.

[14] A ocupação aconteceu em julho de 2003 e deu origem ao acampamento Santo Dias. O terreno de propriedade da Volkswagen tinha uma área de 170 mil m2 e foi ocupado, inicialmente, por cerca de 300 famílias, que pouco tempo depois eram em mais de 4 mil. Em agosto do mesmo ano, sob enorme aparato policial e com intensa cobertura da mídia, as famílias foram despejadas (Cassab, 2004).

[15] Pinheirinho foi uma ocupação de um terreno em São José dos Campos-SP que possuía uma dívida de IPTU milionária. Depois de 8 anos de existência a ocupação sofreu uma violenta reintegração de posse pela polícia militar do estado de São Paulo. O despejo ganhou grande repercussão nacional não só pelo tamanho da ocupação (mais de 1.800 famílias, cerca de 6 mil pessoas), mas devido ao uso desmedido da força policial e a resistência da população. Ainda que a ocupação não fosse organizada pelo MTST, representantes do movimento estavam presentes na resistência à desocupação e chegaram a ser presos. Posteriormente atuaram para a viabilização de empreendimento habitacional para atendimento das famílias despejadas. A repercussão do caso trouxe visibilidade ao movimento.

Antes do Pinheirinho, porém, as grandes ocupações de terra como a do terreno da Volkswagen e inúmeras outras que ocorrem antes e depois dela, foram um dos fatores que deram visibilidade e identidade ao MTST (Cassab, 2004). Com exceção do Parque Oziel de 1997[16], as grandes ocupações datam do início dos anos 2000, em municípios como Campinas e Sorocaba, avançando para municípios da região metropolitana de São Paulo, como Guarulhos, Osasco, São Bernardo do Campo e Taboão da Serra, até chegarem à capital, em 2013. A ocupação não é um ato inaugurado pelo MTST, mas a escala e características de suas ocupações - grandes ocupações em terrenos vazios em áreas da periferia, muitas vezes próximas a eixos rodoviários importantes, segundo o movimento para "tornar visível o problema da moradia a partir da ameaça à circulação e à reprodução do capital" (Simões, Campos, Rafael, 2017) - foram um fator de diferenciação em relação a movimentos históricos, que desde a década de 80, quando essa estratégia fez parte da formação desses movimentos e foi por eles utilizada para a consolidação de loteamentos irregulares em bairros, já não promoviam mais esse tipo de ocupação. Para um dos entrevistados, a ocupação havia mudado na estratégia de luta dos movimentos de moradia, o que fez com que, no sudeste, diferentemente das ocupações de prédios em áreas centrais, as grandes ocupações de terrenos passou a ser um diferencial do MTST (E07).

> "Inclusive, porque assim, a forma de ocupação como forma de nucleação, ela é o nascimento da maioria dos movimentos aqui de São Paulo. Na década de 80, 84 até 89, justamente você tinha um grupo organizado, pequeno, que se reunia na igreja, que se reunia lá na comunidade e ia fazendo a identificação de áreas e fazia a ocupação e a ocupação chamava mais gente, porque você não tinha, eu sempre brincava disso, você não tinha um tijolo pra mostrar, olha vamos fazer assim que vai dar certo. Então a ocupação ela era uma forma de nucleação sim. E assim como os nossos movimentos, a ocupação não era uma coisa pra ficar, uma ocupação era pra provocar uma reação política e você a partir disso gerar uma negociação, gerar algum tipo de coisa que viabilizasse aquela terra e também como construir. As primeiras ações do MTST não foram assim, as ocupações lá de Campinas, de Sorocaba, mesmo a de Taboão ali do Rodoanel, todas né, não, elas foram ocupações que foram se tornando uma área de moradia, que as pessoas ficaram

[16] Ocupação no município de Campinas/SP, batizado com o nome de Oziel Alves Pereira, liderança do MST assassinado no massacre de Eldorado dos Carajás/PA. Para Goulart (2011), pode ser considerada a primeira experiência de organização e luta em ocupação urbana do MTST, ainda bastante vinculado ao MST e com forte apoio da Pastoral da Terra, que serviu como experiência de aplicação da forma de organização de acampamentos do MST em um contexto urbano, e que inaugurou o período de autonomização do MTST. Reuniu, inicialmente, 200 famílias, mas, em menos de quatro meses, esse total já alcançava 4.500 famílias, chegando a mais de 10.000 famílias.

> lá. Então o Parque Oziel, eu imagino que o Parque Oziel tenha sido a maior assim desse estilo, o Parque Oziel é isso né, ela virou uma cidade." (E08)

> "Até 2007, as ocupações do MTST focaram a região metropolitana de São Paulo. A ideia era formar um "cinturão de lutas" em torno da capital através da ocupação de grandes áreas e terrenos, ao invés de prédios desocupados, como fazem outros movimentos de moradia. A explicação, segundo um dos entrevistados, tem a ver com a percepção do papel da circulação na nova dinâmica do capitalismo e com os aprendizados que o MTST assimila de outros movimentos territoriais na América Latina, em especial os *piqueteros* da Argentina." (Medeiros, 2020 p. 188)

A escala das ocupações estava ligada a outro elemento de diferenciação do MTST, que era a forma como as ocupações eram organizadas. Enquanto que na maior parte dos movimentos tradicionais primeiro se forma o grupo, que se organiza para buscar uma área e lutar por um projeto, ainda que nem todo o grupo que participou daquele processo seja necessariamente contemplado com uma moradia, no caso do MTST, nos dias que se seguiam à entrada no terreno, essa sim realizada por um grupo menor de famílias da base do movimento, eram chamadas a participar famílias de bairros do entorno, sem necessariamente ligação pregressa com o movimento. Assim, em poucos dias, as ocupações saltavam das centenas para as milhares de famílias[17].

> "A gente sempre quando começa um projeto de habitação a gente monta um grupo de famílias novas ali naquele projeto, e ai é engraçado, porque você leva quase um ano pra convencer a pessoa de que ela ta indo na reunião ali, mas que ela não vai morar ali, ela vai fazer a luta pra outro projeto. (...) Então a nossa metodologia sempre foi essa, a gente organiza o movimento e o movimento vai fazer a luta e a conquista, e aí daquele grupo de pessoas que participaram da luta, um grupo vai ser priorizado pra ir morar naquele empreendimento e assim por diante." (E08)

Para um dos entrevistados essa seria uma diferença importante, uma vez que "a maior parte dos movimentos vai incorporando as pessoas ao movimento mesmo sem existir a finalidade, mesmo sem existir o objeto ainda, e nesse período faz uma formação, faz uma politização dessas famílias. O MTST não, ele põe o objetivo e a formação eventualmente das famílias vai acontecendo depois,

---

[17] Segundo dados do movimento, várias ocupações reuniram milhares de famílias, as maiores chegaram a ter 3, 4, até 8 mil famílias.

durante esse processo" (E07). Tal característica foi apontada como parte da identidade do MTST com o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), que formava parte de sua base a partir de famílias das periferias urbanas que muitas vezes não tinham o histórico da vida no campo, e eram arregimentadas para os acampamentos em função das condições de vida precárias, do desemprego e dos custos do aluguel nas cidades (E07).

> Após a marcha de 1997, o contato do MST com os centros urbanos por onde passaram os manifestantes estimula uma reflexão sobre a necessidade de interagir com os trabalhadores e trabalhadoras das cidades. A partir disso o movimento concluiria que a crescente urbanização promovia um processo de deslocamento da disputa política em torno da reforma agrária para as cidades. Em função disso o MST altera seu lema para "Reforma Agrária, uma luta de todos". É a partir daí que surge o MTST como instrumento de organização popular nas cidades (Miagusko, 2008 *apud* Medeiros, 2020 p. 187).

De início, as grandes ocupações não mobilizaram o governo federal acreditando que, diferentemente do rural, no urbano, ocupações de grandes áreas com milhares de famílias, não se viabilizariam: "a gente, naquele momento, a gente não legitimou aquele tipo de mobilização, que era a da ocupação de grandes glebas com um tanto de gente, um tanto de gente que não tem a ver com a organização do movimento" (E07). Mas as ocupações do MTST continuavam a se multiplicar e, da mesma forma como havia ocorrido em outro momento e em outras circunstâncias com os movimentos ligados ao FNRU, diante da existência de programas habitacionais e das perspectivas de negociar recursos para a conversão das ocupações em projetos habitacionais, ocorre uma mudança no propósito das ocupações do movimento, que deixaram de ser ocupações "para morar" e passaram a cumprir a função de pressionar os governos para a viabilização dos projetos. O próprio MTST afirma que as ocupações tinham o propósito de pressão sobre a especulação imobiliária e o poder público para fazer andar a política habitacional, não a perpetuação de assentamentos precários[18]. E, nesse sentido, foram bem sucedidas. As grandes ocupações, estrategicamente pensadas[19], se tornaram instrumento efetivo de pressão sobre o governo federal e atraíram mais pessoas para o movimento.

---

[18] Entrevista concedida por Guilherme Boulos ao Outras Palavras, em junho de 2013, disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=7Js-HfncJ_U

[19] A escolha da área a ser ocupada era antecedida por pesquisas relacionadas à situação fundiária, existência de dividas de impostos ou tributos e situação da posse.

> "Das ocupações mais recentes, porque acho que tem uma mudança também, uma coisa são as ocupações que foram feitas, que as pessoas foram morar naquelas ocupações e tão lá morando mesmo enquanto viabiliza a moradia, enquanto viabiliza o projeto. Mas, mais recentemente, você teve até aquela de São Bernardo grandona, mas também outras menores, que a ocupação ela é praticamente um grupo de moradia. Você vai lá, faz um barraquinho, você não precisa ficar lá no barraquinho, e você tem que ir semanalmente ou quinzenalmente na assembleia. Na verdade, na prática, é um grupo de moradia, não é uma ocupação da mesma forma que a gente olha. (...) Então acabou tendo uma mudança de metodologia também nas ocupações deles, quando você tinha a perspectiva de negociar a aquisição do terreno e depois a viabilização do projeto. Então isso vai mudando. E é claro né, que quando você tem alguma coisa em visibilidade, as pessoas vão atrás do que elas acham que vai dar certo." (E08)

A adesão do MTST às "Jornadas de Junho", como ficaram conhecidas as manifestações de junho de 2013, foi outro fator que chamou a atenção e diferiu da postura dos movimentos nacionais de moradia, que além de não apoiarem, viam com desconfiança e preocupação os atos por colocar em risco tudo o que haviam construído de espaço de diálogo (E09). O movimento somou-se às manifestações convocadas pelo Movimento Passe Livre (MPL) e contra a Copa das Confederações. Mais tarde, liderou manifestações contra a Copa do Mundo, quando levou às ruas milhares de pessoas, conquistando maior visibilidade e projeção na cena política nacional. A escala e o número de ocupações alimentaram a capacidade de mobilização do movimento nos protestos que, por sua vez, aumentaram a procura pelas ocupações.

As repercussões das manifestações na trajetória do MTST serão melhor tratadas no Capítulo 3. Por enquanto, vale mencionar que tanto a análise de Singer (2013) sobre os acontecimentos de junho de 2013, quanto a análise de Tatagiba e Galvão (2019) sobre os protestos realizados no país entre 2011 e 2016, apontam a presença do MTST como um movimento de tradição progressista que mobilizou trabalhadores pobres das periferias para protestar contra as condições de vida nos centros urbanos. Para Medeiros (2020), são as jornadas de junho de 2013 que fazem com que o MTST ocupe o posto de principal movimento social urbano da nova esquerda brasileira. Na leitura do MTST, junho de 2013 fez com que as mobilizações populares, que estavam desacreditadas no Brasil, voltassem para a ordem do dia. Para o movimento, aliadas ao aumento dos valores dos aluguéis, resultado da especulação imobiliária por sua vez agravada pelos grandes eventos esportivos, as mobilizações fizeram aumentar consideravelmente o número de ocupações urbanas não só em São Paulo, como

em outras capitais. A partir de julho de 2013 o movimento passou a ser convidado para estruturar ou, até, organizar ocupações de outros grupos[20].

Os protestos de 2013 causaram perplexidade no governo federal, habituado a um calendário de jornadas de grupos organizados que já estavam "na agenda" (E07) e apresentavam pautas concretas, como era o caso, por exemplo, do Abril Vermelho, jornada anual de lutas dos sem-terra em prol da reforma agrária, do Abril Indígena, que há mais de 20 anos realiza anualmente o Acampamento Terra Livre, ou da Marcha das Margaridas, organizada há 20 anos por mulheres trabalhadoras rurais do campo, das florestas e das águas. Para representante do governo federal, em meio ao surgimento de manifestações de grupos de direita surgiam, também, novos grupos do campo progressista que buscavam se diferenciar dos movimentos mais tradicionais e dentre eles, o MTST ganha protagonismo (E07). O movimento "Não Vai Ter Copa", durante a Copa das Confederações, foi citado como um ponto de inflexão a partir do qual o MTST se torna uma ator político relevante: "o MTST era a única organização de massa que permitiu que os protestos tivessem escala, (cita nome de liderança) surfou essa onda, defendia que os métodos de participação eram todos fracassados e se tornou um ator político muito relevante" (E03).

> "Tem uma explicação sobre 2013 que não tá bem trabalhada ainda né? Porque ele é tanto um momento onde você tem uma, não uma institucionalização, mas um crescimento da direita. A direita perde um pouco a vergonha de sair na rua e pedir intervenção militar, você tem o surgimento do MBL como um instrumental, num contexto onde você também tem o nascimento de novas lideranças, que não querem ser lideranças clássicas, do movimento estudantil, da juventude, você teve secundaristas, o Levante[21], as mulheres, o movimento feminista recebe um *refresh*, o feminismo negro aparece como um novo lugar de fala, começam a surgir essas variáveis dos movimentos mais tradicionais, né. (...) Então eu acho que esse pano de fundo propicia, primeiro um reconhecimento de, bom, esse cara é um cara que tá, esse movimento é um movimento que tá colocando alguns milhares de pessoas na rua." (E07)

---

[20] Entrevista concedida por Guilherme Boulos ao Outras Palavras, em junho de 2013, disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=7Js-HfncJ_U

[21] Levante Popular da Juventude, uma organização de jovens militantes voltada para a luta de massas em busca da transformação estrutural da sociedade brasileira (https://levante.org.br/).

A estratégia de realizar grandes ocupações aliadas a manifestações continuou a ser adotada pelo MTST. Entre o final de 2013 e início de 2014 o movimento organizou novas ocupações ainda mais estratégicas em termos do seu momento político, tamanho e localização. Por meio das ocupações Faixa de Gaza, Nova Palestina e Copa do Povo[22], o MTST começou a travar uma série de manifestações, atos e articulações políticas a fim de garantir conquistas concretas com a conversão das ocupações em projetos habitacionais. Uma intensa agenda de manifestações que constituíram a "Batalha do Plano Diretor"[23] e a campanha "Copa sem povo, tô na rua de novo"[24] colocaram o movimento em diálogo com a Prefeitura de São Paulo e com o alto escalão do governo federal. As negociações relativas à ocupação Copa do Povo envolveram diretamente a Presidência da República e, em função da escala das manifestações, do tamanho e localização da ocupação, abriram caminho para a negociação do empreendimento habitacional que, segundo relatos de entrevistados, envolveu, inclusive, alterações no normativo que regulamentava o MCMV-Entidades[25]. A aproximação com o alto escalão do governo foi citada como instrumento de pressão sobre a SNH, quando se esgotava a discussão no nível da Secretaria, alegava-se que levariam as questões para instâncias superiores, em geral para a SGPR (E04).

> "Quando veio Copa do Povo, ponto para o (cita nome de liderança). O poder de barganha do MTST tinha aumentado muito. A Copa das Confederações tinha sido um trauma, apesar de ter dado tudo certo. Para a Copa era muito mais complexo se ocorresse um processo semelhante, era mais complexo, mais agudo em termos de segurança e logística. Poderia acender um pavio para as eleições. (...) Um mês antes da Copa já tinham colocado 10 mil pessoas na rua. Ocupação Nova Palestina, no jogo amistoso 4 dias antes da estreia da Copa, 15 mil pessoas desceram para o Morumbi, a promessa era de levar 30 mil no dia da abertura da Copa. Os riscos eram muito maiores que uma política pública específica." (E03)

---

[22] Todas no município de São Paulo, nos bairros de Paraisópolis, Jardim Ângela e Itaquera, respectivamente.

[23] Processo de lutas organizado pelo MTST em 2014 para aprovação do Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo, que envolveu manifestações, trancamentos e uma vigília em frente à Câmara Municipal durante os dias imediatamente anteriores à aprovação do Plano (Souza, 2017).

[24] Organizado pela Resistência Urbana - Frente Nacional de Movimentos que protestava contra despejos, especulação imobiliária, repressão e gastos públicos abusivos. Segundo cartilha da campanha, a reivindicação "número 1" era moradia, sendo que um dos pontos eram mudanças no MCMV.

[25] A Portaria MCID nº 500, de 24 de setembro de 2015, alterou a Portaria MCID nº 747, de 1 de dezembro de 2014, que regulamentava o processo de habilitação de entidades privadas sem fins lucrativos, para atuarem como entidades organizadoras de operações do MCMV-Entidades. Dentre as alterações admitiu-se a possibilidade de execução simultânea de mais de 1.000 unidades habitacionais por uma única entidade, desde que atendidos determinados requisitos. Também passou a admitir a atuação de uma entidade em mais de uma unidade da federação, popularmente apelidadas de entidades nacionais. Tais alterações, conforme exposto em entrevistas, são tidas como resultantes das negociações com o MTST.

> "No Copa do Povo, eu lembro que ai teve um divisor de águas, na minha cabeça pelo menos, foi quando que, pra contratar aquele número de unidades, precisaria alterar a Resolução. E aí foi um momento muito tenso, porque os demais movimentos não queriam que alterasse a Resolução, não só, aí acho que tem dois lances pra pensar. Um, porque ah, pô, vai alterar a Resolução por causa que um movimento quer que altera? Mas por outro lado, porque também vinha ao contrário de toda a discussão que a gente vinha fazendo do Minha Casa, que é a questão de conjuntos menores, de não fazer grandes extensões, de ter unidades mais administráveis, mais passíveis de organização, a questão da infraestrutura, a questão dos equipamentos públicos, toda essa discussão. (...) E eu lembro que isso ficou um negócio absolutamente mal parado, porque como não conseguiu resolver, foi resolvido totalmente por cima." (E08)

O fato do MTST ter sido o único dos movimentos nacionais a estruturar um braço no Distrito Federal (DF) é outro diferencial que parece ter contribuído para a sua capacidade de mobilização. Chegaram no DF em 2009 e, na visão do movimento, "o MTST se tornou um dos atuantes e combativos movimentos populares no coração político do Brasil, arrancando importantes conquistas" (Simões, Campos, Rafael, 2017 p. 56). Ocuparam diversas vezes edifícios do governo federal e em 2012 chegaram a ocupar por nove dias a sede do Ministério das Cidades (*Ibidem*). Elias (2014) relaciona a escolha do DF como prioridade para a atuação do movimento no seu processo de nacionalização à ausência de movimentos sociais urbanos organizados e com alguma autonomia partidária e à proximidade com o governo federal, o que permitiria ao movimento reduzir custos da mobilização para pressionar nas pautas de interesse nesse nível de negociação.

> "Brasília é um lugar estratégico não por razões econômicas como são as grandes rodovias das grandes cidades, mas por questão política, óbvio. Então Brasília sempre foi um sonho de consumo do MTST. Pra levar 50 pessoas de São Paulo num ônibus pra Brasília custa 8 mil reais. Não dá, o movimento não tem condição de trazer 10 mil pra Brasília, não tem como. Tem que ter base em Brasília. Qualquer movimento que se preze, que queira pressionar o Governo Federal politicamente, precisa estar enraizado em Brasília. Com base social organizada e mobilizada no entorno." (Entrevista de Guilherme Boulos em Elias, 2014)

Outro fator que chamou atenção em relação às particularidades das relações construídas pelo MTST foi como o movimento conquistou a simpatia de setores da esquerda, notadamente de setores de

renda média, jovens e pessoas da academia. A ação contenciosa do movimento frente a um governo de esquerda, versus uma ideia de que os movimentos que agiam de forma institucional haviam sido cooptados pelo governo do PT, parece ter favorecido essa visão. Ao ganhar visibilidade entre esses setores, o MTST passou a ser referência no imaginário do que seria um movimento de moradia.

> "E aí tem uma coisa que eu acho que é real né, é claro que os movimentos tinham enfrentamento com o governo federal, mas tinham uma visão do papel do governo, da importância, então era aquele, que até tem bastante estudo sobre isso, de como você faz a luta dentro de um governo do campo aliado. Então claro que é diferente as duas formas de luta. Não necessariamente uma é luta e a outra não é luta, são campos diferentes. (...) Porque claro, a visibilidade que o MTST adquiriu e o formato que ele adquiriu a partir dessas lutas, é claro que monopolizou a visão de movimento, então várias vezes os demais movimentos tiveram que falar assim, olha a gente tá aqui há 30 anos, olha, a gente também já fez ocupação, a gente também já fez essas ações, especialmente na mídia. E, também, nos meios acadêmicos eles ganharam uma visibilidade muito grande e exagerada. E no nosso ponto de vista também porque eles faziam um enfrentamento a um governo de esquerda." (E08)

Parece ter contribuído para esse fenômeno outra característica do MTST: o perfil das suas lideranças nacionais. Mas não só das lideranças, como também de militantes e apoiadores de núcleos internos de assessoramento ao movimento. Muitas das lideranças mais recentes do MTST são, eles mesmos, jovens de classe média inseridos no meio acadêmico, diferentemente do perfil das lideranças dos movimentos históricos, que em sua maioria possuem origem popular. Segundo Goulart (2011 p. 44) as ocupações e a exposição midiática fez com que novos ativistas se aproximassem do MTST: "eram os ex-petistas, os desiludidos com a atuação sindical em retração, ou contrariados com os partidos de esquerda e os jovens universitários que não conheceram o ascenso das lutas populares". A chegada de novos militantes e a participação de ativistas deram forma às chamadas brigadas, pelas quais se estabeleceram conexões com universitários, artistas e jornalistas (Falchetti, 2022 p. 178).

> "Acabou que eles ganharam uma visibilidade e constituíram alguns métodos diferentes do que os demais movimentos se utilizavam. Um é a mobilização dos setores médios especialmente da juventude das universidades, coisa que nós fazemos muito pouco. A maior parte da direção - você conhece a maior parte das pessoas então não preciso nem falar isso - dos nossos movimentos são de origem popular. Com tudo que tem de, com tudo que significa isso. Significa muitas vezes

> uma deficiência na elaboração, na proposição, porque transformar a luta concreta em proposição é difícil, mas também significa um vínculo muito mais real com a população. (...) Então eu sinto que também no MTST, acabou que a constituição de um monte de lideranças que tem uma origem de classe dos setores médios, fica mais, é mais digerível. (...) Tem uma questão de imagem também, essa coisa do, esse grupo né, os universitários, progressistas, de esquerda, que a gente brinca que tem até uma estética própria. Então isso acaba sendo uma coisa que eles conseguiram captar, conseguiram reunir entorno deles e isso é um valor, é claro que é. Mas de certo modo deixa de fora algum protagonismo mais popular." (E08)

Aliado a isso, o MTST se aproximou de novos grupos de mídia independente e de esquerda, como a Mídia Ninja[26], e soube explorar o momento de expansão das redes sociais, investindo em uma estratégia de comunicação ativa e se utilizando dessas novas plataformas e tecnologias para mobilização de base e apoiadores. Além de possuírem perfis do movimento e de suas lideranças atuantes em diversas redes sociais, lançaram livros e cartilhas sobre o movimento, mantiveram uma página que até 2021 era bastante atualizada, e Guilherme Boulos, que durante o período analisado era membro da coordenação nacional do movimento, foi colunista semanal do Jornal Folha de São Paulo entre 2014 e 2017[27].

> "Agora é claro que eles montaram essa estratégia de comunicação de divulgação que ela é muito mais atuante e ela tem essa cara digamos mais progressista. E isso atrai mais gente, são mais atrativos. Nossos métodos ainda são mais lentos, não são tão atrativos mesmo e pra uma juventude que quer uma resposta mais rápida. Se você pensar, um processo nosso leva 10 anos tranquilo. 10 anos passa, entre você começar um grupo, achar um terreno, conseguir financiamento, fazer projeto, 10 anos passa assim. Uma ocupação ela é mais imediata, então essa coisa de que é mais difícil da gente seduzir as pessoas para processos que são mais complexos, mais extensos." (E08)

---

[26] Mídia NINJA - Narrativas Independentes, Jornalismo e Ação. Para maiores informações sobre o crescimento do grupo com as manifestações de junho de 2013 ver participação dos fundadores da Mídia Ninja no Roda Viva em agosto de 2013 disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=kmvgDn-lpNQ e depoimento de um dos fundadores do coletivo na Revista Piauí, disponível em: https://piaui.folha.uol.com.br/materia/olho-da-rua/.

[27] Em 2015 uma compilação de 42 artigos publicados entre junho de 2014 e abril de 2015 foi organizada no livro De que lado você está? Reflexões sobre a conjuntura política e urbana no Brasil. Antes deste, o movimento havia publicado "Por que ocupamos? Uma introdução à luta dos sem-teto e MTST 20 anos de história: Luta, organização e esperança nas periferias do Brasil".

Também diferentemente dos movimentos nacionais que possuíam um histórico de formação ligado à própria formação do PT, o MTST durante muitos anos se manteve apartidário[28], afirmando um perfil marcado pela autonomia e combatividade (Medeiros, 2020). Para Guerreiro (2016 p. 60) "gozando de autonomia partidária, o MTST conseguiu trânsito entre as mais diversas tendências políticas, por conta da sua capacidade de mobilização de massa, grande trunfo político na era espetacular". Segundo Medeiros (2020), o MTST alimentou durante muito tempo uma crítica contundente ao sistema político brasileiro, que se expressava na orientação de proibir seus membros de serem candidatos a cargos eletivos. Após 2013, contudo, o movimento passou a ter grande proximidade com uma vertente da esquerda ligada ao Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), como se viu mais tarde na filiação de uma das principais lideranças do movimento ao partido para disputar eleições presidenciais (2018), a prefeitura de São Paulo (2020) e tendo sido eleito Deputado Federal por São Paulo (2022)[29]. Para Medeiros (2020), compreendendo, a partir de 2013, que a dinâmica da luta política no Brasil estava em transformação e vendo a experiência do MPL, o MTST se deu conta de que isolado e sem buscar composições no campo da esquerda, não seria possível ter maior incidência, e o movimento então se aproxima dos partidos políticos. Ainda segundo o autor, tendo como referência os partidos-movimento da nova esquerda, o movimento estimula a formação de um campo político alternativo àquele hegemonizado pelo PT e seus aliados progressistas[30]. Um dos entrevistados cita como exemplo a simbologia que a ocupação do MTST em São Bernardo/SP ganhou nesse processo.

> "O junho de 2013, se é verdade que se forma uma oposição de direita, vai fortalecer um campo de esquerda que também quer ver mudanças mais estruturais e mais rápidas também. Acho que eles acabam captando isso. E se confunde muito tanto o movimento quanto o próprio PSOL. Uma coisa se confunde na outra. (...) São Bernardo foi muito forte. Inclusive foi isso, virou um templo, um lugar de peregrinação da esquerda pós golpe em 2017, 2018, a ocupação de São Bernardo. E é justamente esse momento de transição mesmo, de uma ação que ali passa a ser uma coisa muito maior do que a luta por moradia, porque é justamente pós

---

[28] Essa característica autonomista do movimento em relação a partidos e organizações políticas está especificada na Cartilha do Militante: "nunca colocar a luta e o poder político institucional (partidos políticos, eleições, voto, cargos no governo, etc.) como parte principal do movimento" (MTST, 2005).

[29] Guilherme Boulos foi o deputado federal mais votado em São Paulo nas eleições de 2022, quando recebeu 1,01 milhão votos.

[30] Em entrevista ao Jornal Nexo Marcos Nobre fala em novas esquerdas que eram contra a esquerda estabelecida, era contra a esquerda tradicional. Movimentações na base da sociedade, uma espécie de auto-organização à esquerda, que já não aceitavam mais a forma de operar do sistema político. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/entrevista/2022/12/02/%E2%80%98Uma-oportunidade-hist%C3%B3rica-foi-jogada-fora-em-junho-de-2013%E2%80%99

> golpe, a esquerda combalida, vira um lugar. Começou a ir artista, começou a ir lideranças políticas pra lá e foi forte." (E08)

Na esteira do apartidarismo, de uma origem política diferente daquela dos movimentos nacionais e crítico ao processo de institucionalização destes, o MTST não integrava as instâncias institucionalizadas de participação. Durante o período analisado o movimento não disputou assento nas Conferências das Cidades, não fez parte do Conselho Nacional das Cidades (E09), e também não disputou assento no Conselho Municipal de Habitação de São Paulo (E08), cidade onde o movimento estava mais fortemente organizado e consolidado. Defendia que uma parte da esquerda havia se acostumado com a estratégia da participação em espaços institucionais e se tornado refém da governabilidade e criticava os métodos de participação alegando ser um canal viciado, com uma composição que não refletia a da luta, onde os movimentos mais organizados saíam na frente na ocupação dos espaços institucionais, e dizia querer romper com essa lógica de representação dos movimentos nacionais (E03). A estratégia de não disputar o espaço institucional foi entendida por alguns entrevistados como resultante da formação do movimento como um braço urbano do MST "que tem uma história de não se institucionalizar, o Stédile nunca foi candidato, quer dizer, tem isso como um valor" (E07). Contudo, ainda que não houvesse diferenças de agenda, a estratégia de luta em paralelo aos espaços institucionalizados foi questionada como um fator que poderia enfraquecer espaços arduamente conquistados, em grande medida, pela ação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU).

> "O Conselho foi criado no âmbito do Fórum das Cidades num contexto de redemocratização, então ali era uma cultura do diálogo, de privilegiar esse tipo de instituição, eles tem essa coisa do coletivo, da discussão, forte. E o MTST já é mais recente, e pra mim, ele não tem nenhuma política muito diferente daquela que o Conselho defendia, acho que não existia um conflito entre os dois, mas a forma de atuação era por meio das ocupações, a maneira política de se expressar era fazendo ocupação, fazendo manifestação no Ministério, não era uma cultura do diálogo, não que ele não dialogasse, mas a forma de se apresentar pra sociedade era essa, mostrando a força do movimento. (...) No período que eu estive lá, pelo menos no nível nacional, não. Foram duas Conferências, uma que não terminou e a de 2013[31], eles não chegaram nem a concorrer, porque eu acho que é uma outra

[31] A 1ª Conferência Nacional das Cidades foi realizada em outubro de 2003, a 2ª em novembro de 2005, a 3ª em novembro de 2007, a 4ª em junho de 2010 e a 5ª em novembro de 2013. Os trabalhos para a realização da 6ª Conferência chegaram

> maneira de lidar com a política. (...) E ele vem com uma coisa de ir atrás da pauta através da mobilização mesmo, na rua, essa que eu acho que é a diferença, mas eu não consigo ver uma diferença de agenda." (E09)

> "na Conferência Nacional de 2013, eu não tô bem lembrada como foi a participação do MTST naquela Conferência, mas eu lembro bem da negativa do movimento do MTST de entrar na disputa, disputa não é o termo, pela articulação para o seguimento movimento popular do Conselho das Cidades, então eles se negaram a entrar nessa articulação e claro que aí havia uma certa reclamação dos demais movimentos dizendo ah eles não querem participar porque eles correm por fora. (...) Então eu acho que o movimento pode falar melhor sobre isso, mas pra quem assistiu de fora havia um questionamento se a ausência deles, e eles negociando por fora do Conselho das Cidades, se isso não enfraquecia o próprio Conselho." (E06)

O MTST não precisou participar dos fóruns oficiais que, em certa medida, legitimavam os movimentos como lideranças nacionais para ser reconhecido como tal[32]. Em virtude da sua capacidade de mobilização, depois das manifestações de junho 2013 e da Copa do Mundo de 2014 o MTST passa a ser visto pelo governo federal como um interlocutor importante na política habitacional. E fato é que, a partir do ano de 2014, foi possível observar que lideranças do MTST passaram a estar mais presentes no Ministério das Cidades e, conforme relatado pelos entrevistados, também na SGPR. O próprio MTST aponta como marcantes as lutas contra os impactos dos grandes eventos em 2013 e 2014 e o "massacre" do Pinheirinho e se auto intitula como "um protagonista da luta urbana" (Simões, Campos, Rafael, 2017).

> "Ninguém tinha essa força que o (cita nome) tinha, (cita nome) tinha agenda de primeiro escalão do governo. (...) Acho que o canal principal era o Presidente Lula, isso não tem sombra de dúvida de que este era o canal, eu inclusive falei isso algumas vezes, era a percepção que eu tinha naquele momento inclusive que o (cita nome) era o filho político do Lula, até refletindo alguns gestos, algumas coisas que lembravam muito o jeito do Lula sindicalista que me impressionam bastante. E eu participei de algumas reuniões, reuniões assim na minha mesa de trabalho que

---

a ser iniciados tendo sido publicado o Decreto nº 9.076, de 7 de junho de 2017, porém não foram concluídos (a Conferência seria realizada em 2019).

[32] Durante algum tempo, ter assento no Conselho das Cidades era o que o governo federal utilizava como referência para definir movimentos nacionais de moradia.

> o (cita nome) tinha algum problema, queria alguma coisa "não, vou ligar aqui pro Presidente" e ligava realmente e saia mobilizando meio mundo a partir dessas ligações. Então eu acho de fato que isso foi algo que, para o bem e para o mal, diferenciou o movimento. Para o mal eu digo que realmente em muitas situações os demais movimentos se consideraram alijados do processo e acharam que era uma atuação despolitizada pelo trato pessoal e não pelo canal da política." (E06)
>
> "mas acho que ele tinha era um trânsito diretamente com a SGPR diferente dos outros movimentos que um dia tiveram mais, depois um ou outro que tinha lá com alguém, mas ele não, ele tinha já uma linha de contato no nível superior que abria muita porta pra ele, acho que pela força que ele tinha de mobilização." (E04)

Ao passar a ser visto como um interlocutor importante pelo governo federal, o MTST mais uma vez demonstrou a diferença da sua atuação, traduzida no pragmatismo dos seus pleitos (E01, E03, E09), com reivindicação de demandas voltadas às suas ocupações e empreendimentos, enquanto que os outros movimentos pareciam demonstrar uma preocupação maior com o processo de construção da política e com a preservação dos espaços de participação. Um dos entrevistados cita o respeito dos movimentos pelo "lugar democrático conquistado" por serem um grupo que "vivenciou um período em que isso não existia" e relaciona essa diferença do MTST às lideranças jovens, que não vivenciaram o que era não ter um espaço de diálogo e destaca que, independentemente de existir um grupo que atuava de forma diferente, para os conselheiros o importante era a preservação daquele espaço construído ao longo do tempo (E09). Outro entrevistado ao tratar do MTST fala em um "pragmatismo extremo, fazer ocupações e transformá-las em empreendimentos do MCMV" (E03).

> "E olha que contradição né, porque nos nossos movimentos por mais que as brigas fossem cotidianas e ta muito no nosso dia a dia, a gente sempre colocou na pauta a constituição de políticas que não eram só pra gente. (...) Mas o que não se pode dizer é que esses movimentos, esses 4 agora 6, deixaram em algum momento de propor política pública abrangente em todas as áreas. E o MTST, que fazia basicamente a gestão das suas propostas, dos seus empreendimentos, ganha visibilidade como movimento de moradia mais abrangente. Então tem algumas questões ai que não estão absolutamente bem colocadas, na minha opinião. Não é nem da visibilidade ou não, mas da forma como se lê." (E08)

Tal característica se dava também em outros níveis de governo, para Souza (2017 p. 93), a batalha pelo Plano Diretor em São Paulo foi uma "ação resultante de um processo político intenso do qual o

movimento e as famílias por ele organizadas foram os protagonistas e que, apesar de aparentar ter relação intrínseca com a legislação em si, representava uma batalha para a obtenção de conquistas concretas relacionadas à transformação das ocupações em moradias populares". Tal percepção é compartilhada por um dos entrevistados que, ao tratar da mobilização dos movimentos de moradia pela aprovação do Plano, que teve como principal reivindicação a garantia de um percentual dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) para habitação, conta que toda a mobilização contou com a participação do MTST, porém a ênfase do movimento era mais em torno de mudanças de zoneamento de áreas ocupadas pelo movimento, do que para um instrumento maior, de maior abrangência (E08).

> Na última quarta-feira, o movimento fez pressão na Câmara Municipal para inclusão da emenda que propõe o terreno ocupado em Itaquera, chamado Copa do Povo, seja classificado como ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social). Como está o processo?
>
> Dia 11 de junho é o prazo máximo para votação do Plano Diretor e queremos aprovar a Copa do Povo como ZEIS e aí nossa ideia é assinar um termo de compromisso entre todas as partes estabelecendo os parâmetros para viabilização do empreendimento.
>
> Se nada avançar até lá, haverá resistência?
>
> Nós não vamos sair. Se o poder público, o judiciário, proprietário e polícia apostarem numa solução que não seja negociada, vai haver conflito. (Trecho de entrevista de Guilherme Boulos ao Portal DCM em 01/06/2014)

Neste mesmo sentido, outro fator que chamava atenção era a realização de reuniões à parte dos demais movimentos. Conforme um dos entrevistados, por uma dinâmica do movimento e não por qualquer tipo de imposição da SNH, durante o período aqui analisado as reuniões para diálogo com os movimentos de moradia eram realizadas de forma separada com as lideranças do MTST e com os demais movimentos nacionais (E01). Estes últimos tinham o costume de discutirem pautas de interesse comum para tentarem chegar a um consenso antes de se reunirem com o governo federal, levando muitas vezes uma posição conjunta como forma de se fortalecerem enquanto parte de um grupo (E01). Também foi citada uma diferença de abordagem da política, enquanto que os movimentos nacionais tendiam a tratar questões mais gerais, em tese, e de forma conjunta, o MTST tendia a tratar de demandas mais específicas relacionadas às suas operações (E01). Naquele

momento, o MTST não se juntava ao grupo e, até o impeachment, também não participava das mesas de negociação constituídas (E08).

Ao mesmo tempo que propunha o confronto com o Estado como novas formas de resistência, o MTST aderiu à produção de moradias por meio do MCMV-Entidades e, inclusive, lutou pela ampliação do recurso para a modalidade (Klintowitz, 2015). Para Guerreiro (2016), participar do MCMV-Entidades abriu espaço para a prática política do MTST e para o seu projeto de nacionalização, com a entrada privilegiada no mecanismo interno do Estado com conquistas materiais para a sua base, em função da sua capacidade de mobilização. Ao entrar no MCMV-Entidades, o MTST demonstrou capacidade de contratação e de entrega. Como entidade habilitada a operar no programa, comprovou ter capacidade operacional ao conseguir desenvolver e aprovar projetos e executar as obras (E01, E06), sendo vistos como muito eficientes: "os empreendimentos que eu fui visitar são bons e eles fizeram num bom preço e no prazo, quer dizer esse é um *trade off*" (E07). A opção pela cogestão e não pela autogestão, permitiu ao movimento gerir empreendimentos de grande porte. A adoção da empreitada global era justificada pelo entendimento de que o principal papel do movimento é a luta política e a organização das famílias para pressionar o governo a investir em habitação social e não construir casas (Viana, 2017)[33].

> "Eles também reivindicavam recursos para o MCMV mas acho que tinha uma diferença muito grande, além do volume, ocupações grandes, grandes movimentações, eles tinham uma facilidade, não sei se é facilidade, mas digamos assim uma visão do processo que era um pouco diferente. Alguns movimentos defendiam única e exclusivamente a autogestão, sem empreitada global, sem a participação de grandes empresas e o MTST se diferenciava assim, dizendo não eu não sou movimento pra gerir obra, eu vou gerir a organização das pessoas, a obra eu chamo uma empresa quem topar aqui com a gente vai fazer, vai tirar o resultado deles e eu quero as casas prontos. Minha expertise não é fazer empreendimento, minha expertise é mobilizar o movimento, é fazer ocupação, é organizar o pessoal e tal. E eles falavam isso da forma mais tranquila e clara. Eles

[33] O MCMV-Entidades admitia alguns regimes de execução: i) autoconstrução, sistema de autoajuda ou mutirão; ii) administração direta; iii) autogestão e iv) empreitada global. Alguns movimentos defendem a autogestão como o regime que seria a essência da modalidade, uma vez que ela permite um controle coletivo das famílias do movimento sobre todo o processo de produção da moradia. Já no regime da empreitada global, a entidade organizadora (EO) delega a execução total da obra a uma empresa construtora, indo de encontro ao princípio autogestionário que estava na raiz da criação da modalidade. Não é objetivo deste trabalho, contudo, problematizar essa escolha e as implicações de cada uma para os movimentos de moradia, para a organização política das famílias e para o programa em si. Para compreender melhor a complexidade da questão, Viana (2017) apresenta uma problematização das disputas em torno dos regimes de construção no MCMV-Entidades, assim como Rodrigues (2013) e Vilaça e Constante (2015), dentre outros.

> não tinham nenhum problema em relação à empreitada global. E de fato a entrega deles era uma entrega de qualidade." (E06)

Na operacionalização do MCMV-Entidades, mais uma vez aparece uma característica particular do MTST de operar com uma única entidade organizadora em todo o território nacional, diferentemente dos demais movimentos que operavam com diferentes entidades a depender do estado ou da região onde os empreendimentos eram construídos, refletindo a organização e a base dos movimentos nos diferentes territórios[34]. A operação por meio de uma entidade única nacional foi citada como retrato de uma característica centralizadora (E03) e estrutura verticalizada do movimento (Camargo, 2016) e que, por demandar alterações normativas do programa, que até então não admitia entidades nacionais, gerou certa resistência dos demais movimentos. A resistência se dava em função da possibilidade de favorecer a atuação das "barrigas de aluguel", nome dado a organizações que não são ligadas ao movimento de luta por moradia e que não possuem um histórico de autogestão ou de mobilização e formação política de seus associados, mas que se aproveitam da modalidade para produzir moradia, muitas vezes em articulação com governos municipais que, por motivos diversos, não conseguem contratar em outras modalidades. A atuação de organizações desarticuladas de base social em várias unidades da federação, as tais barrigas de aluguel, era uma prática que tanto SNH quanto os movimentos buscavam coibir por meio da regulamentação do programa, por entender que se tratava de um desvirtuamento da modalidade.

> "E essa foi uma das questões que gerou problema na hora de obedecer o normativo, a gente tava justamente na época lutando contra as barrigas de aluguel, algumas entidades que se habilitavam nacionalmente que faziam obra em 5, 6 estados, que apresentavam projetos pelo menos em 5, 6 estados e que eram completamente desligadas da base, que era de carimbo mesmo, que chegavam no município e diziam olha eu posso construir 100 casas no seu município me da o terreno. Óbvio que eu não tô comparando as duas coisas, só que ai criou um impasse, porque você tinha toda um movimento que tava fazendo luta, mas que na hora de fazer a contratação... e você não podia fazer um normativo não pode ter entidade nacional exceto o MTST, então isso virou um problema grave né" (E08)

[34] O MCMV-Entidades é operado por entidades privadas sem fins lucrativos que devem se habilitar para atuarem como Entidades Organizadoras (EO) e apresentarem propostas de empreendimentos habitacionais para contratação. Com o intuito de dificultar a atuação de organizações desarticuladas de base social, até 2015 a regulamentação das condições para habilitação não admitia a atuação de entidades em mais de uma unidade da federação, o que foi flexibilizado pela Portaria MCID nº 500, de 24 de setembro de 2015.

Por essas questões, mais ou menos evidentes, por meio de um repertório que envolvia a ação direta em manifestações, fechamento de rodovias, ocupação de terras e sedes administrativas, combinada com "mesas de negociação pautadas pelo acirramento da correlação de forças" (Guerreiro, 2016) e timing político estratégico, o MTST se tornou um interlocutor do governo federal, até se tornar um aliado contra o processo do impeachment. Não, contudo, sem gerar uma certa tensão com os demais movimentos de moradia, conforme citado por entrevistados ligados ao governo, não só em função da estratégia de negociação direta e fora dos canais institucionais de diálogo, como também pelo ganho de visibilidade (E02).

> "o MTST tinha uma linha de ocupar terrenos, prédios e pressionar. E isso gerava uma dificuldade de diálogo muito grande, no sentido de que se você atende à demanda dele, os outros movimentos vão dizer pô, eu tô aqui na fila aguardando, se é pra invadir, se é pra ocupar eu também vou fazer isso. Então isso era uma pressão em cima do governo federal para dizer ó não conversem com esses caras, senão vocês vão desorganizar aqui o que nós estamos fazendo com vocês. (...) por parte do governo não digo que tinha um preconceito com o MTST, mas tipo assim, ele era pressionado pelos outros movimentos digamos assim mais tradicionais, eu me lembro de uma reunião que o pessoal disse se o MTST entrasse, eles sairiam." (E05)

> "e uma coisa que os demais movimentos mais tradicionais colocavam é a seguinte, nós não vamos pra Folha de São Paulo bater no governo e o (cita nome) fazia... isso é uma das coisas que os movimentos colocavam... a gente junta aqui, fecha a porta e se mata entre a gente aqui na mesa de negociação da Secretaria-Geral, mas não em público, não desgasta o governo de público. Então isso também acho que é um ponto a ser colocado, que é a resistência, com toda a boa vontade e solidariedade dos movimentos populares, poxa sabe, tinham horas que eu acho que o pessoal se irritava, a gente ta aqui carregando o piano, correndo pra cima e pra baixo e a prioridade na agenda é assim são os 4 movimentos mais o MTST" (E06)

Apesar das insatisfações com o governo, com o agravamento da crise política em 2015, trabalhadores articulados na Frente Brasil Popular e na Frente Povo Sem Medo, coordenadas pelo MST e MTST, respectivamente, com a participação de centrais sindicais e partidos, saíram às ruas em defesa de direitos sociais e contra o impeachment da Presidente Dilma Rousseff (Tatagiba e Galvão, 2019).

Mediante um aprofundamento da política de proximidade, a principal liderança do MTST se tornou um ator político importante e passou a ter maior interlocução com lideranças do governo.

> "Eu tenho que reconhecer, eu demorei a aceitar que a gente não teria a mesma relação com eles do que com os outros movimentos, porque é muito difícil quando o ator, que é o ator institucional, que tem a missão de fazer isso, faz. Uma coisa é o Ministro da Secretaria-Geral fazer, outra coisa é a gente ter uma agenda paralela e tal, e gente até teve né, mas um pouco em função desse protagonismo e desse espaço que eles construíram com a Secretaria-Geral. E que depois eles vão pra Mesa né? Eu não sei se você se lembra, mas no final eles já passam a compor, a fazer parte da mesma mesa no final da gestão, porque aí a crise já era geral e eles se incorporaram, ou foram incorporados ou se incorporaram, na luta em defesa da Dilma, aí eles tão, digamos, sentados à mesa pra discussão mais geral." (E07)

> "Então foi isso, inicialmente houve resistência dos demais movimentos nacionais pra eles entrarem na mesa de negociação, com certeza que houve, mas eu acho que foi isso, houve e ficou uma coisa bastante, como que fala, instável, antes do golpe. Depois do golpe aí também os demais movimentos viram que era importante ter uma articulação, que eles fossem pras mesas, pros espaços que a gente fosse abrindo pra dar peso pra esses espaços também." (E08)

> "isso foi trazendo uma aproximação do governo com o MTST. No processo do impeachment da Dilma, o MTST era um aliado, ele tava fazendo manifestações contra o impeachment. Não era a favor do governo, era em defesa da democracia, da Constituição etc. e tal." (E05)

Considerando o relato de representante da SGPR, de que liderança do MTST formulava uma pauta para o governo e de que o movimento fora incorporado ao diálogo com a Secretaria-Geral, numa interlocução quase que quotidiana (E03), é possível dizer que por meio do tensionamento e do acirramento de conflitos, o que naquele momento parecia se diferenciar do padrão de relação estabelecido pelos movimentos nacionais de moradia, o MTST construiu agência junto ao governo federal.

> "Passada a Copa, em julho, começo de agosto, a Secretaria-Geral organizou 20 reuniões com os mais diferentes universos do campo social, sendo uma com os movimentos de moradia. Começa o debate sobre quem deveria participar da reunião. Para a SG era óbvio que o MTST tinha que participar, era claro que o (cita nome) tinha o que dizer. Outros movimentos discordavam: "não, MTST não tem que

> participar, MTST chega e destrói tudo". O MTST foi chamado e (cita nome de liderança) fez uma fala muito pró junho de 2013. Os outros movimentos se sentindo ultrapassados, com a bandeira roubada da mão. O MTST defendia que tem que mudar a dinâmica, governo tinha que fazer uma inflexão e radicalizar o atendimento às demandas dos movimentos, conceder mais investimentos. Dali em diante a interlocução passou a ser quase que quotidiana com o (cita nome de liderança)" (E03)

Nos próximos capítulos aprofundaremos nas teorias sobre relações entre Estado e movimentos sociais e nas trajetórias dos movimentos de moradia para explicar como a atuação do MTST foi sendo construída relacionalmente com o governo, ao mesmo tempo em que foi afetada por direcionamentos da conjuntura política, e buscar responder a partir da trajetória de institucionalização do MTST, quais condições e mecanismos influenciaram os padrões de relação do movimento com o governo federal.

## 2. AS TEORIAS SOBRE RELAÇÕES ENTRE ESTADO E MOVIMENTOS SOCIAIS

Este capítulo busca introduzir as abordagens teóricas para a compreensão das interações entre o movimento de moradia e o Estado, ao apresentar brevemente os estudos recentes da literatura brasileira sobre movimentos sociais e institucionalização, que avançam em relação às perspectivas dualistas, autônomas e dicotômicas da sociedade civil e do Estado, para uma abordagem relacional, baseada na co-constituição para compreensão das interconectividades e imbricações entre atores societários e estatais nas suas diversas formas.

Visto que o objeto de pesquisa está circunscrito a um programa de produção habitacional autogestionário, primeiramente abordaremos estudos sobre as interações dos movimentos sociais com as instituições estatais na construção de modelos alternativos de políticas públicas. Tal literatura estuda as formas pelas quais os movimentos se inserem no processo de produção de políticas e as condições que favorecem ou limitam sua influência na modelagem das mesmas. Será apresentado o conceito de repertórios de interação proposto por Abers, Serafim e Tatagiba (2014), segundo o qual movimentos sociais se relacionam com o Estado por meio de rotinas comuns de interação Estado-sociedade. Para abordar o contexto político, mobilizaremos o modelo analítico proposto por Abers, Silva e Tatagiba (2018), que propõe o conceito de "estrutura relacional" para questionar o contexto como um cenário inerentemente externo aos movimentos, que estabelece oportunidades ou ameaças e constrange suas ações.

Na sequência será apresentada a abordagem dos encaixes e domínios de agência, que avança em relação às noções de participação e interação para explorar a "mútua constituição" de movimentos e Estado - movimentos são profundamente influenciados pelas políticas públicas e pelas regras institucionais que definem suas formas de participação, ao passo que essas políticas foram criadas a partir de processos de construção institucional dos quais os próprios movimentos participaram – ou seja, os movimentos sociais importam para as políticas públicas que, por sua vez, impactam a emergência, o desenvolvimento e o sucesso dos movimentos. Os "encaixes" institucionalizam o acesso de atores sociais ao Estado e uma vez sedimentados, criam "domínios de agência" que transformam não só a estrutura estatal, mas também as práticas sociais. Tais conceitos, portanto, explicam como a institucionalização de demandas de movimentos sociais ocorre e quais as consequências para a capacidade dos movimentos de influenciar o processo de decisão governamental.

O percurso por essas abordagens tem o intuito de trazer categorias da literatura como as noções de trajetória, relações e capacidades do movimento, que serão instrumentais para analisar o caso do

MTST na tentativa de demonstrar como diferentes histórias de organização e interação entre movimentos e políticas públicas resultam em diferentes estruturas de acesso e, assim, buscar explicar a agência do MTST junto ao governo federal no MCMV-Entidades.

## 2.1 Movimentos sociais e suas interações com as instituições estatais na construção de modelos alternativos de políticas

No Brasil pós redemocratização, a experimentação criativa na produção de políticas públicas que envolveram movimentos sociais não só na sua formulação, como na sua implementação, foi acompanhada, também, pela criatividade intelectual. Enquanto boa parte da bibliografia internacional[35] sobre movimentos sociais os concebia como externos à estrutura do Estado, dando ênfase ao caráter confrontacional e conflituoso de interação, presumindo que a proximidade de movimentos às instituições políticas implicaria necessariamente na sua desmobilização ou cooptação, os estudos brasileiros mostram que movimentos podem interagir com instituições estatais combinando uma pluralidade de formas de relação, com articulação circunstancial entre ação institucionalizada e não institucionalizada, em dinâmicas não necessariamente desmobilizadoras. Assim, a literatura nacional mais recente sobre as relações entre Estado, movimentos sociais e políticas públicas tem se dedicado a construir análises e instrumentos teóricos sobre como os movimentos constroem vínculos de colaboração com o Estado. Abers e Von Bullow (2011) atentaram para a impossibilidade de separar de forma rígida Estado e sociedade civil sendo relevante não só teorizar sobre como os movimentos sociais constroem vínculos de colaboração com o Estado, mas também compreender como, às vezes, movimentos sociais buscam alcançar seus objetivos trabalhando a partir de dentro do aparato estatal.

Para Carlos, Dowbor e Albuquerque (2017), nas interações via instituições as relações dos movimentos com o Estado não podem ser reduzidas analiticamente à política do confronto. Segundo as autoras, pesquisas baseadas nas interações entre movimentos e Estado via instituições demonstram que movimentos sociais: i) se engajam em um conjunto de atividades que não

[35] Não só a literatura internacional, no Brasil as perspectivas teóricas mais hegemônicas ao longo dos anos também trataram os movimentos sociais como atores antissistêmicos que agiam de forma confrontacional, tendo o Estado como adversário, ou abordando a institucionalização sob a chave da cooptação ou, ainda, já nos anos 2000, enxergando movimento e Estado como campos organizacionais distintos, com clara divisão de tarefas. Isso começa a mudar a partir de 2003, quando fica visível a crescente proximidade entre atores sociais e governamentais e a heterogeneidade do Estado, propiciando o surgimento de um campo de pesquisa sob a perspectiva da mútua constituição entre movimentos sociais e políticas públicas (Tatagiba e Teixeira, 2021).

necessariamente envolvem conflito e, no contexto de sociedades complexas, cooperam com o Estado colaborando na elaboração e implementação de políticas governamentais; ii) combinam uma pluralidade de formas de relação com o Estado que promovem a articulação circunstancial entre ação institucionalizada e não institucionalizada; e iii) não necessariamente se desmobilizam ao usar canais institucionalizados como parte do seu repertório de ação.

No processo de reconhecer interações cooperativas ou colaborativas entre movimentos e atores institucionais, o entendimento sobre o repertório de ação de movimentos sociais foi ampliado e passaram a ser incluídas as interações por meio dos canais de acesso institucionalizado às agências do Estado (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014). O grau e as formas de permeabilidade do regime às propostas e demandas dos movimentos sociais conformam as condições que os movimentos enfrentam para definir seus repertórios e espaços de atuação (Abers, Silva, Tatagiba, 2018). Segundo o conceito de repertório, os movimentos produzirão respostas que, em parte, expressam sua capacidade de agência e, em outra, os constrangimentos do cenário no qual atuam, o que contesta a ideia de que os "atores escolhem suas estratégias de ação, como se não houvesse limites culturais e conjunturais", bem como a ideia de que os "atores sempre repetirão os caminhos conhecidos, sem capacidade de resposta ativa e criativa diante dos constrangimentos estruturais" (Tatagiba, Paterniani, Trindade, 2012 p. 402).

Tatagiba, Abers e Silva (2018) ao analisar a relação entre movimentos sociais e políticas públicas defendem que os movimentos sociais são atores que atuam nos subsistemas para a construção de modelos alternativos de políticas públicas, expressando conflitos mais amplos relacionados a diferentes projetos políticos e de concepção da organização da vida em sociedade, o que os torna um tipo específico de coalização de defesa que busca organizar e dar voz a atores tradicionalmente excluídos dos processos de decisão.

Partindo do pressuposto de que as políticas públicas são resultado de processos complexos ideacionais (compreensão sobre quais políticas devem ser implementadas), experimentais (se transformam a partir de experiências práticas) e relacionais (resultados dependem de interações entre atores políticos e sociais diversos atuando para influir no tema em condições institucionais e conjunturais dadas), os autores se baseiam em três argumentos principais. O primeiro é que os movimentos sociais atuam nos subsistemas a partir da construção de modelos alternativos de políticas públicas, que buscam traduzir as ideias que conformam o projeto político do movimento em propostas de política pública. O segundo argumento é que a disputa entre modelos de políticas públicas implica, em grande parte dos casos, um conflito sobre as próprias instituições. Assim, os movimentos sociais não apenas se inserem nos subsistemas, como buscam promover inovações

institucionais que sejam favoráveis à promoção de seus interesses, mobilizando de forma criativa as estratégias de confronto e cooperação, extra institucionais e institucionais. O terceiro argumento é que a forma como os movimentos sociais atuam e os resultados que alcançam estão condicionados (ainda que não determinados) por três elementos interdependentes: os regimes políticos, as características dos subsistemas de políticas públicas e as características dos movimentos sociais (Tatagiba, Abers e Silva, 2018 p. 108).

Segundo os autores, a configuração dos regimes (conformação da coalizão política à frente do governo e do projeto político que orienta sua atuação) estrutura oportunidades e constrangimentos à constituição e à atuação dos movimentos sociais e conformam as condições que os movimentos enfrentam para definir seus repertórios e espaços de atuação. Ou seja, os regimes condicionam a permeabilidade dos governos às demandas e propostas dos movimentos sociais. Contudo, estados e governos são campos heterogêneos, constituídos pela articulação de diversos subsistemas de políticas públicas, cada qual com uma configuração particular e que, por sua vez, também estabelecem possibilidades e restrições específicas ao acesso e à atuação dos movimentos sociais. Diante desse duplo condicionamento do regime e do subsistema, os movimentos sociais desenvolvem seus repertórios de ação na defesa de suas propostas, não apenas respondendo ou reagindo passivamente às oportunidades políticas, mas tencionando tais oportunidades tanto em termos da busca de novas formas de acesso institucional quanto em termos da própria configuração da institucionalidade que tentam influenciar (*Ibidem*).

> Pode-se concluir que os movimentos sociais desenvolvem seus repertórios de ação utilizando as oportunidades disponíveis de acesso e atuação institucional, possibilitadas pelos subsistemas e pelo regime, ao mesmo tempo que buscam por meio delas criar novas chances de acesso e atuação institucional. Ou seja, os movimentos sociais não apenas desenvolvem repertórios de interação (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014), utilizando as diferentes oportunidades de acesso ao Estado previamente disponíveis – o que Lavalle et al. (2017) denominam de "encaixes" –, como buscam transformar as oportunidades de acesso e a própria institucionalidade estatal na qual estão inseridos. (Tatagiba, Abers e Silva, 2018 p. 112)

No caso da política habitacional, a tradução de um projeto de sociedade em um modelo alternativo de política pública contrário à centralidade do mercado na produção habitacional, a partir do qual os movimentos passaram a disputar o seu lugar no subsistema da moradia, foi o modelo autogestionário, articulado à existência de um Fundo e de um Sistema de habitação social. O modelo pressupunha

autonomia das organizações sociais sobre o processo decisório e de gestão de recursos públicos na produção de moradia, com participação ativa na implementação da política pública. O modelo autogestionário surgiu na escala local, a partir da interação entre movimento popular, assessorias técnicas especializadas, acadêmicos militantes, religiosos e gestores públicos em contextos de gestões progressistas. Na escala federal, ganhou espaço no processo de reestruturação institucional do setor a partir de 2003, com abertura de espaços institucionais de participação e a presença de quadros do movimento de moradia e de reforma urbana na burocracia do recém criado Ministério das Cidades, mas ficou reduzido à modalidade do Entidades com o lançamento do MCMV em 2009.

O modelo autogestionário defendido pelos movimentos de moradia configura o que Blinkstad (2017) conceituou como “programa associativo”, um desenho particular de política pública que conforma padrões específicos para a participação da sociedade civil na sua implementação (Teixeira, Blinkstad, Pismel e Tatagiba, 2016). Avançando no conceito, Tatagiba e Teixeira (2021) demonstram que os programas associativos combinam três características: ênfase na participação nos territórios engajando comunidades; organizações da sociedade civil como mediadores do acesso às políticas públicas; e a atuação dos movimentos na execução das políticas sociais com vistas a fortalecer ou gerar redes movimentalistas, recebendo diretamente recursos públicos.

Ao operarem os “programas associativos", os movimentos atuam como mediadores entre as pessoas pobres e o Estado na implementação de políticas públicas. O Estado repassa recursos públicos para organizações da sociedade civil atuarem como Estado nos territórios produzindo um bem público e, ao mesmo tempo, fortalecendo a coletividade organizada que dele irá usufruir, com a prerrogativa de definir quem terá acesso àquele bem (Tatagiba e Teixeira, 2021). Assim, estimulam a organização coletiva do público-alvo da política, sob o argumento de conferir maior qualidade e sustentabilidade aos projetos executados, promovendo cidadania e empoderamento dos beneficiários (Ibidem).

> Esse modelo alternativo se fortaleceu ao longo dos governos petistas no plano federal, no qual organizações da sociedade civil de caráter popular assumem a responsabilidade pela implementação de políticas públicas, com o objetivo não apenas de garantir à população de baixa renda acesso a direitos mas, principalmente, destinar recursos públicos para fortalecer a organização coletiva, promover a participação cidadã e construir vínculos associativos nos territórios. Assim, sua execução não visa unicamente a entrega de um bem ou serviço, mas aliar esse processo ao fortalecimento de grupos ou de ações coletivas. (Pismel e Tatagiba, 2022 p. 3)

A disponibilidade de recursos para programas associativos em escala, a partir da constituição de programas nacionais como o MCMV-Entidades, ainda que em volume muito inferior aos valores investidos em setores dominantes e sem desafiar os modelos hegemônicos, afetaram os movimentos de formas ainda a serem melhor estudadas[36], ao passo que foram afetados pelo regime político. Tatagiba e Teixeira (2021) traçam a trajetória dos programas associativos durante o regime político dos diferentes governos petistas, demonstrando que "a emergência e desenvolvimento dos programas associativos são indissociáveis do seu contexto" (Ibidem p. 41).

## 2.2 Repertórios de interação

Em seu estudo sobre a combinação de práticas e rotinas de interação do Estado com os movimentos sociais em diferentes setores de políticas públicas, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) defendem que a variedade de formas de relação dos movimentos sociais com o Estado compreende "repertórios de interação", nos quais incluem-se um conjunto de rotinas: protesto, participação institucional, política de proximidade e ocupação de cargos públicos. Por meio de três estudos de caso, sendo um deles a política urbana do Ministério das Cidades, o trabalho demonstra como num contexto de maior abertura como o dos governos Lula, movimentos sociais e atores estatais experimentaram criativamente com padrões históricos de interação Estado-sociedade e reinterpretaram rotinas de comunicação e negociação de formas inovadoras (Ibidem p. 326).

A variação dos padrões de interação é explicada por dois fatores: os padrões históricos de relação Estado movimento que se formaram historicamente em cada área de política pública e a abertura do governo para uma experimentação criativa na medida em que militantes de movimentos sociais atuaram por dentro das instituições do Estado possibilitando uma aproximação ainda maior entre atores estatais e não estatais. Ainda que os repertórios sejam aprendidos do passado, por experiência prática ou aprendizado cultural, e sejam reproduzidos por serem legitimados e socialmente aceitos, os atores envolvidos na ação coletiva, ao mesmo tempo que reproduzem velhos repertórios, também improvisam e os reinterpretam e, dessa forma, transformam os repertórios que os guiam (*Ibidem*).

---

[36] Tatagiba e Teixeira (2021) apontam aspectos positivos como o fortalecimento das organizações, maior visibilidade no território, fortalecimento de redes e criação de novos vínculos associativos, ao mesmo tempo que sofreram dificuldades para se adequarem às regras de execução dos recursos públicos, dado que a estrutura institucional em que os programas associativos operam, não acompanhou as inovações dos modelos alternativos e sua forma de governança. Aliado à controvérsia que os programas associativos suscitaram em relação ao financiamento do Estado às organizações da sociedade civil, tais dificuldades contribuíram para a criminalização dos movimentos sociais quando o regime político mudou depois de 2016.

O estudo argumenta que o caso brasileiro, em que os movimentos sociais não apenas negociam com o Estado como atuaram no seu interior e a partir de forte interação com agentes públicos em novas arenas participativas ou assumindo estrategicamente posições na burocracia, desafia a concepção da literatura internacional sobre ação coletiva, que historicamente esteve focada nas relações entre Estado e movimentos sociais sob a perspectiva do conflito, tendo a categoria de protesto como componente central do repertório de movimentos sociais. Utilizando o conceito de Tilly de repertórios de contenção, as autoras adaptaram o conceito de repertório[37], originalmente concebido para o estudo dos movimentos sociais sob a chave das dinâmicas contenciosas, para relações que envolvem, também, dinâmicas colaborativas entre atores no Estado e na sociedade e identificaram ao menos quatro rotinas comuns de interação Estado-sociedade no Brasil:

1. Protestos e ação direta: forma de expressar demandas e pressionar os atores estatais a negociar através da demonstração de sua capacidade de mobilização. Buscam publicizar conflitos, reforçar identidades e compromissos. Em caso de governos aliados, podem ser do tipo "protesto para abrir ou restabelecer negociação", no caso de governos menos permeáveis às demandas dos movimentos; ou "protestos como parte do ciclo de negociação", quando governo e movimento são aliados em torno de projetos políticos comuns.
2. Participação institucionalizada: participação indireta por meio de representação em canais de diálogo oficialmente sancionados e guiados por regras, caracterizados por reuniões públicas e documentadas, e que têm o propósito explícito de influenciar decisões específicas sobre determinadas políticas. Dependem dos atores estatais conduzindo o processo e são exemplos os Conselhos de políticas públicas e as Conferências.
3. Política de proximidade: relações pessoais estabelecidas entre representantes do Estado e membros da sociedade civil, nos quais indivíduos específicos ganham destaque devido à sua posição no campo relacional, conferindo-lhes um nível de prestígio que permite prescindir das mediações e estruturas institucionais.

---

[37] Tilly define repertório como "um conjunto limitado de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e executadas através de um processo relativamente deliberado de escolha". Segundo o autor, a ação coletiva é influenciada não apenas pela natureza de problemas, conflitos ou demandas existentes, ou pelos recursos disponíveis para um grupo de atores, mas também pelo know-how organizacional que atores aprendem tanto de suas lutas anteriores quanto de suas culturas. Essa experiência prática e o aprendizado cultural influenciam a forma que a ação coletiva assumirá. Assim, repertórios são criações culturais que nascem de lutas contínuas e das respostas dadas pelos atores poderosos a essas lutas. Aqueles envolvidos em ação coletiva não podem inventar uma forma qualquer de organização: eles trabalham com os formatos organizacionais com os quais estão familiarizados e que são social e politicamente aceitos, ao mesmo tempo que podem experimentar criativamente (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014).

4. Ocupação de cargos na burocracia: militantes do movimento social ocupam cargos no governo como uma estratégia para o avanço de seus objetivos, facilitando conexões personalizadas entre atores estatais e não estatais.

### 2.3 Contexto Político, Regimes e Subsistemas

Nas suas primeiras reflexões sobre como o contexto condiciona a interação entre movimentos sociais e atores políticos resultando em oportunidades e constrangimentos, Tatagiba (2010 p. 67) busca explicitar as "ambiguidades e contradições de atuar num contexto que ao mesmo tempo em que amplia as chances dos movimentos de interagir e desafiar o sistema político, os impõe escolhas novas e dilemáticas". Tomando como objeto o movimento de moradia em São Paulo, a autora argumenta que essa relação é marcada por uma tensão entre eficácia e autonomia, com repercussões sobre as estratégias de ação dos movimentos em conjunturas políticas especificas.

A autora define autonomia como a capacidade de determinado ator de estabelecer relações com outros atores, sejam aliados, apoiadores ou antagonistas, sem perder certa independência ou visão crítica, o que seria possível pela força dos vínculos mantidos pelo movimento com a sua base. Já a eficácia política, representaria o esforço dos movimentos em acessar o poder político e incidir sobre as políticas públicas e seus aparatos administrativos. Tais princípios - autonomia e eficácia - segundo a autora, não seriam contraditórios, mas demandariam dos movimentos exigências distintas, requerendo investimentos e apostas específicas, difíceis de serem compatibilizadas na prática. Dessa forma, mudanças no ambiente político, em particular a maior ou menor abertura do Estado à participação, fazem com que as organizações do movimento alterem suas formas de ação, revendo as estratégias de interação com o Estado. Cada organização do movimento responde de forma diferente em cada contexto e os resultados que obtêm variam em função dos seus recursos organizacionais, dos seus vínculos relacionais (posição relativa no interior da rede) e de seus projetos políticos (Tatagiba, 2010 p. 77). A autora chama atenção, ainda, para a complexidade que é para os movimentos atuarem num contexto onde o seu interlocutor é um governo de esquerda que deve ser pressionado e, ao mesmo tempo, fortalecido e para a importância da teoria reconhecer essa complexidade e acolher as dimensões contraditórias para evitar análises dicotômicas e simplificadoras.

Reconhecendo os avanços significativos na agenda de pesquisa sobre as relações entre movimentos sociais, o Estado e as políticas públicas, Abers, Silva e Tatagiba (2018 p. 23) argumentam que a relação entre movimentos sociais e contexto político segue subteorizada nos debates sobre casos

brasileiros, identificando duas lacunas na literatura nacional que seriam limitadoras para analisar essa relação: i) a tendência dos estudos em partir de uma compreensão do contexto político como cenário ou ambiente no qual e perante o qual os movimentos sociais reagem; e ii) a ausência de um esforço sistemático para identificar quais dimensões do contexto político importam e como importam para os resultados dos movimentos nas políticas públicas.

Sob o reconhecimento da mútua constituição entre movimentos sociais e políticas públicas, qualificando argumentos apresentados em Tatagiba, Abers e Silva (2018) ao analisar a inserção dos movimentos sociais na construção de modelos alternativos de políticas públicas (abordado no item anterior), Abers, Silva e Tatagiba (2018) oferecem um modelo analítico para abordar o contexto político que o retira da condição de cenário, rejeitando a exterioridade como ponto de partida da análise. Os autores apresentam um pressuposto segundo o qual os movimentos sociais interagem com o contexto político através de "estruturas relacionais", sendo os principais exemplos dessas estruturas os "regimes e subsistemas". A ideia de estruturas relacionais remete às abordagens pragmatistas e relacionais a respeito da agência humana, que buscam enfatizar o caráter criativo e mutuamente constituído das interações sociais. Partindo dessas perspectivas, os autores argumentam que os movimentos não apenas reagem a estruturas externas a eles, mas buscam influenciar as políticas públicas por dentro dessas estruturas relacionais. Por sua vez, as estruturas relacionais também agem sobre os movimentos e sobre suas possibilidades de influência nas políticas públicas.

Ao propor o conceito de "estrutura relacional" Abers, Silva e Tatagiba (2018) enfatizam a ação dos atores a partir do foco na agência e nos agenciamentos recíprocos. A agência está relacionada com a capacidade ou o poder de produzir efeitos na realidade, o que não quer dizer que o agente está livre dos efeitos do poder dos outros: "agência é sempre interação e relação, não ação isolada" (*Ibidem* p. 27). Os atores, porém, não são todos dotados dos mesmos recursos e da mesma capacidade de agir, sendo a agência de qualquer ator afetada por sua localização nas estruturas relacionais em que se insere (*Ibidem* p. 28). Sustentam tal concepção agêntica do contexto demonstrando que, ao invés de se relacionarem com um contexto político objetivado e externo que condiciona sua formação e ação, os movimentos sociais estão inseridos em relações de interdependência com os diversos atores e instituições com quem interagem rotineiramente, constituindo o que denominaram de "estruturas relacionais" (Ibidem p. 17). Assim, movimentos sociais estão inseridos em estruturas relacionais constituídas por agenciamentos recíprocos de diversos atores, redes e instituições que nelas agem, incluindo os próprios movimentos.

Retomando os argumentos expostos em Tatagiba, Abers e Silva (2018), de que as oportunidades de influência dos movimentos nos processos de formulação e implementação das políticas públicas são duplamente condicionadas pelo regime e pelos subsistemas de política pública, essas seriam as duas estruturas relacionais a partir das quais os movimentos sociais operam simultaneamente: regime - formada pelos atores, interesses e arranjos institucionais estruturados em torno de determinada coalizão governante; e subsistema - composta pelos atores, interesses e arranjos institucionais que caracterizam determinado setor de política pública (*Ibidem* p. 23).

> Em síntese, regimes são compostos pela estrutura das relações entre atores politicamente relevantes da sociedade e do Estado e destes com arranjos institucionais, regras e ideias instituídos pelos conflitos políticos e por políticas públicas do passado, e são liderados por coalizões governantes. A posição ocupada pelos atores e interesses dos movimentos sociais no regime define oportunidades e/ou obstáculos para reconhecimento, acesso e influência institucional de tais atores e interesses. Em diferentes regimes, movimentos sociais terão distintas possibilidades de avançar em suas causas, em função do lugar que ocupam no regime e na relação na/com a coalizão governante. (Abers, Silva e Tatagiba, 2018 p. 33)
>
> Assim, enquanto o regime nos permite tematizar as configurações relacionais de poder que importam para a ação dos movimentos sociais sobre as políticas públicas, o conceito de subsistema nos permite captar as variações no interior do regime em razão das configurações de poder específicas a cada setor de política pública, que conferem aos movimentos sociais diferentes condições de acesso e influência. Sob uma mesma coalizão de governo, subsistemas de políticas públicas podem variar significativamente na sua abertura à atuação de movimentos sociais. (Abers, Silva e Tatagiba, 2018 p. 36)

Em função de seu posicionamento nas relações de poder nos regimes e subsistemas, os atores políticos, incluindo os movimentos sociais, adquirem acesso diferenciado aos recursos materiais e simbólicos que circulam nessas estruturas, influenciando e distinguindo sua capacidade de agência e consequentemente de influência sobre a política pública (Ibidem p. 25).

> Assim, problematizar a externalidade e, em alguns casos, a própria separação entre os movimentos e os atores políticos e instituições não pode implicar em desconsiderar as assimetrias de poder resultantes do acesso desigual aos recursos estatais disponíveis a diferentes tipos de atores, nem em ignorar as relações de poder que influenciam a maneira como tais recursos podem ser usados. Dizer que atores de movimentos sociais interagem com outros atores em estruturas relacionais – como subsistemas de políticas públicas ou regimes – não significa que aquela interação acontece em condições igualitárias. Mas estar

> em desvantagem ou ser marginalizado em uma relação é diferente de estar excluído dela. (Abers, Silva e Tatagiba, 2018 p. 30)

Outro fator que os autores destacam e que é importante para a análise que este trabalho pretende desenvolver é de que as estruturas relacionais do contexto não são formadas apenas por interações no presente, uma estrutura relacional é um produto histórico de interações presentes e passadas (*Ibidem* p. 30).

O modelo proposto por Abers, Silva e Tatagiba (2018) contribui para a análise sobre os processos e mecanismos de interação entre as estruturas relacionais e seus atores, contribuindo, neste trabalho, para explorar o modo como os movimentos de moradia interagiram e exerceram suas agências no regime e no subsistema, ao mesmo tempo em que foram por eles afetados no acesso a recursos que os possibilitariam influenciar a política habitacional. Será especialmente instrumental para analisar como, ao longo do tempo, mudanças nas estruturas relacionais que compõem o contexto político condicionaram a emergência e o desenvolvimento do MTST ao interagir ativamente com agenciamentos dos outros movimentos e do governo, que lhe conferiu uma posição de destaque no subsistema, possibilitando acesso diferenciado a recursos materiais e simbólicos, distinguindo sua capacidade de agência.

## 2.4 Institucionalização, Encaixes e Domínios de Agência

A teoria dos encaixes e domínios de agência procura examinar e entender os processos de transformação em instituições de valores, interesses, demandas e recursos de atuação de movimentos sociais atuando em nome de grupos marginalizados e agendas tradicionalmente periféricas ao sistema político, bem como a constituição de capacidades estatais como produto dessas interações socioestatais (Gurza Lavalle, *et al.*, 2019 p. 22). Pela abordagem do domínio de agência pressupõe-se que a institucionalização é propícia à agência dos movimentos sociais, pois denota a existência de condições mais favoráveis que lhes propiciam agir em face do Estado e de outros atores sociais e privados (Gurza Lavalle *et al.*, 2019).

Para Gurza Lavalle *et al.* (2017) os processos de institucionalização são especialmente relevantes para o diagnóstico das transformações nas relações entre o Estado e os movimentos sociais no Brasil pós-transição. Entendendo que os campos teóricos utilizados para estudar os processos de institucionalização - pluralismo, neocorporativismo e teorias dos movimentos sociais – foram

insuficientes para apreender os padrões de interação socioestatais que contribuíram para moldar a atuação e capacidades do Estado, bem como para compreender a atuação dos movimentos sociais e sua incidência sobre as políticas públicas no Brasil, os autores sugerem uma nova lente analítica. Para entender os processos de institucionalização, sob a perspectiva do neo-institucionalismo, Gurza Lavalle *et al.* (2017) propõem a abordagem dos encaixes e domínios de agência, orientada pelo pressuposto da mútua constituição entre Estado e sociedade civil, radicalmente relacional e centrada em processos de institucionalização de alcance médio (Gurza Lavalle *et al.*, 2017 p. 7). A abordagem de domínio de agência substitui um enfoque contextual e exógeno por um enfoque dinâmico e relacional dos processos políticos, cujas condições são apreendidas como mecanismo simultaneamente produtor e produto das interações socioestatais (Gurza Lavalle *et al.*, 2019 p. 53).

Estabelecendo diálogo entre a literatura de intermediação política e a de capacidades estatais, Gurza Lavalle *et al.* (2019) objetivam explicar a institucionalização no Estado de arranjos que criam acesso para movimentos sociais ao processo decisório, o que denominam de "encaixes". Segundo o conceito de encaixe, sob determinadas circunstâncias os processos de interação permitiriam aos atores sociais arquitetar encaixes no Estado, por meio dos quais a seletividade das instituições passaria a funcionar favorecendo esses atores e tornando o Estado poroso aos seus interesses e valores (Gurza Lavalle *et al.*, 2017 p. 5).

> Encaixes, em definição mais restritiva e relacionalmente mais radical, são sedimentações institucionais de processos de interação socioestatal que ganham vida própria (artefatos: instrumentos, regras, leis, programas, instâncias, órgãos) e mediante as quais atores sociais são, em alguma medida, bem-sucedidos em dirigir de modo contínuo a seletividade das instituições políticas ao seu favor, ampliando sua capacidade de agir. (Gurza Lavalle *et al.*, 2017 p. 19)

Para os autores é essencial entender que os encaixes institucionais variam em termos de diversidade - formas em que o Estado se torna poroso aos interesses sociais que resultam em graus diversos de institucionalização que tem implicações distintas - e em termos de hierarquia política - níveis diferentes de autoridade em que operam os encaixes, que influencia na sua durabilidade, capacidade de subordinação e contingência. Entender essas variações horizontais e verticais [38] permite

[38] Segundo os autores são exemplos de variação horizontal ter acesso franqueado para dialogar regularmente com um funcionário público chave, ocupar cargos, determinar uma regra, definir uma função institucional, criar um órgão incumbido de certos propósitos, inclusive garantir a participação de determinados segmentos da população ou aprovar uma lei, todas podem ser concebidas analiticamente como encaixes, mas suas implicações são distintas. As variações verticais dizem

diferenciar quando são encaixes avulsos e desarticulados entre si e quando operam configurações de encaixes de maior estabilidade, alcance e potência, resultando em domínios de agência. Os domínios de agência são, portanto, processos de institucionalização de alcance médio, mais estáveis que encaixes pontuais ou relativamente desarticulados, mas ainda aquém de cristalizações institucionais mais duradouras.

Encaixes, nesse sentido, são sedimentações institucionais de índole pública e, uma vez produzidas, não garantem controle exclusivo aos atores que as produziram. Domínios de agência são configurações de encaixes institucionais articulados vertical e horizontalmente que favorecem a capacidade de agir de certos atores coletivos.

> Configurações de encaixes derivadas de processos de interação socioestatal, institucionalmente cristalizadas nesse plano de altitude intermediária constituem domínios de agência, cujas propriedades distintivas definem a capacidade de ação dos atores aos que se reconhece agência em um âmbito de atuação específico. (Gurza Lavalle *et al.*, 2017 p. 19)

Os processos de interação que resultam nos encaixes são afetados por mecanismos que, de forma isolada ou combinada, alteram os modos e as chances da institucionalização, ao mesmo tempo em que são por eles afetados (Gurza Lavalle *et al.*, 2019). Segundo os autores, tais mecanismos podem ser de três tipos: mecanismos institucionais, mecanismos relacionais e mecanismos sociais.

Os mecanismos institucionais consistem em condições que afetam as instituições políticas na formação de encaixes, como a permeabilidade do Estado, a composição partidária e eleitoral dos poderes legislativo e executivo e as capacidades estatais. Estas, por sua vez, afetam a amplitude da influência dos atores sociais no processo decisório. Os mecanismos relacionais correspondem à estrutura de vínculos dos movimentos com sua rede de relações informais, de apoiadores e coalizões, que potencializam a influência dos atores coletivos na política pública, condicionando a construção de domínios de agência. Os mecanismos sociais se expressam na complexificação organizacional e nos repertórios de ação coletiva acionados nos processos de interação com o Estado. Também revelam o aprendizado dos atores, sua expertise para operar políticas específicas e interagir com a administração pública (Gurza Lavalle *et al.*, 2017).

---

respeito à hierarquia política ou níveis de autoridade em que operam os encaixes.

As interações socioestatais também são reciprocamente determinantes para a construção das capacidades de ação de atores sociais e instituições políticas. Nos processos de interação, por meio da configuração de encaixes, a capacidade modela as formas e estratégias pelas quais atores não estatais interpelam o Estado, assim como os instrumentos estatais de ação e intervenção são influenciados pelas interações com os movimentos sociais (Gurza Lavalle *et al.*, 2017). Ainda que encaixes instituídos possam se articular a outros encaixes e consolidar em domínios de agência, as capacidades do Estado na política - provimento de normativas legais, recursos administrativos, humanos e financeiros voltados a operar a política - afetam a amplitude da influência dos atores sociais no processo decisório e moldam suas demandas.

> Assim, a construção de certos tipos de encaixes e sua ativação pode: (a) fortalecer as capacidades sociais através da complexificação organizacional das OSCs e MSs (mediante a gestão de programas e projetos governamentais, e a ocupação de cargos por militantes, por exemplo); (b) criar ou ampliar as capacidades estatais (mediante inovação ou experimentação sociais em instrumentos de políticas, órgãos e burocracias); (c) constituir as condições para a formação de redes de recrutamento e redes de apoiadores, de articulações e coalizões de defesa de causas, e até mesmo para a emergência de novas organizações que funcionam como articuladoras de redes (encontros, fóruns, comissões, conferências, conselhos e grupos de trabalho). (Gurza Lavalle *et al.*, 2017 p. 25)

Como domínios de agência não nascem prontos, mas são produto de histórias de conflito, aprendizagem e cooperação, eles possuem perfis configuracionais distintos, isto é, cada domínio responde a uma articulação de elementos produzidos em diferentes momentos: regulações, repertórios de atuação considerados legítimos e capacidades de ação dos atores sociais e do Estado (Gurza Lavalle *et al.*, 2019 p. 26). Ou seja, os domínios de agência possuem perfis configuracionais, sendo compostos por encaixes, capacidades de ação e de organização e por capacidades estatais (Gurza Lavalle *et al.*, 2017 e 2019).

Entretanto, a abordagem dos domínios de agência não supõe uma avaliação normativa de que a institucionalização é “boa” ou que os atores por ela alcançados necessariamente agem em prol de um “bem comum”, mas reconhece que para os movimentos sociais existem benefícios associados à institucionalização, pois a partir dela se espera uma disposição de condições comparativamente mais favoráveis que lhes propiciam agir em face do Estado e de outros atores sociais e privados (Gurza Lavalle *et al.*, 2019 p. 54).

Carlos (2012, 2019), ao estudar o processo de institucionalização de um movimento urbano no contexto pós transição, argumenta que encaixes são favorecidos por dois mecanismos: a gênese relacional do movimento (relação com instituições na fundação do ator) e o aprendizado dela decorrente, e a permeabilidade do Estado por meio de coalizões partidárias-eleitorais. Assim, a capacidade de criar domínios de agência varia no tempo tanto pelo peso do passado quanto pela sensibilidade das instituições à transformação em momentos críticos (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2011 *apud* Carlos, 2019 p. 168).

O segundo argumento da autora é que os padrões organizacionais e de interação socioestatais do ator social se associam à construção de encaixes e constituem o perfil configuracional do domínio de agência. As capacidades de agência do ator consistem seja na legitimidade de agir, na autorização e no reconhecimento pelo Estado, seja na institucionalização de demandas históricas, especialmente de canais participativos de mediação da relação com a esfera estatal e o acesso aos órgãos públicos (Carlos, 2019 p. 200).

## 3. PROBLEMAS SEMELHANTES, DIFERENTES CONTEXTOS, TRAJETÓRIAS E ESTRATÉGIAS

Vimos na literatura que diferentes padrões de interação e os resultados que alcançam em termos de agência estão relacionados às estruturas relacionais do contexto, à origem, trajetória e capacidades do movimento, e às capacidades estatais, ou seja, mecanismos institucionais, mecanismos relacionais e mecanismos sociais. Neste capítulo, a partir da trajetória do movimento de moradia, buscaremos explicar como os diferentes atores sociais se engajaram na política habitacional e fizeram escolhas distintas que resultaram em diferentes domínios de agência.

Para tanto, vamos contar de forma sucinta a trajetória dos quatro movimentos nacionais ligados ao FNRU, vis à vis a evolução da política habitacional, do movimento pela reforma urbana e da luta pela criação de programas habitacionais autogestionários e a trajetória mais recente do MTST e como ele se insere nesse contexto. A partir das suas respectivas trajetórias em contextos que foram mudando, procura-se explicar as diferenças entre os padrões de interação socioestatal dos movimentos nacionais ligados ao FNRU e o MTST, que ao lidar com problemas semelhantes fizeram opções políticas e estratégicas distintas, resultando em diferentes formas de acesso ao Estado e capacidade de influenciar a conformação da política. A trajetória específica de articulação entre a experimentação e difusão de ideias de cada movimento, condicionados pelas configurações do regime e do subsistema e pela própria capacidade do movimento para transformar as condições em que atua, em cada situação, permite compreender os diferentes resultados produzidos em termos de intensidade e forma de influência na política.

É necessário esclarecer, porém, que esta dissertação não se propõe a apresentar um estudo detalhado sobre a formação e a trajetória do movimento de moradia em si, existem trabalhos que já cumpriram esse função e oferecem ao leitor uma visão muito mais abrangente e completa (Lago, 2012; Rodrigues, 2013; Ferreira, 2014; Goulart, 2011; Falchetti, 2019 e 2022; entre outros), nosso estudo se volta para a análise dos diferentes processos de interação socioestatal que resultaram na construção de encaixes e domínios de agência diversos.

### 3.1 A luta pela institucionalização: a trajetória dos movimentos nacionais de moradia

No Brasil os movimentos de luta por moradia se fortalecem a partir da segunda metade da década de 1980, por meio de processos de ocupação de terras para a produção de moradia autoconstruída, como resposta à desarticulação do Estado na promoção de políticas de habitação social. Apoiados pelas comunidades eclesiásticas de base, por acadêmicos militantes e assessorias técnicas, os

movimentos se organizaram em torno da agenda da reforma urbana e se estruturaram em quatro movimentos nacionais, a Confederação Nacional de Associação de Moradores (CONAM), a Central dos Movimento Populares (CMP), o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM) e a União Nacional de Moradia Popular (UNMP)[39]. Em um contexto de crise do modelo de financiamento habitacional ancorado no Banco Nacional de Habitação, esses movimentos populares e associações de moradores buscaram formas alternativas de produção de moradia por autogestão para solucionar as necessidades de moradia da população de baixa renda, muitas dessas em parceria com governos locais.

Juntamente com entidades populares, pesquisadores, profissionais e assessorias técnicas, os quatro movimentos nacionais passaram a compor o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU). O MNRU conseguiu colocar a questão urbana no cenário político mediante a bandeira de luta da Reforma Urbana, apostando no campo jurídico-institucional enquanto espaço importante de incidência política (Souza, 2017). Após a promulgação da Constituição, a estratégia da elaboração de direitos urbanos continuou a ser perseguida pelo MNRU, porém com foco na demanda pela elaboração de legislações e na atuação institucional, baseado em um ideal de Reforma Urbana não mais calcado no direito advindo do conflito ou da experiência, mas no direito resultado de pactos e acordos entre diferentes forças sociais, mediadas pelo Estado (*Ibidem*).

Coincidindo com o período das gestões democráticas, houve uma abertura inédita por parte dos gestores locais às demandas da Reforma Urbana e dos movimentos sociais, que passaram a enfatizar os processos de elaboração legislativa e negociação institucional nas suas agendas de lutas locais. Neste contexto, foram introduzidos avanços importantes em termos de debate, criação e efetivação, em âmbito local, de novos programas e novas formas de gerir a cidade (Maricato, 2015).

Em 1988, o programa habitacional autogestionário lançado durante a gestão de Luiza Erundina (1888-1892) enquanto Prefeita de São Paulo, é considerado como a primeira política habitacional propriamente autogestionária em média escala, que vai demonstrar que a autogestão pode ser viabilizada como uma política alternativa habitacional, disputando com o modelo hegemônico de produção habitacional realizado pelo mercado da construção civil. Pela primeira vez os movimentos

---

[39] Ferreira (2015) faz um resgate do histórico da formação dos quatro movimentos nacionais a partir da ANAMPOS. A ANAMPOS buscou, mas não conseguiu, manter unificados os diversos movimentos, seja pelas diferenças político partidárias, seja pela agenda diferenciada de intervenção. Quando se concretizou o processo de redemocratização, grupos diversos se institucionalizaram (CUT, MST, entre outros), e se constituíram os quatro movimentos nacionais de moradia - CONAM, CMP, MNLM e UNMP. Estes permanecem organizados nacionalmente, dialogam entre si e, desde sua origem, se articulam com outras organizações, constituindo-se em redes, fóruns e redes de movimentos sociais em permanente interação (Ferreira, 2014).

foram reconhecidos como atores importantes no processo de implementação da política, com direito à participação efetiva em diferentes aspectos desse processo, inclusive, da gestão dos recursos públicos destinados à construção dos empreendimentos (Viana, 2017).

No plano federal, finalizado o processo constituinte, o MNRU se transformou no Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), que continuou a lutar pela regulamentação dos capítulos urbanos da Constituição, culminando na aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, estabelecendo uma nova ordem jurídico-urbanística nacional. Em 2003, o governo Lula deu início ao processo de reestruturação institucional da política habitacional com a criação do Ministério das Cidades, a reorganização da burocracia estatal e a abertura e institucionalização dos espaços de participação na esfera nacional, por meio da criação do Conselho das Cidades e da Conferência Nacional das Cidades. A expectativa era de que, consolidada uma nova ordem jurídico-urbanístico nacional e criado o Ministério, seria possível ampliar para a escala nacional os avanços conseguidos em escala local.

Com a redemocratização e a desestruturação da política federal de habitação, emergiram movimentos sociais urbanos, como o MNRU, que ao mesmo tempo conquistaram o estabelecimento de um arcabouço jurídico progressista para o desenvolvimento urbano e praticaram de forma participativa, junto com os governos locais de esquerda, algumas experiências de implementação deste arcabouço no território, constituindo uma nova matriz relacional com o Estado (Klintowitz, 2015). Os movimentos urbanos de base, representados pelo FNRU, foram essenciais para o crescimento político do PT no período entre o fim do regime militar e a redemocratização (Baima, 2020).

Com a ascensão ao governo federal do PT, partido que teve desde sua fundação uma estreita relação com os ideários da reforma urbana, criou-se amplas expectativas nos atores ligados a esta plataforma de que este momento representaria um marco de ruptura com o legado histórico da política habitacional e o início de um novo ciclo virtuoso de implementação do “modo petista de governar” dessa vez na escala federal. (Klintowitz, 2015)

Com a criação do Ministério das Cidades técnicos, pesquisadores e profissionais ligados à Reforma Urbana assumiram cargos no governo, ao mesmo tempo em que os movimentos sociais passaram a atuar nos espaços institucionalizados de participação. Os quatro movimentos nacionais passaram a ter assento no Conselho, que representou o que Klintowitz (2016 p. 166) definiu como “uma estratégia de coordenação de interesses ousada, colocando na mesa de negociação movimentos de moradia e setor produtivo, coalizões com interesses historicamente opostos”. Nesse contexto, os movimentos ligados ao FNRU, em detrimento de processos mais ofensivos de luta, passaram a dar importância às iniciativas de participação político institucional, priorizando o diálogo, a negociação e o respeito às

regras e limites do Estado, num ideal de prática responsável de quem propõe novos instrumentos legais, participa de conselhos de fundos públicos e seus programas governamentais (Arantes, 2013 *apud* Souza, 2017 p. 45).

A criação de arenas formais para a participação da sociedade civil foi componente chave da luta dos movimentos de moradia. Quando estas foram institucionalizadas a nível nacional no governo Lula, esses movimentos já trabalhavam com essas instituições há décadas e tinham nelas confiança (Abers, Serafim, Tatagiba, 2014). Os quatro movimentos nacionais, que surgiram no contexto da nova república, passaram a ter assento no ConCidades, ao passo que membros de outros setores, que também compunham o FNRU, assumiram cargos burocráticos no Ministério. Dessa forma, os movimentos nacionais participaram da construção do Ministério das Cidades e dos espaços de participação, acreditando no ideário da construção conjunta com o Estado e na institucionalização como caminho para influenciar as políticas públicas.

Na sequência da criação do Ministério das Cidades, em 2004, foi criado o Programa Crédito Solidário (PCS)[40], a primeira tentativa de trazer para a esfera nacional as experiências de autogestão desenvolvidas por governos municipais. Em 2008, foi instituída a Ação Produção Social da Moradia (PSM)[41], na tentativa de avançar em relação aos entraves enfrentados na implementação do PCS. Em 2009, é lançado o MCMV, inicialmente sem prever no seu escopo a autogestão, os movimentos então negociaram com o governo a portas fechadas, sem passar pelas arenas públicas, para reivindicar a criação da modalidade MCMV-Entidades[42] (Klintowitz, 2016). Ainda que representasse uma conquista para os movimentos em termos do volume de recursos destinados ao modelo autogestionário, desde o início, as metas do MCMV-Entidades eram pequenas em relação às modalidades operados pelo mercado e foram gradativamente diminuindo em termos proporcionais.

No contexto geral de formulação do MCMV, foram sendo criadas concertações no próprio programa para beneficiar o maior número possível de atores, de forma que todos tivessem seus interesses atendidos, mesmo que de forma assimétrica, mas mantendo seu apoio à política. A criação da modalidade Entidades representou a conquista da chancela dos movimentos para o MCMV (Klintowitz, 2016). No entanto, o modelo proposto pela plataforma da reforma urbana permaneceu

---

[40] O Programa Crédito Solidário, foi criado pela Resolução n. 93, de 2004, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social - CCFDS, e o Novo Programa Crédito Solidário, pela Resolução CCFDS n. 121, de 2008.

[41] A Ação de Apoio à Produção Social da Moradia, prevista no âmbito do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, ancorada na Lei n. 11.124, de 2005, e na Resolução n. 18, de 9 de março de 2008, do Conselho Gestor do FNHIS – CGFNHIS.

[42] O Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades, foi criado originalmente por meio da Resolução CCFDS n. 141, de 10 de julho de 2009 do CCFDS, ancorada na Lei n. 11.977, de 2009.

como o modelo utópico que parecia dar “direção moral” à política, enquanto o modelo que favorece ao setor empresarial era aplicado na prática como a “política real” (Klintowitz, 2016 p.176).

Além do modelo autogestionário não ter ganhado centralidade na política, foi se perdendo dentro da própria modalidade. Ou seja, além de ter servido para que os movimentos chancelassem o modelo hegemônico do MCMV, ela própria foi adquirindo características que a aproximaram dessa lógica, sendo central para isso a questão da terra e a alternativa do regime de execução por empreitada global. A possibilidade da produção habitacional ser realizada por meio da modalidade empreitada global pode reduzir a ação do movimento, descaracterizando o projeto autogestionário que justificou o MCMV-Entidades. Tal situação fica clara em fala de representante do movimento social, conforme trecho de entrevista realizada por Viana (2017):

> “nós, da União, entendemos que a autogestão e a empreitada global são regimes antagônicos. Nós lutamos, sempre, pela autogestão. Essa é a nossa bandeira, porque acreditamos que ela vai além da construção da casa, ela envolve o empoderamento político e social da comunidade ao longo do processo. O cara entra para o movimento querendo uma moradia, o que, por si só, é legítimo. Mas, ao longo do processo formativo, ele entende que o fato dele não ter casa tem a ver com questões de cunho político, de desigualdades sociais. A empreitada global, nesse sentido, é uma distorção da modalidade, é um absurdo ela existir, achamos que quem quiser contratar empresa, que vai para o FAR. Mas acho que a sua criação tem a ver com a dificuldade de algumas entidades em operacionalizar o programa e também como uma forma do Estado se relacionar com os órgãos de controle, pois seria mais fácil para eles, do ponto de vista do medo, de prestarem contas, já que estão acostumados a se relacionam com empresas” (Viana, 2017 p. 79).

Klintowitz (2016) defende que em governos de esquerda os movimentos sociais tendem a valorizar a maior oferta de participação estatal e a disputar nessas instâncias seus projetos e interesses. Ao mesmo tempo, tendem a orientar sua ação por uma disposição menos conflituosa e uma postura de maior conciliação, evitando a pressão sobre os governos (Klintowitz, 2016, p. 181). Arquitetar encaixes institucionais é conveniente para os movimentos sociais pois resguarda interesses e capacidade de (re)ação ao reduzir a contingência (Gurza Lavalle *et al.*, 2017).

A modalidade MCMV-Entidades, tal como foi criada, não foi capaz de fortalecer os movimentos em termos simbólicos - acessaram o Estado, receberam recursos, participaram mas numa posição periférica e, apesar de tensionar tal oportunidade, não foram capazes de redefinir a estrutura organizacional do subsistema - nem em termos práticos – nunca se articulou uma rede de assessoria

técnica para capacitar e apoiar a atuação dos movimentos tal como se deu no Uruguai, por exemplo, onde uma série de medidas foram implementadas em paralelo ao programa para dar suporte às cooperativas autogestionárias. Ou seja, as capacidades estatais, fator fundamental para as dinâmicas de institucionalização dos interesses e demandas dos movimentos (Gurza Lavalle *et al.*, 2017) e necessárias para a consolidação de um modelo de produção autogestionário, não foram criadas[43]. Segundo Gurza Lavalle *et al*. (2019), as capacidades estatais no provimento de normativas legais, recursos administrativos, humanos e financeiros voltados a operar a política são igualmente mecanismos intervenientes na construção de encaixes institucionais e afetam a amplitude da influência dos atores sociais no processo decisório.

O MCMV-Entidades pode ser visto como um encaixe visando a acomodação de interesses exata a ponto de ter o apoio dos movimentos, mas não impor obstáculos ou concorrência aos modelos hegemônicos de produção. Tatagiba, Abers e Silva, (2018) ao analisar três exemplos de políticas mostram como o arranjo Estado-mercado no modelo neodesenvolvimentista manteve os movimentos em posição periférica e reduziu a possibilidade de efetivamente disputar os modelos alternativos.

Inseridos nessa lógica, como parte da coordenação de interesses estabelecida, os movimentos buscavam brechas para que seus interesses também fossem atendidos. Assim, passaram a reivindicar maiores metas por entidade, o aumento do porte dos empreendimentos, a prerrogativa de construir equipamentos públicos como escolas e postos de saúde. Nesse processo, os movimentos assumiram desafios cada vez maiores e a questão da terra e das estratégias fundiárias, se tornou cada vez mais crítica para o advento da modalidade. A inserção da modalidade em um arcabouço institucional que já estava estruturado para a lógica da produção privada, inviabilizou a boa execução do Entidades (Rodrigues e Mineiro, 2012 *apud* Klintowitz, 2016 p. 181) e nessa lógica do mercado imobiliário privado, os movimentos precisaram disputar terrenos com as grandes construtoras (Klintowitz, 2016).

Para Viana (2017), o MCMV-Entidades perpetuou problemas herdados das experiências anteriores de autogestão, especialmente os relacionados à falta de terra urbanizada para construção dos empreendimentos e à gestão da produção habitacional. Segundo Fix (2011), o aumento do poder de compra de terras das empresas atingiu os movimentos de moradia que reduziram a ocupação de terras como modo de conquistar terrenos e passaram a comprá-los dentro do mercado, concorrendo

[43] É inegável que houve um processo importante e significativo de aprendizagem tanto por parte das entidades como por parte da burocracia do Ministério das Cidades e, sobretudo, da CAIXA, porém não foram criados estruturas e processos capazes de apoiar de fato as entidades, promovendo a sua capacitação, profissionalização e, consequentemente, seu fortalecimento.

com as empresas, que expandiram sua atuação para as periferias urbanas. O mecanismo de compra antecipada de terrenos, principal alternativa[44] criada para mitigar a desigualdade na disputa com as construtoras pela compra de terrenos, não se mostrou efetiva. No entanto, os movimentos continuaram a reivindicar no âmbito do ConCidades o aumento de recursos para a compra antecipada, sem fazer uso desse espaço para reivindicar outros instrumentos de disponibilização de terrenos públicos ou que lhes permitisse viabilizar os projetos nos terrenos já adquiridos.

Passados cerca de cinco anos de implementação da modalidade, num contexto de mudanças do contexto político e após as manifestações de junho de 2013, um novo movimento começa a ganhar projeção no interior do subsistema e passa a disputar espaço com os quatro movimentos nacionais. Por meio de grandes ocupações e mobilizações de massa, o MTST foi ganhando expressividade e suas lideranças poder de ação perante o governo.

### 3.2 O surgimento de um novo movimento num contexto democrático: a trajetória do MTST

Herdeiro do ciclo político da democratização, mas nascido no contexto da neoliberalização, o MTST é um movimento que atravessou a virada do século e atualmente está presente em 11 estados[45] e mobiliza cerca de 30 mil famílias, a maioria na região metropolitana de São Paulo (Falchetti, 2022). Na visão das lideranças do movimento, é o maior movimento popular urbano do Brasil. Em prefácio escrito para o livro "MTST 20 anos de história: luta, organização e esperança nas periferias do Brasil", de 2017, Raquel Rolnik afirma ter conhecido o movimento em 2011, durante sua atuação como Relatora Especial para o Direito à Moradia da ONU e caracteriza o movimento como:

> "de uma nova geração de movimentos sociais que, embora herdeiros diretos das lutas pela moradia e pela cidade que constituíram – juntamente com outras pautas e direitos sociais – a base popular da frente que derrubou a ditadura, trazia novos conteúdos e formas de organização: a autonomia em relação aos partidos e a ação direta através de ocupações massivas em locais estratégicos (...) o MTST cresceu, se nacionalizou, incorporou pautas bem mais amplas do que a luta pela moradia"

---

[44] Outra medida adotada foi a criação de Grupos de Trabalho nas Superintendências da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) para destinação de terrenos da União para o MCMV-Entidades, porém sem a participação direta ou ingerência da SNH.

[45] Rio de Janeiro, Paraná, Amazonas, Rio Grande do Sul, Tocantins, Goiás, Roraima, Pernambuco, Ceará, Minas Gerais e São Paulo.

O MTST surge em 1997, como braço urbano do MST, que visava a construção de uma frente de ação nas cidades, diante da necessidade de fortalecimento da luta fundiária que vinha sendo hostilizada no campo, e da mudança no perfil da sua base social, cada vez mais urbana (MTST, 2005). Após uma grande marcha realizada pelo MST em 1997, o contato com os centros urbanos por onde passaram, estimula uma reflexão sobre a necessidade de interagir com os trabalhadores das cidades levando o movimento a concluir que a crescente urbanização promovia um processo de deslocamento da disputa política em torno da reforma agrária para as cidades (Medeiros, 2020).

> Foi assim que, na marcha nacional que o MST realiza todos os anos, no ano de 1997, este movimento resolveu liberar militantes comprometidos com a transformação da sociedade para criar um movimento urbano. Estes militantes começaram a estudar os problemas que os trabalhadores viviam com mais dificuldade e perceberam que, naquele momento, dois eram os mais preocupantes: Moradia e Trabalho. (MTST, 2005)

O MST contribuiu para as primeiras formulações do movimento, principalmente sua forma de organização, ocupações e dinâmica dos acampamentos (Goulart, 2011). Embora nos primeiros anos da década de 2000 o MST tenha se desvinculado da organização do MTST e os movimentos tenham se tornado autônomos, eles continuaram compartilhando características e princípios semelhantes, como a independência de partidos políticos, de centrais sindicais e de governos. A desvinculação dos movimentos ocorreu em meio a disputas internas sobre a independência do MTST em relação ao MST e à produção de uma análise de conjuntura própria do movimento sobre as mudanças políticas em curso, quando o PT chega ao poder em 2003 (Elias, 2014).

Para Guerreiro (2016 p. 56), o movimento se apresentou na luta urbana da Grande São Paulo, como uma alternativa em relação a outros movimentos populares originados no bojo da redemocratização, junto ao PT. Sem raízes no trabalho de base inspirado pela igreja católica, a organização nasce numa outra conjuntura, de radicalização dos conflitos urbanos, quando novas forças sociais passaram a ter predominância na organização da periferia, principalmente através do crescimento e consolidação das igrejas evangélicas neopentecostais, da organização centralizada do tráfico de drogas a partir do Primeiro Comando da Capital (PCC), fundado em 1993, e de uma ação estatal que passa a executar mudanças legislativas e práticas institucionais herdeiras da redemocratização.

Segundo Medeiros (2020), o MTST é fruto de uma análise consciente das transformações produzidas na reestruturação das relações de produção sob o neoliberalismo e a necessidade de alcançar os trabalhadores dos centros urbanos que não podiam ser disputados pelas formas tradicionais dos sindicatos. O surgimento dos movimentos de sem-teto nos anos 1990 seria um momento de inflexão

nas lutas urbanas entre ciclo de democratização e o novo ciclo aberto em junho de 2013, representado pela fragmentação das organizações, descentralização da atuação e foco na ação direta (Falchetti, 2022). A transição de um ciclo a outro ocorre em um contexto de transformações sociais desencadeadas com o neoliberalismo, que afetaram tanto o mundo do trabalho quanto a dinâmica urbana (Ibidem). A inclusão social pela cidadania salarial não é mais uma realidade com a interrupção do ciclo de mobilidade ocupacional da era industrial fordista. Os empregos industriais diminuíram e os trabalhos no setor de serviço são marcados pela informalidade e precariedade.

> Nesse contexto, surgem os movimentos de sem-teto, entre eles o MTST. A autonomeação sem-teto é expressiva das mudanças sociais e das condições de luta no contexto neoliberal, o que implicaria uma inflexão em relação aos movimentos originários do ciclo de democratização. (Falchetti, 2022 p. 174).

A autodefinição como "movimento dos trabalhadores", mantem a perspectiva de classe herdada dos movimentos do ciclo de democratização, contudo o movimento reconhece as mudanças nas condições de organização dos trabalhadores e coloca-se como um "movimento territorial", adotando as ocupações nas periferias como a principal estratégia de organização política (Falchetti, 2022 p. 174). Nesse período, enquanto o campo político articulado em torno do PT convergiu para uma atuação de mais colaboração com o Estado e de aproximação com o governo federal, o MTST fez das ocupações urbanas sua principal forma de atuação (*Ibidem*).

> O MTST recoloca, portanto, de maneira bastante polêmica naquele momento no meio militante, a necessidade de organizar a periferia como território que é a materialização da identidade da "nova" classe trabalhadora (anterior à lulista), precarizada e espoliada, sem acesso ao trabalho formal e que, portanto, não tem sua identidade política na organização do trabalho. Era um movimento pequeno, porém reconhecido (principalmente dentro da Universidade) por deflagrar novamente conflitos urbanos por meio de ocupações de terra e bloqueio de rodovias, ações diretas das quais o movimento de moradia tradicional se afastava ao direcionar sua atuação para a formulação e execução de políticas públicas. Sua atuação com base na periferia também fazia com que não se considerasse um movimento de moradia, mas uma organização popular identificada com a questão urbana. (Guerreiro, 2016 p. 56)

O movimento carrega uma série de práticas e a retórica crítica dos movimentos de moradia tradicionais em relação à pauta da Reforma Urbana, ainda que se afaste delas na sua metodologia e

objetivos políticos. Suas primeiras ocupações, na primeira metade dos anos 2000, foram organizadas de maneira muito próxima às daqueles movimentos, que nesse momento, contudo, estavam focados na questão das áreas centrais e seus imóveis vazios, na retomada do programa de mutirões, e de políticas alternativas à provisão habitacional, como o aluguel social e a urbanização de favelas (Guerreiro, 2016 p. 56).

> O MTST valoriza e respeita os movimentos que fazem ocupações de prédios no centro porque eles estão numa lógica importante de recuperar o centro da cidade pelos mais pobres. Para o MTST a questão é a seguinte: por que fazemos ocupação na periferia? Porque o MTST não é um movimento apenas de moradia. Uma ocupação na periferia irradia uma demanda por outras questões como luta por saúde, luta por creches, por transporte. Você envolve muito mais gente e constrói uma força social mais ampla para lutar por reforma urbana e transformação da sociedade. A opção de fazer as ocupações na periferia é uma opção política. (Trecho de entrevista de Guilherme Boulos ao Portal DCM)

O movimento cresceu em escala, atingiu abrangência estadual em 2007, iniciou seu processo de nacionalização em 2009 e, ao longo dos primeiros anos da década de 2010, se constrói enquanto força social atuante nas lutas urbanas (Souza, 2017). Falchetti (2022) propõe uma organização da trajetória do movimento sem três fases: i) fase constitutiva; ii) fase de redefinição; e iii) fase de expansão e consolidação:

i) fase constitutiva - marcada pela proximidade com o MST, com quem organiza as primeiras ocupações, cujo propósito era conseguir a posse do terreno para construir a própria casa, mas que se tornam inapropriadas para a construção política, em função do problema da urbanização precária e da violência urbana pela disputa de território pelo tráfico de drogas. As ocupações Oziel Alves (Campinas), Anita Garibaldi (Guarulhos), Carlos Lamarca (Osasco) e Santo Dias (São Bernardo do Campo) mostraram que a complexidade dos conflitos urbanos implicava formas de ação e ocupação distintas do campo;
ii) fase de redefinição – momento de construção de feições próprias e independência política, afastamento do MST e distanciamento dos demais atores do campo e da atuação institucional. Reformulação no formato das ocupações e na interação com os territórios, a partir de 2005 as ocupações passam a ser orientadas para a organização coletiva e para a pressão sobre os governos por políticas habitacionais, e são realizadas em territórios periféricos onde vivem os trabalhadores pobres. Ocupações Chico Mendes (Taboão da Serra) e João Cândido (Itapecerica da Serra);

iii) fase de expansão e consolidação - década de 2010 e se caracteriza pela intensificação das ações e pela nacionalização do movimento, atuação baseada na combinação entre confronto e negociação com o objetivo de se fortalecer politicamente.

Nessa fase de expansão a metodologia das ocupações do MTST passou a diferir dos movimentos de moradia tradicionais, formados a partir da herança metodológica das CEBs, na qual o trabalho de base está no centro da ação política, objetivando a construção de poder popular a partir da auto-organização e conscientização subjetiva (Guerreiro, 2016). A luta por moradia tinha o papel de formar as bases e incluía os Grupos de Origem, a ocupação de terra, a pressão junto ao poder público, o desenvolvimento do projeto das novas unidades habitacionais, a gestão e parte da execução de sua obra, além do trabalho de pós-ocupação (*Ibidem*). No caso do MTST, as ocupações tinham a característica de crescerem exponencialmente nos primeiros dias, com a adesão de grande número de pessoas sem vinculação anterior com o movimento, convocadas por carro de som. Assim a formação da base se dava nas ocupações, embora reunida de maneira pouco qualitativa, passava por um processo de formação política ao vivenciar a estrutura organizativa coletiva no cotidiano da ocupação, que eram grandes extensões de terra periférica com barracos de lona preta que não tinham função de abrigo (*Ibidem*).

Tal estratégia política teve limitações, na medida em que as ocupações foram reintegradas sem a conquista da moradia, o que não era uma questão tão relevante nos primeiros quase 10 anos, quando se tratava de uma organização local preocupada com a construção de sua base, mas a partir de 2006, pesada a conjuntura no segundo mandato do governo Lula, a avaliação do movimento foi de que esta estratégia se esgotava ao não oferecer nenhuma conquista material à base (*Ibidem* p. 58).

> Ficava claro às lideranças que o modelo tradicional de trabalho de base não frutificava como há trinta anos. Tratava-se de outra constituição histórica material e subjetiva da classe trabalhadora, particularmente a base social do movimento, com identidade de classe não formada nas relações de produção, mas no território periférico. Uma população extremamente precarizada, que vive diretamente as consequências da espoliação urbana que avançou no último período, principalmente no custo da terra (moradia) e do transporte. (Guerreiro, 2016 p. 58)

As estratégias adotadas pelo MTST envolveram ocupações urbanas, grandes mobilizações com trancamentos de estradas, marchas e manifestações políticas articuladas à Frente Povo Sem Medo (FPSM), além de ocupações frequentes da sede do Ministério das Cidades. O movimento desenvolveu uma capacidade de articulação capaz de promover grandes ocupações que se tornaram

instrumento efetivo de pressão sobre o governo federal. Durante o período aqui tratado, nenhum outro movimento foi capaz de articular ocupações tão estratégicas e emblemáticas como as do MTST. Diferentemente das ocupações dos demais movimentos, as ocupações do MTST tiveram repercussão nacional, em jornais de grande circulação. Ao aliar um movimento de massa com organização política, o MTST conquistou espaço na conjuntura política regional e nacional, ao ponto de suas pautas serem tratadas diretamente com o Ministro das Cidades ou com a Presidência.

O MTST, além de utilizar intensamente as manifestações e as ocupações, não se engajou nos espaços institucionalizados de participação. Para Goulart (2011) a conjuntura na qual o MTST surge, impõe novas formulações internas e novos modos de enfrentamento com o Estado e o capital, que fazem com que o movimento ultrapasse o projeto participativo democratizante que se tornou hegemônico na esquerda brasileira dos anos 80 e 90. Ao analisar a política de desenvolvimento agrário, Abers, Serafim e Tatagiba (2014), identificaram que os movimentos rurais percebiam as instituições participativas (criadas antes de Lula) como uma imposição de um governo neoliberal que carecia de comprometimento com os seus interesses, recorrendo então às práticas de protesto. Nesse sentido, tendo surgido como braço urbano do MST, o MTST intensificou novamente o princípio do confronto na luta urbana.

A conjuntura política nacional desse período foi marcada pela estruturação das políticas urbana e habitacional no governo federal, com participação dos movimentos sociais, e posterior distanciamento da agenda da Reforma Urbana. Enquanto os movimentos ligados ao campo democrático-popular atuaram na interface com o Estado, por meio do FNRU e do Ministério das Cidades, o MTST pressionou por meio das ocupações urbanas, ampliando sua atuação em âmbito nacional. Quando em 2009 é lançado o MCMV, com a modalidade Entidades, legitimado por entidades historicamente vinculadas à luta pela Reforma Urbana, o MTST buscou manter certa independência partidária e fez uma oposição à esquerda aos governos do PT, ao mesmo tempo que suas ações passaram a se orientar pela disputa pelos fundos públicos.

> Não sou interlocutor de Dilma nem de Haddad nem de Alckmin. Nós não somos petistas e o PT também é crítico à nossa política. A interlocução que temos com os governos é a partir das pautas de reivindicações que qualquer movimento social deve ter com qualquer movimento democrático, nada além disso. (Trecho de entrevista de Guilherme Boulos ao Portal DCM)

O movimento  adotou uma estratégia que combinava confronto e negociação na luta pela moradia, as ocupações se tornaram maiores e mais numerosas, com foco na mobilização de massa e nos

processos de negociação com o governo. O MCMV contribuiu para o fortalecimento político do MTST, na medida em que possibilitou conquistas concretas para a sua base. Guerreiro (2016; 2018) relaciona o MTST a uma organização popular que se estrutura a partir de um sujeito político consumidor forjado pelo *lulismo*, diferente do sujeito político periférico e espoliado da década de 1980, cuja produção no MCMV-Entidades se da por meio de uma "aliança dos trabalhadores com o capital em nome da criação de certo "poder popular" distante da formação do sujeito político autônomo". Para a autora, o MTST se nacionaliza a partir do MCMV e se massifica ao adaptar sua estratégia política a este novo sujeito político, não àquele forjado no trabalho de base.

Em 2013, o movimento somou-se às manifestações lideradas pelo MPL e passou a ter maior visibilidade e projeção na cena política, segundo Souza (2017), inaugurando um novo período de sua trajetória. As manifestações de 2013, são um marco importante no processo de mudanças no interior do MTST. Com maior independência em relação aos governos petistas que outros movimentos de moradia, impulsionando protestos contra os impactos das obras para a Copa do Mundo de futebol (2014), o MTST se credencia como um importante ator no processo de lutas sociais no Brasil e inicia uma estratégia de nacionalização para ampliar sua atuação em outros estados (Medeiros, 2020 p. 244). No intervalo entre junho de 2013 e a Copa do Mundo, o MTST inicia sua atuação na capital paulista, com as ocupações Faixa de Gaza, Nova Palestina e Copa do Povo, que representaram um novo patamar na trajetória do movimento, seja pela sua magnitude inédita, que desafiou o formato organizativo anterior, seja pela localização estratégica (Falchetti, 2022).

O MTST passou a ocupar crescente espaço na política brasileira, ao compreender, a partir de 2013, que a dinâmica da luta política no Brasil estava em transformação. Em um ano, a base social do MTST triplica, sua capacidade de convocatória aumenta e, com isso, as manifestações convocadas pelo movimento passam a ter outra dimensão (Medeiros, 2020). Já para Souza (2017), nas Jornadas de Junho de 2013 acontece uma ruptura com as formas de ação, estratégias e com os movimentos sociais até então protagonistas dos processos de luta pela Reforma Urbana, que faz emergir movimentos sociais importantes que, reivindicando a mesma bandeira de luta, apontavam para a necessidade de transformá-la ao distanciá-la do campo jurídico-institucional e da centralidade da figura do Estado. São os movimentos autônomos, organizados em redes, apartidários e críticos à institucionalização como o MPL, dos quais o MTST se aproxima.

Na análise de Singer (2013) os "acontecimentos de junho" foram socialmente heterogêneos e multifacetados no plano das propostas, com a coexistência de trabalhadores e classe média

protestando por motivos variados[46], com pautas de todo o espectro político. Os protestos se iniciam com um viés progressista que, para o autor, poderiam prenunciar um novo ciclo de lutas dos trabalhadores, mas a partir do momento em que setores de classe média foram para a rua, o que havia sido um movimento da nova esquerda, adquire um viés regressista e oposicionista, com pautas do centro e à direita. Quando o MPL se retira das ruas, a direita difunde a bandeira da anticorrupção e a esquerda a das desigualdades das condições de vida nas cidades. Singer (2013) aponta o MTST como um movimento de tradição progressista que mobilizou pessoas nas periferias de São Paulo para protestar contra o aumento dos custos de vida e os investimentos na Copa.

Analisando um período maior de tempo, Tatagiba e Galvão (2019 p. 90) defendem que os protestos realizados entre 2011 e 2016 resultaram das mudanças produzidas pelos governos petistas, que geraram um conjunto diverso de insatisfações em diferentes grupos sociais situados entre os dois polos do espectro político, e que a intensificação dos protestos pós 2013, evidencia os limites da conciliação de classes dos governos petistas. Os autores identificaram os *"trabalhadores"* como o maior grupo representado nos protestos. Já o segundo maior grupo, categoria que eles denominaram "*populares e moradores"*, compreendia majoritariamente trabalhadores pobres, precários, desempregados, que vivem de bico ou na informalidade, e abarcava grupos vinculados a associações de moradores, organizações de sem-terra e sem-teto (como o MST e o MTST), movimentos comunitários por melhoria nos serviços públicos e frentes que articulavam diferentes movimentos. Ainda que no interior dessas duas categorias tenham sido identificadas organizações formais com histórico de mobilização que remonta ao período de redemocratização, como a CUT e o MST, os autores apontam, a partir de 2013, o crescimento de novas organizações como o MTST (Tatagiba e Galvão, 2019).

Na leitura do movimento, apesar da apropriação do processo pela direita, as manifestações de junho foram importantes e deixaram um legado positivo de mobilizações "os movimentos populares não são os mesmos antes e depois de junho, você teve um reacenso, isso todo mundo vê"[47]. Como resultado daquele processo, as "mobilizações populares que estavam desacreditadas no Brasil, voltaram para a ordem do dia. Daí as ocupações terem pipocado com grande força a partir de julho, agosto" (Entrevista concedida por Guilherme Boulos ao Outras Palavras).

---

[46] Singer (2013) sugere que os protestos podem ter sido simultaneamente expressão de uma classe média tradicional inconformada com diferentes aspectos da realidade nacional e um reflexo daquilo que ele denominou "novo proletariado", trabalhadores, em geral jovens, que conseguiram emprego com carteira assinada na década lulista, mas que padeceram com baixa remuneração, alta rotatividade e más condições de trabalho.

[47] Entrevista concedida por Guilherme Boulos ao Outras Palavras, em junho de 2013, disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=7Js-HfncJ_U

Para Tatagiba e Galvão (2019), o contexto de boom imobiliário entre 2009 e 2015, com impactos diretos sobre o preço dos aluguéis e da mobilidade urbana, empurrando os pobres cada vez mais para a periferia, agravado pelas constantes violações ao direito à moradia e à mobilidade nas cidades-sede dos mega eventos, ampliou o poder de convocação dos movimentos por moradia e transporte, entre 2011 e 2014, resultando em vigorosas mobilizações que uniram vários grupos à esquerda do PT. Em 2014, a moradia foi a principal reivindicação presente nos protestos, com destaque para as ocupações promovidas pelo MTST em São Paulo (Tatagiba e Galvão, 2019).

Nesse contexto, os movimentos de moradia tradicionais, apesar de continuarem a ter um papel de destaque na conjuntura e nas lutas urbanas, parecem ter perdido sua capacidade ofensiva e estar em um processo de reavaliação de suas práticas de luta (Souza, 2017 p. 14), enquanto que o MTST reivindica a bandeira da Reforma Urbana a partir de um projeto político e popular, que ganha notoriedade e potencial de influência política em função da sua capacidade de organização e mobilização. Segundo Souza (2017):

> "Foi no início de 2014, no entanto, que o MTST avalia ter atingido o auge da sua notoriedade política. A partir do ganho de espaço que o processo político inaugurado pelas Jornadas de Junho lhe proporcionara, aliado à enorme quantidade de trabalhadores que passaram a compor a base das ocupações realizadas ao final de 2013, o movimento se consolidou enquanto nova referência política na luta urbana. Isso ficou evidente com a ocupação Copa do Povo " (Souza, 2017 p. 68)

Vendo a experiência do MPL, o MTST compreendeu que para que esse processo tivesse uma consequência maior, não seria possível continuar atuando de maneira isolada e sem buscar composições no campo da esquerda, é quando o movimento se aproxima dos partidos políticos, que resulta na criação da Frente Povo Sem Medo em 2015 (Medeiros, 2020).

> Vemos que 2013 é considerado um marco para os próprios dirigentes do MTST. Ainda que o movimento, em 2014, não tenha alterado significativamente sua posição em relação ao processo eleitoral – apoiando o PSOL no primeiro turno e o PT no segundo – a partir de então há uma mudança de qualidade no papel do MTST. Tendo como referência os partidos-movimento da nova esquerda, o movimento estimula a formação de um campo político alternativo àquele hegemonizado pelo PT e seus aliados progressistas. A criação da Frente Povo Sem Medo é descrita como parte do esforço de formação de um espaço que pudesse articular as novas lutas sociais em curso e unificar aqueles que compartilhavam do desejo de reorganizar a esquerda no Brasil sob outras bases políticas, ideológicas e organizativas. (Medeiros, 2020 p. 192)

A FPSM, criada em outubro de 2015, congregava diversos movimentos sociais e competia em relevância com a Frente Brasil Popular (FBP), liderada pelo MST e identificada com o campo do petismo. O MST não participa da FPSM, enquanto o MTST não compõe a FBP. Quando, em 2016, ocorre o impeachment, o movimento já estava consolidado e amadurece a necessidade de interagir com o sistema partidário. Liderando manifestações contra o impeachment, o MTST amplia sua influência na esquerda e nesse momento o movimento conclui que precisa dar um passo além (Medeiros, 2020 p. 245). Lideranças do movimento então se filiam ao PSOL e passam a disputar eleições municipais e federais.

Quando o MTST se torna um ator relevante no cenário político e no MCMV-Entidades (ano de 2014), o Ministério das Cidades não possuía mais sua configuração original em termos de estrutura e de pautas. Abers, Serafim e Tatagiba (2014) argumentam que dois fatores influenciaram mudanças na relação Estado-sociedade durante o governo Lula: a migração de ativistas para dentro do governo e a transformação criativa dos repertórios de interação Estado-sociedade já existentes para essas novas circunstâncias. Durante o mandato de Olívio Dutra, o Conselho e a Conferência tornaram-se arenas centrais na definição da política urbana, com sua saída, técnicos ligados ao FNRU também saíram do governo. Esta reconfiguração diminuiu a importância da participação institucionalizada na tomada de decisões, apesar de os espaços terem permanecido ativos, e a política de proximidade se tornou rotina central de interação. Nesse novo contexto, as lideranças do MTST souberam explorar a política de proximidade que era exercida não em função de laços pessoais ou proximidade partidária, mas pelo sua posição no campo relacional como interlocutor reconhecido em função da sua capacidade de mobilização.

Quando passa a atuar como entidade organizadora do MCMV-Entidades, o MTST foi dos movimentos que optou pela execução dos seus empreendimentos na modalidade de cogestão no regime de empreitada global. Existe uma importante, porém complexa, discussão sobre essa forma de produção e como ela se afasta da proposição original do MCMV-Entidades, que não seremos capazes de aprofundar neste trabalho pois o foco do estudo recaiu sobre as rotinas de interações entre o movimento de moradia e o executivo federal. Mencionamos aqui a discussão colocada por Guerreiro (2016; 2018), por possuir relação com questões colocadas em relação à forma de organização do movimento, como estrutura sua base e o pragmatismo da sua forma de atuação. A autora argumenta que o MTST, ao estabelecer uma aliança com o capital produtivo na construção civil na modalidade da empreitada global, a estratégia política de construção do “poder popular” passa pelo mesmo interesse do capital, da produtividade e massificação, apoiados no aparato estatal e na ampliação da

exploração, e negligencia a atuação política junto às relações de produção e à formação da base, o que passaria pela autogestão, na perspectiva de formulação de outro programa para as cidades, que envolve uma forma urbana de resistência e dissensual (Guerreiro, 2016 p. 77).

Desde um outro ponto de vista, recorrer à empreitada global, porém, também pode ser visto como uma estratégia de lidar com o desafio da implementação, de conciliar exigências burocráticas com os pressupostos participativos para executar o programa, o que no entanto poderia implicar num afastamento de suas bases e em riscos para o fortalecimento das organizações e de suas articulações (Teixeira, Blinkstad, Pismel e Tatagiba, 2016).

> (...) é inegável que mobilizar as bases para lutar pelo reconhecimento de um direito consiste em uma ação diferente de atuar diariamente, colocando "a mão na massa", para ofertar um serviço público. É como se, ao executar os programas, as entidades estivessem se comportando como parte do Estado, tornam-se um Estado que procura agir pela lógica de movimento social. Por outro lado, atuar na implementação impacta a forma de se relacionar com a base e com os demais atores estatais, econômicos e sociais acionando um conjunto particular de mecanismos com profundas implicações sobre a dinâmica de interação do movimento com as instituições políticas e sobre o ativismo social de uma forma mais ampla." (Teixeira, Blinkstad, Pismel e Tatagiba, 2016 p. 8)

Neste sentido, trecho de entrevista realizada por Viana (2017) com representante do movimento de moradia, corrobora o que foi defendido por Teixeira, Blinkstad, Pismel e Tatagiba (2016), ao deixar clara a posição do MTST quanto ao seu papel na luta pela redistribuição dos recursos por meio da mobilização das suas bases, mas não necessariamente como agente na implementação direta da política:

> "obviamente que a gente defende o MCMV-Entidades e possuímos empreendimentos contratados nele. Várias ocupações, inclusive do Ministério das Cidades, nós fizemos sozinhos. Mas entendemos que a construção da casa não é o principal objetivo. Devemos nos concentrar na luta política e na organização das famílias para forçar os governos a investirem na habitação de interesse social. Então, no nosso caso, a gente contrata por empreitada global. Mas temos construtora de confiança e participamos junto com elas da definição das questões estruturantes do empreendimento" (Viana, 2017 p. 108)

Nas palavras de um entrevistado, a opção do movimento é a da reforma urbana, o que não necessariamente é construir casa por autogestão, pode ser fazer a disputa do imóvel, ocupar o terreno que está vazio, o que para ele seria legítimo, "não existe apenas um jeito de fazer" (E07).

Já atuando no MCMV-Entidades, nas negociações pela contratação do empreendimento Copa do Povo, o MTST pressionou por alterações no programa de forma a adaptá-lo à forma particular de atuação do movimento. O movimento operava com uma única entidade organizadora e, portanto, poderia executar até mil unidades habitacionais de forma simultânea, limite máximo do maior nível de habilitação do programa, mas o empreendimento Copa do Povo previa mais de duas mil unidades. Conforme relatado nas entrevistas, além da ocupação de grandes extensões realizada no entorno do estádio onde seria realizada a Copa, o MTST começa uma série de mobilizações reivindicando a contratação do empreendimento e a flexibilização das regras do programa que eram impeditivas para tal (E04). Foi então publicada a Portaria MCID nº 500, de 24 de setembro de 2015, que alterou a Portaria MCID nº 747, de 1 de dezembro de 2014, que regulamentava o processo de habilitação de entidades privadas sem fins lucrativos, para atuarem como entidades organizadoras de operações do MCMV-Entidades. Dentre as alterações admitiu-se a possibilidade de execução simultânea de mais de 1.000 unidades habitacionais por uma única entidade, desde que atendidos determinados requisitos. Também passou a admitir a atuação de uma entidade em mais de uma unidade da federação, popularmente apelidadas de entidades nacionais. Tais alterações, conforme exposto em entrevistas, são tidas como resultantes das lutas do MTST para viabilização do empreendimento Copa do Povo, e foram uma demanda unilateral do MTST, não dialogando com as demandas dos outros movimentos nacionais.

O MTST passa a ser reconhecido pelo governo Dilma como um ator social relevante nacionalmente, a partir de um alinhamento com o mote de um governo eficiente, passa a ser visto como um movimento com capacidade operacional capaz de entregar unidades habitacionais de boa qualidade e em tempo hábil. Esse reconhecimento como um ator que produz habitação com eficiência e entrega tem uma certa relação com uma estratégia discursiva, porque na prática foram poucos empreendimentos construídos pelo movimento naquele momento.

### 3.3 Contextos, trajetórias e padrões de interação

Como demonstrado até aqui, os quatro movimentos nacionais de moradia, juntamente com o conjunto de atores e instituições que compunham o FNRU, foram responsáveis por um processo histórico de sedimentações institucionais resultado de processos de interação socioestatal que, no governo

federal, a partir da abertura no primeiro governo Lula, tiveram como legado encaixes que institucionalizaram o acesso de atores sociais ao Estado, como a criação do Ministério, Conselho e Conferência das Cidades, a aprovação da Lei do Fundo e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, o acesso a assentos em Conselhos e Mesas de negociação, além da abertura para ocupação de cargos na burocracia. Ainda que a agenda da coalizão da reforma urbana não tenha se tornado central na política como demonstrado por Klintowitz (2015), a partir dos encaixes estabelecidos, os movimentos de moradia puderam disputar a construção de agendas, que se consolidaram em domínio de agência com o estabelecimento de programas habitacionais autogestionários, o Programa Crédito Solidário e, na sequência, o MCMV-Entidades. São domínios de agência porque neles se reconhece e favorece a capacidade de agir e decidir de determinados atores (Gurza Lavalle *et al.*, 2019 p. 52) - ambos repassaram recursos diretamente aos movimentos para implementação da política em volume nunca antes acessado[48], num arranjo típico de programa associativo, contribuindo, também, para o desenvolvimento de suas capacidades e organização, não só no nível federal, como em outros níveis federativos.

A capacidade acumulada nos encaixes e interações estabelecidos até a instituição do MCMV-Entidades moldou como o MTST, mais tarde, interpelou o Estado. Partindo de encaixes já estabelecidos, o movimento adquiriu condições de influência na política e estabeleceu um perfil próprio de agência, que lhe permitiu acessar recursos materiais e simbólicos. A seguir, buscaremos explorar os mecanismos institucionais, relacionais e sociais, intervenientes na construção desse perfil de agência a partir do processo histórico de interação e de institucionalização dos movimentos nacionais e do MTST.

Buscando responder a pergunta que foi colocada no início deste trabalho, sobre como o MTST construiu padrões de relação com o governo federal que escaparam à lógica daqueles construídos pelos movimentos nacionais e aumentaram sua capacidade de influência na política, retomando as discussões apresentadas ao longo dos capítulos anteriores, primeiramente tentaremos responder por que aconteceu, o que atribuímos a mecanismos institucionais e a mecanismos relacionais, para depois buscar explicitar como aconteceu, o que atribuímos a mecanismos sociais do movimento. Ao defender que o MTST foi capaz de estabelecer uma nova configuração de domínio de agência,

[48] Até maio de 2024 o MCMV-Entidades contratou 73.228 unidades habitacionais, representando um investimento de mais de R$ 4 bilhões em subsídios. Destas, cerca de 35 mil unidades habitacionais foram concluídas e entregues e foram desembolsados R$ 3,8 bilhões. Em abril de 2024 o programa anunciou a seleção de outras 37.500 unidades, que se contratadas, representarão um investimento de cerca de R$ 6 bilhões em subsídios. Fonte: Secretaria Nacional de Habitação; Posição: Maio/2024.

também buscou-se evidenciar as possíveis razões para a legitimidade do movimento perante o Estado, que aumentou sua influência na política e abriu caminho para acomodações do MCMV-Entidades aos padrões desse novo ator.

**Mecanismos institucionais e relacionais ou por que o MTST construiu agência**

Como visto no segundo capítulo, os mecanismos institucionais consistem em condições que afetam as instituições políticas na formação de encaixes, como a permeabilidade do Estado, a composição partidária e eleitoral da coalizão no governo e as capacidades estatais que, por sua vez, afetam a amplitude da influência dos atores sociais no processo decisório e moldam suas demandas (Gurza Lavalle *et al.*, 2017). Na trajetória de institucionalização do MTST a sua capacidade de agência foi duplamente condicionada pelas relações estabelecidas pelo movimento nas estruturas do regime e do subsistema da política habitacional. O movimento ascende no bojo dos governos de esquerda e ganha visibilidade com os protestos de junho de 2013. A partir daí foi capaz de avançar as suas causas, dada a existência de encaixes que foram produto histórico de interações constituídos pelos movimentos de moradia junto com a coalizão da reforma urbana, principalmente dado à consolidação desses encaixes na forma de um programa habitacional associativo operando em nível federal e com recursos garantidos e que favoreceu a ação política do MTST e possibilitou seu crescimento.

Num contexto mais amplo, nas décadas que antecederam as Jornadas de Junho, as condições de vida precárias dos trabalhadores pobres nas cidades, fruto das transformações urbanas e sociais resultantes das políticas neoliberais da década de 1990, se acirravam intensificando os conflitos urbanos e, em certa medida, contribuíram para uma nova onda de manifestações a partir de 2012. A crise do capitalismo neoliberal de 2008 teve impacto nas condições de vida nas cidades, com o aumento do custo de vida, precarização do trabalho, deterioração dos salários, degradação da qualidade dos serviços urbanos e agravamento de problemas decorrentes da falta de acesso a direitos básicos, dentre eles a moradia. Quando essa crise atinge o Brasil, encontra nos governos petistas uma política neodesenvolvimentista baseada na conciliação de classes, resultado da combinação paradoxal entre uma política macroeconômica neoliberal e a ampliação do papel do Estado como indutor do desenvolvimento que possibilitou a adoção de medidas de distribuição de renda e proteção social, bem como a maior permeabilidade do Estado a movimentos sociais e sindicais (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014). Os importantes avanços nas políticas sociais, porém, foram insuficientes frente à complexidade e profundidade dos problemas urbanos. Nas palavras de Hermínia Maricato (2015 p. 14) a “distribuição de renda não resolve problemas urbanos como

habitação e transporte coletivo", assim "o que o salário mínimo deu como uma mão o aluguel tirou com outra".

Tatagiba e Galvão (2019 p. 72)[49], argumentam que "a relação entre a intensificação dos protestos, a partir de 2012, e a deterioração do ambiente político e econômico é complexa e dificilmente pode ser apreendida em termos de uma causalidade unívoca", mas que é plausível supor que está relacionada tanto ao impacto da crise do capitalismo numa economia periférica, como a brasileira, quanto ao legado contraditório dos governos do PT.

> Em síntese, não podemos considerar a emergência dos protestos como reflexo da deterioração das condições políticas e econômicas. Os dados parecem sugerir o contrário: os protestos, com trajetória ascendente desde 2012, se intensificam em 2013, abrindo espaço para a deterioração das condições políticas e econômicas e promovendo, ao mesmo tempo, um realinhamento da correlação de forças. É nesse sentido que argumentamos que os protestos expressam, em parte, as contradições dos governos petistas, ao mesmo tempo em que contribuem para produzir e aprofundar sua crise. A crise, por sua vez, potencializa os descontentamentos com o governo e fomenta novos protestos. (Tatagiba e Galvão, 2019 p. 77)

Antes mesmo da deterioração dos indicadores econômicos, observou-se um sentimento difuso de insatisfação que abre espaço para transformações no contexto político e econômico. Quando os protestos atingem o pico em 2013, produzem mudanças no contexto político, abrindo oportunidades inéditas para que setores à direita e à esquerda do PT manifestassem suas divergências em relação ao governo e novos coletivos da esquerda e das novas direitas adquirissem visibilidade crescente nas ruas (Ibidem). Os autores identificaram que as condições de vida nas cidades apareciam entre as principais reivindicações dos protestos, que tiveram dentre os grupos sociais mais ativos os sem-teto. Dentre as novas organizações formais à esquerda que cresceram nesse momento identificam o MTST.

> Esse contexto ampliou o poder de convocação dos movimentos por moradia e transporte, principalmente entre 2011 e 2014, resultando em vigorosas mobilizações que uniram vários grupos à esquerda do PT, muitos deles com inspiração autonomista. Em 2014, a moradia foi

[49] Analisando o ciclo de protestos no Brasil entre 2011 e 2016, ao propor uma abordagem integrada dos protestos Tatagiba e Galvão (2019) buscam articular a teoria do confronto político à teoria marxista, associando economia e política, classe e outros pertencimentos, trabalho e movimentos sociais, o nacional e o global e defendem que, para além das contingências relacionadas às mudanças de regime, os movimentos sociais contemporâneos respondem, de forma não unívoca, à dinâmica do capitalismo e suas crises.

> a principal reivindicação presente nos protestos, com destaque para as ocupações promovidas pelo MTST em São Paulo. (Tatagiba e Galvão, 2019 p. 27)

Os protestos aprofundaram a crise do governo, potencializando descontentamentos que, por sua vez, geraram novos protestos criando oportunidades para agência do MTST. Inserido nesses agenciamentos recíprocos (Tatagiba, Abers e Silva, 2018), ao mesmo tempo em que é produtor desse contexto de crise resultante dos protestos, é produto dele ao saber aproveitar da sensibilidade das instituições à transformação naquele momento crítico (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2011 *apud* Carlos, 2019 p. 163) e usar dessa oportunidade para ganhar reconhecimento. Após 2013 o movimento cresce, se torna presença constante no Ministério das Cidades, se habilita como entidade organizadora no MCMV-Entidades e, aos poucos, vai se aproximando do governo federal, até se tornar um aliado importante contra o processo do impeachment.

> Não foi por acaso, portanto, que o MTST passou a ocupar crescente espaço na política brasileira. O movimento passou a compreender, a partir de 2013, que a dinâmica da luta política no Brasil estava em transformação. Em um ano, a base social do MTST triplica. Sua capacidade de convocatória aumenta e, com isso, as manifestações convocadas pelo movimento passam a ter outra dimensão. (Medeiros, 2020 p. 192)

No subsistema da política habitacional, como característico do governo Lula, havia se configurado uma coordenação e acomodação de interesses com uma dupla agenda concorrente, mas com claros imbricamentos cooperativos, onde os movimentos ganham status de *players* e passam a cooperar mais com o governo, se distanciando dos demais atores da coalizão da reforma urbana (Klintowitz, 2015). No governo Dilma, embora os arranjos institucionais e de atores tenham permanecido praticamente os mesmos, ocorrem problemas nessa coordenação de interesses, novos atores se fortalecem e há uma disputa por espaço de novas lideranças.

> Outro fato curioso que surge a partir da instalação do regime da política pública do MCMV, é a disputa pelo espaço entre os atores. Atualmente os poucos espaços de decisão acerca do MCMV-E, onde se modificam normativas e se disputam recursos, estão ocupados pelos atores ligados ao FNRU, mas com a possibilidade do lançamento da terceira fase do MCMV, assiste-se a uma clara disputa das novas lideranças que buscam brechas para que seus interesses também sejam coordenados. (Klintowitz, 2015 p. 322 - fazendo referência a acordos estabelecidos entre o governo e o MTST em função da ocupação Copa do Povo)

A coordenação de interesses foi tão forte que mesmo aqueles críticos ao modelo do programa, reivindicavam participação: ao mesmo tempo que propunha o confronto com o Estado como novas formas de resistência e mesmo sendo crítico ao modelo do MCMV, o MTST aderiu à produção de moradias por meio do MCMV-Entidades e não só passou a reivindicar mais recursos para o programa, como passou a atuar a partir dele (Ibidem).

Certos tipos de encaixes e sua ativação podem fortalecer as capacidades sociais através da complexificação organizacional dos atores sociais na gestão de programas governamentais (Gurza Lavalle *et al.*, 2017). Para Guerreiro (2016 p. 61) o MCMV-Entidades abre espaço para a prática política do MTST com a disponibilidade de recursos para a compra de terras e conquistas materiais para a sua base, sendo instrumento para a nacionalização do movimento: "com a entrada privilegiada no mecanismo interno do Estado, o movimento passa a ter abertura em diversas comunidades e organizações políticas no país".

Os mecanismos relacionais, por sua vez, correspondem à estrutura de vínculos dos movimentos com sua rede de relações informais, de apoiadores e coalizões, que potencializam a influência dos atores coletivos na política pública, condicionando a construção de domínios de agência (Gurza Lavalle *et al.*, 2017). Parte de uma nova geração de movimentos surgidos já no período pós-democratização, o MTST possui uma gênese relacional (Carlos, 2019) diferente dos movimentos constituídos na década de 1980, assim como outra conformação de base social, e acaba mobilizando diferentes setores da esquerda. O MTST surge em um contexto específico e ganha projeção a partir de junho de 2013, num momento de crise da hegemonia petista na organização dos movimentos sociais, quando novos movimentos identitários e autonomistas também se fortalecem.

Os movimentos nacionais de moradia, ou os "novos movimentos sociais" conforme Eder Sader, se fortaleceram durante o período da transição democrática, na luta contra o regime militar. Formaram o MNRU, junto do qual foram capazes de institucionalizar na Constituição de 1988 os princípios da reforma urbana e no Estatuto da Cidade o princípio do direito à cidade. Como demonstrado nos capítulos anteriores, esses movimentos percorreram um longo caminho de institucionalização das suas demandas. Por meio de repertórios de ação coletiva lutaram pela institucionalização da participação em espaços de interação socioestatal, que foram favorecidos no momento de abertura dos governos petistas, com o trânsito de atores da coalizão da reforma urbana para dentro do Estado, ocupando cargos na burocracia e posições chave no governo. Estabeleceram encaixes a partir dos quais os movimentos que se formaram depois deles puderam atuar.

O MTST é um "novíssimo movimento social", não só pelo que representa no campo da habitação em termos das suas estratégias e dos seus repertórios, como pelas redes que mobiliza. É um movimento

de segunda geração fruto da democratização, que surge a partir de outra constituição histórica, material e subjetiva da classe trabalhadora base social do movimento, que possui uma identidade de classe que não foi formada nas relações de produção, mas no território periférico com todas as suas transformações recentes - precarização do trabalho, violência e crime organizado, recuo das organizações de base da igreja católica e expansão das igrejas evangélicas neopentecostais (Feltran, 2010; Guerreiro, 2016).

A sua gênese teve ligação com o MST e não com a trajetória de luta pela moradia e por políticas públicas para o financiamento de processos autogestionários. Segundo Medeiros (2020 p. 187), o movimento é fruto de "uma análise consciente das transformações produzidas pela reestruturação das relações de produção sob o neoliberalismo e a necessidade de alcançar os trabalhadores e trabalhadoras dos centros urbanos que não podiam ser disputados pelas formas tradicionais de organização política do mundo do trabalho". Neste sentido se diferenciaria dos movimentos de moradia em São Paulo, por trazer o DNA de um movimento com 15 anos de luta no campo e que tinha um projeto político que ia além da conquista de casas (*Ibidem*).

O MTST não possuía ligações históricas com o PT e durante muito tempo se manteve apartidário. Depois de 2013, contudo, o movimento faz uma leitura de que era necessário reorganizar a esquerda no Brasil sob outras bases políticas, ideológicas e organizativas e estimular a formação de um campo político alternativo àquele hegemonizado pelo PT (*Ibidem*). Tendo como referência os partidos-movimento da nova esquerda, participou da fundação da Frente Povo Sem Medo e se aproxima do PSOL.

> O MTST passa então a ver no fim do ciclo petista à frente do Governo Federal a oportunidade de impulsionar a formação de um novo polo de esquerda no Brasil. A partir disso se intensificam contatos entre dirigentes do PSOL, dos sem-teto, intelectuais, líderes de outros movimentos sociais e até lideranças petistas insatisfeitas com as dificuldades de renovação do PT. (...)
>
> A filiação de Boulos ao PSOL e a formação de uma aliança não só eleitoral, mas também política, se deu pela leitura comum que partido e movimento vinham desenvolvendo sobre o processo de reorganização da esquerda brasileira e de superação do petismo como sua corrente hegemônica. (Medeiros, 2020 p. 248)

Em termos das suas redes e apoiadores, apesar de ter iniciado a sua trajetória nas periferias de São Paulo e ter na sua base pessoas pobres e periféricas, o MTST mobiliza estratos médios, com forte

apelo entre jovens universitários[50], um perfil da esquerda diferente daquela mobilizada pelos movimentos ligados ao FNRU. Ainda em termos de suas relações, o MTST não possui relação histórica com os movimentos tradicionais de moradia e, durante o período analisado, no subsistema da política habitacional, não demonstrou uma intenção de aproximação, mantendo uma agenda de forma paralela. A dissociação dos movimentos nacionais se da em dois sentidos, ao passo que o MTST se constrói como um ator com atuação com características próprias no programa MCMV-Entidades (por meio de uma única entidade nacional no regime de cogestão), e à medida que vai ganhando destaque neste campo e em suas arenas. Inicialmente critica e recusa as arenas tradicionais do setor de habitação e critica, inclusive, os espaços participativos e os repertórios de interação que deles resultam. Contudo, é a existência de estruturas conformadas preteritamente que permitiu que o MTST atuasse e se consolidasse como um ator relevante. Quando ganha capacidade de mobilização e expressão, pressiona e conquista espaços paralelos a partir de onde negocia suas demandas específicas. A partir dessas interações o movimento foi capaz de pressionar por alterações das regras do programa que impactaram o seu desenho e condições de adesão, acomodando a forma de atuação do MTST, se tornando, assim, poroso aos seus interesses.

Também existem peculiaridades na forma como se deu o reconhecimento do MTST como um ator com legitimidade e relevância no âmbito nacional. A primeira é que sua projeção ocorre de forma rápida, se consideradas as trajetórias que os atores nacionais de outras gerações tiveram que percorrer para alcançar o mesmo *status*, o que se deu, segundo as entrevistas, em função do reconhecimento da capacidade de mobilização do movimento. A segunda é o fato de ser atribuído ao movimento uma capacidade de entrega. Mesmo sem uma contratação expressiva, ficou evidente nas entrevistas que havia uma percepção geral de que eram bons executores da política. À medida que aumenta sua capacidade de agência junto ao governo, intensifica a política de proximidade ganhando destaque devido à sua posição no campo relacional, o que lhe conferiu um nível de prestígio que permitiu prescindir das mediações e estruturas institucionais que haviam legitimado os movimentos anteriores.

> "(...) mas acho que ele tinha era um trânsito diretamente com a SGPR diferente dos outros movimentos que um dia tiveram mais, depois um ou outro que tinha lá com alguém, mas ele

[50] Essa não foi uma característica apenas do MTST, em sessão no XVII ENANPUR (2017) - Ativismo Urbano: novas formas de conflitos territoriais - sobre novos coletivos ativistas que sugiram depois do ciclo democrático-popular, Arantes e Rena argumentam que tais movimentos apresentam importantes limites e contradições: quase todos os grupos em destaque nas metrópoles brasileiras como Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Recife, Fortaleza, são articulados, principalmente, pela classe média urbana, branca e universitária.

não, ele tinha já uma linha de contato no nível superior que abria muita porta para ele acho que pela força que ele tinha de mobilização." (E04)

"Em relação ao governo passou a ter um tratamento diferenciado, reuniões com o Gilberto Carvalho, (cita nome de liderança) tinha interlocução com a Dilma." (E03)

Em função do seu posicionamento nas relações de poder, adquire acesso diferenciado aos recursos materiais – a flexibilização do nível de habilitação permitiu que o movimento contratasse mais unidades - e simbólicos – passa a ser reconhecido como um movimento nacional e com destaque dentro do campo - influenciando e distinguindo sua capacidade de agência e consequentemente de influência sobre a política pública (Abers, Silva e Tatagiba, 2018).

Esses elementos corroboram para afirmar que o MTST constituiu um novo domínio de agência, pois se constrói como ator específico, acessa espaços próprios de interação e interlocução e produz efeitos na política pública a partir de seus interesses. Se os encaixes são definidos relacionalmente como processos intermediários de solidificação institucional derivados de interações socioestatais, que atribuem alguma agência com certa duração aos atores sociais, e se nesse processo de institucionalização de médio alcance, as modalidades de encaixes institucionais podem constituir "domínios de agência", quando a legitimidade e agência dos atores sociais são reconhecidos pelo Estado em um âmbito específico de política (Carlos, 2019), então podemos considerar que o MTST logrou um domínio de agência. O processo histórico de construção de encaixes institucionais habilitou o MTST a arquitetar pontos de acesso e de influência política no Estado, em um contexto de permeabilidade governamental mediado pela composição partidário-eleitoral dos governos petistas, potencializada pelo momento crítico aberto com as manifestações de junho de 2013.

**Mecanismos sociais ou como o MTST construiu agência**

Nos processos de interação com o Estado, os atores sociais adquirem aprendizados e expertise ao operar políticas específicas e interagir com a administração pública. Tais mecanismos sociais se expressam na complexificação organizacional e nos repertórios de ação coletiva acionados nas interações (Gurza Lavalle *et al.*, 2017). O MTST reinterpretou de forma estratégica os reportórios de interação historicamente empregados pelos movimentos de moradia ao passo que desenvolveu novas capacidades no processo de interação com o Estado e na operação do MCMV-Entidades.

No estudo do Ministério das Cidades, ao analisar a trajetória da política urbana Abers, Serafim e Tatagiba (2014) apontam como o repertório de interação Estado-sociedade nesta política foi

construído ao longo de 30 anos e incluiu todas as quatro rotinas - protestos, mobilizações, política de proximidade e ocupação de cargos na burocracia - mas privilegiou o fortalecimento da participação institucionalizada, com ênfase na mudança institucional. Primeiramente como MNRU[51] e mais tarde como FNRU, militantes da reforma urbana se engajaram ativamente na institucionalização da política urbana tanto no nível nacional, quanto no nível local. Como MNRU, lutaram pela aprovação da Constituição e pela regulamentação do capítulo sobre a política urbana incluindo princípios da reforma urbana, e mais tarde na aprovação do Estatuto da Cidade. Desde os anos 90, na escala local lutaram pela criação de espaços institucionalizados de participação nos governos municipais, como o orçamento participativo, as Conferências e Conselhos, e a partir dos anos 2000, na escala federal pressionaram pela criação do Ministério das Cidades, do Conselho e das Conferências das Cidades, do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS e FNHIS). Essa atuação não só gerou conhecimento e capacidades para o movimento, como lhe conferiu legitimidade.

Mas o movimento também sabia como se engajar em formas mais personalistas de interação quando necessário aos seus objetivos. Ao passo que os movimentos urbanos se tornaram especialistas em participação institucionalizada, práticas de *lobby* permaneceram como parte importante de seu repertório de interação com o Estado (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014 p. 336) e, assim, a política de proximidade acompanhou a expansão da participação institucionalizada, ambas impulsionadas por uma crescente presença de militantes do movimento na burocracia. Com a abertura do primeiro governo Lula, militantes do movimento ocuparam cargos no Ministério das Cidades, e além de atuarem nas novas arenas de participação institucionalizada que haviam ajudado a criar, atuavam como consultores, participavam de reuniões, se envolvendo diretamente no desenho da política, sendo o compartilhamento de projetos políticos fator importante para nesse processo.

Na política habitacional, os movimentos de moradia tradicionais não abriram mão dos espaços de luta e das rotinas de protesto como ocupações e manifestações, porém valorizaram a participação institucional. As autoras creditam isso ao fato de que quando o governo Lula chegou ao poder, os movimentos de moradia trabalhavam com instituições participativas há décadas e tinham uma fé substancial nelas. Tatagiba (2010) argumenta que em governos de esquerda, os movimentos tendem a valorizar a ampliação da participação estatal e a defender seus projetos e interesses através dessas instâncias, adotando uma abordagem menos conflituosa e mais conciliatória, evitando pressionar os governos e reduzindo a utilização do protesto como forma de negociação.

---

[51] Após a aprovação da Constituição o Movimento Nacional de Reforma Urbana se tornou o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU).

Os movimentos nacionais de moradia integrantes do FNRU se forjaram nesse mesmo processo e faziam parte das dinâmicas políticas do setor da política urbana. Como mostra Carlos (2012) ao estudar os efeitos da inserção dos movimentos sociais em instituições participativas de políticas públicas sobre os padrões de ação coletiva, a gênese relacional do movimento, dentre outros fatores, seus vínculos com partidos políticos de esquerda, afeta a sua decisão de ampliar as relações com órgãos governamentais e de estabelecer relações cooperativas com o Estado. Quando o PT assumiu o governo federal, movimentos sociais ligados ao partido enfrentaram inúmeros dilemas e desafios enquanto interagiam com um governo aliado, dentre eles, pressões para conter suas críticas ou mesmo moderar as suas demandas (Tatagiba, 2009 *apud* Abers, Serafim e Tatagiba, 2014 p. 346). Foi o que aconteceu no caso dos movimentos de moradia e, como mostraram as entrevistas, também não sem seus dilemas. Quando aparece um novo movimento, com uma atuação mais autônoma e que faz maior uso de rotinas contenciosas, os relatos foram de que os demais movimentos se sentiram com "a bandeira roubada da mão" (E03), tendo que reivindicar espaços de representação (E06) e demonstrar para a sociedade que também tinham um histórico de luta (E08).

O MTST, por sua vez, mesmo num contexto de um governo de esquerda com abertura do Estado para a participação dos movimentos, atuava por meio de repertórios contenciosos, empregando frequentemente rotinas de ação direta como manifestações, marchas e passeatas, organizando ocupações de terras e sedes administrativas e trancamento de rodovias. As ocupações de grandes áreas em momentos políticos estratégicos pressionaram o governo e obedeciam uma lógica diferente de uso da ocupação, onde primeiro se dava a ocupação para depois se mobilizar um grupo. O movimento estabeleceu uma rotina baseada no conflito e negociação e menos na participação institucionalizada, o que Guerreiro (2016) chamou de uma "dialética entre o enfrentamento e o acordo".

Ainda ao tratar do Ministério das Cidades, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) apontam uma reconfiguração do Ministério que resultou em mudanças nos padrões de relação entre movimentos e governo. Foi quando, em 2005, o então Ministro Olívio Dutra (PT) é substituído por Márcio Fortes, do Partido Progressista (PP). Junto com ele vários militantes do FNRU deixaram o Ministério, e a importância da participação institucionalizada na tomada de decisões diminuiu, apesar dos espaços terem permanecido ativos. Muito em função do perfil político do novo Ministro, as relações passaram a ser mais personalistas e bilaterais, e a política de proximidade tornou-se a rotina central de interação (Ibidem). As instâncias de participação continuaram funcionando até 2016, período também em que a SNH continuou sob liderança do PT, e em 2009 foi lançado o MCMV tendo como uma das modalidades o MCMV-Entidades.

A interlocução mais próxima entre o MTST e o governo federal se deu depois dessa mudança de configuração do Ministério das Cidades e com o MCMV-Entidades já operando. O movimento escolhe não ter assento no ConCidades e atua de forma independente em relação aos demais movimentos de moradia, que tinham a prática de buscar a construção de consensos em relação a pautas relevantes antes de iniciar a negociação com o governo. Nesse mesmo espírito, os movimentos quase sempre negociavam em grupo, enquanto que o MTST escolhia ser recebido à parte. À medida que aumenta sua capacidade de mobilização, aumenta a capacidade de agência do movimento, que aprofunda a política de proximidade ao passo que, durante o período analisado, se mantém apartidário e escolhe não ocupar cargos na burocracia. Essa dinâmica prevalece até o ano de 2016, quando as relações se reconfiguram e os movimentos se unem contra o processo do impeachment da Presidente Dilma Rousseff.

Outro fator observado e relatado nas entrevistas que não pode ser desconsiderado, é a simpatia que o movimento conquistou de setores da esquerda, da academia e mesmo de parcela da sociedade, seja pelo perfil das lideranças, pelas estratégias de comunicação, ou pela ação contenciosa frente a um senso comum de que a participação institucionalizada representava a cooptação ou desmobilização dos movimentos sociais pelo PT. Tatagiba e Teixeira (2014) ao tratar dos efeitos políticos dos movimentos sociais sobre a política pública, argumentam que o impacto do movimento é esperado quando aliados políticos ou opinião pública favorável (ou os dois) combinam-se com um movimento com forte capacidade de mobilização. Ou seja, o resultado da ação dos movimentos depende de variáveis internas e externas ao movimento, precisamente o que foi observado em relação ao MTST.

Enquanto as organizações ligadas ao FNRU apostaram muito claramente em espaços de diálogo como representações em conselhos, mesas de negociação e interações com agentes governamentais na construção de políticas públicas, o MTST fez uma aposta de não concentrar sua atuação nos espaços institucionalizados. Ainda que os movimentos tradicionais não tenham abandonado suas rotinas de protesto e ação direta, privilegiaram o fortalecimento da participação institucionalizada como forma de avançar suas pautas, reproduzindo repertórios de interação experimentados ao longo da sua trajetória enquanto membros do FNRU.

Já o MTST experimentou de novas formas esses mesmos repertórios, confirmando que, apesar da escolha de como se organizar ser influenciada por experiências passadas e normas sociais, atores constantemente modificam repertórios de ação coletiva, experimentando e combinando diferentes práticas em novas formas de organizar, mobilizar apoio e expressar demandas (Abers, Serafim, Tatagiba, 2014). O movimento não só privilegiou a ação direta, como usou dela para abrir caminho

para a exploração da política de proximidade. Oportunizando sua capacidade de mobilização e visibilidade, usou da ativação de relações pessoais como forma de ter acesso privilegiado aos espaços decisórios, corroborando que indivíduos específicos podem ganhar destaque devido à sua posição no campo relacional, o que lhes confere um nível de prestígio que permite prescindir das mediações e estruturas institucionais que facultam acessos (*Ibidem* p. 333).

O uso de repertórios que envolveram ação direta em manifestações, fechamento de rodovias, ocupação de terras e sedes administrativas, atribuída à posição do movimento de não disputar os espaços institucionalizados de participação foi, no entanto, combinado com momentos de negociação pautadas pelo acirramento da correlação de forças e timing político estratégico. O movimento também reinterpretou o uso das ocupações na estratégia de luta, empregando a ocupação como objeto para atração de famílias para a base do movimento, enquanto a formação política da base acontecia ao longo do processo da ocupação (Guerreiro, 2016). A mobilização gerou visibilidade que gerou capacidade de agência que gerou resultados simbólicos e materiais, que geraram maior capacidade de mobilização e assim sucessivamente. Segundo a fala de entrevistado "eu mobilizo porque eu tenho uma resposta e eu tenho uma resposta porque eu mobilizo" (E07).

O perfil das lideranças nacionais do movimento, seu capital social e cultural, permitiram que essas lideranças mobilizassem estratégias discursivas e ferramentas de comunicação mais atrativas diante desse novo contexto, explorando novas mídias sociais de coletivos e movimentos como a Central de Mídia Independente e a Mídia Ninja. Além disso, a principal liderança do movimento à época, Guilherme Boulos, foi colunista semanal do Jornal Folha de São Paulo entre 2014 e 2017. A mobilização e a publicização das ações do movimento, alcançada em função dos repertórios utilizados e da capacidade de comunicação, chamaram atenção ao ponto do MTST ocupar o imaginário do que seria um movimento social de moradia.

Na operação do MCMV-Entidades o MTST desenvolveu uma atuação descrita nas entrevistas como bastante pragmática, mais voltada às suas demandas e menos à construção da política ou aprofundamento das instâncias de participação. Em função da estrutura organizacional do movimento, que contava com lideranças nacionais jovens com formação universitária, o que significou uma representação com capacidade de articulação no diálogo com o executivo federal, foi citada como um diferencial do movimento com termos como "qualidade do preparo" e "nível diferenciado" (E04), ou seja, era visto como um valor.

A atuação por meio de uma única entidade organizadora e sempre na modalidade de cogestão, com uma empresa construtora à frente da execução das obras e a gestão do empreendimento pela

entidade, conferiram ao movimento uma imagem de bom executor. Essa imagem de bom executor aliada com sua habilidade de negociação resultou em ganhos para o movimento.

**De crítico a aliado ou por que o Estado cedeu**

Os relatos das entrevistas de atores que estavam dentro do Estado representando o governo à época, apontam possíveis explicações sobre o porquê da abertura do governo às demandas do MTST mesmo sabendo que, de certa forma, estavam *bypassando* os canais institucionais aos quais outra parte dos atores, com os quais tinham alianças históricas importantes e que foram centrais para pensar a reforma urbana, tinham se dedicado. Na visão de membros do governo, não haveria motivos para não atender aos pleitos do movimento (E01), uma vez que estavam "dentro das regras" e era um movimento que "entregava" (E05). Aliado a isso, as ocupações no entorno do estádio e a ameaça de inviabilizar a Copa do Mundo representou para o governo um risco maior do que estava disposto a correr. Nas palavras de um entrevistado da SGPR, representava um problema mais complexo envolvendo questões de segurança e logística, que poderia afetar a imagem internacional do país e "acender um pavio para as eleições" (E03).

Naquele momento, com a situação política do governo se deteriorando, um movimento com grande capacidade de mobilização passou a ser visto como um possível aliado político no futuro. Além de certa afinidade política com a ex-presidente Dilma, por questões técnicas, e do ex-presidente Lula, por questões políticas, Guilherme Boulos, principal liderança do MTST, passou a ser visto como uma liderança da esquerda, um quadro político a ser preservado (E03; E05; E07). Quando se configura o processo do impeachment, o governo convoca os movimentos sociais, dentre eles o MTST que, mesmo crítico aos governos petistas, integrou-se à campanha contra a deposição da presidente e, com isso, aproximou-se das bases sociais do petismo e ampliou ainda mais sua relevância política (Medeiros, 2020).

> Apesar de suas insatisfações com o governo, com o agravamento da crise política em 2015, trabalhadores e populares, articulados na Frente Brasil Popular e na Frente Povo sem Medo, coordenadas pelo MST e MTST, respectivamente, com a participação de centrais sindicais e partidos, saíram às ruas em defesa de direitos sociais e contra o impeachment. (Tatagiba e Galvão, 2019 p. 80)

Por fim, o movimento conferiu visibilidade à questão da moradia. Ao tornar públicos os conflitos com o governo que envolviam um dos seus principais programas, que era acompanhado diretamente pela

Casa Civil e pela Presidência da República, chamou atenção para o MCMV-Entidades. Como argumentado por Klintowitz (2015 p. 266), a política habitacional foi fundamental na construção do projeto político dos governos petistas, já que continha todos os elementos que agregavam valor à coordenação de interesses presente no lulismo: componente social, possibilidade de impulsionar a política econômica e de geração de empregos, e disputa de recursos por importantes coalizões. A coordenação de interesses foi capaz de garantir que duas agendas concorrentes convivessem, mesmo preservando suas contradições e, apesar dos ganhos assimétricos conquistados pelos movimentos de mordia em relação à coalizão do setor produtivo, criou-se um imbricamento cooperativo que permitiu construir um programa com status de política, que se tornou uma das principais forças do governo (*Ibidem*). Num cenário como esse, ter um ator com a expressividade do MTST poderia dar força ao MCMV-Entidades.

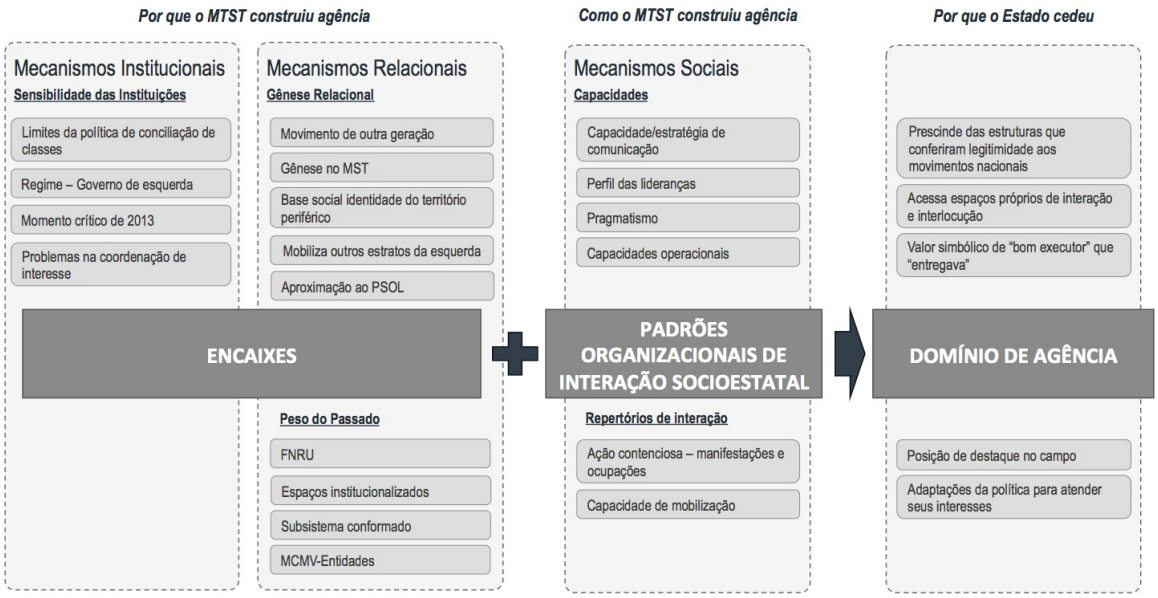
> A quase hegemonia em torno desta política é tal, que as poucas manifestações públicas de grande porte que se expressam contrariamente visam a ampliação de recursos e da agregação de mais atores na coordenação de interesses.
>
> A força deste processo é tão pujante que mesmo os atores ligados ao setor habitacional que se apresentam publicamente como opositores da política vigente, reivindicam seu quinhão. No exato momento de finalização deste trabalho (março de 2015), o MTST (Movimento dos Trabalhadores Sem Teto) promoveu uma série de manifestações nacionais reivindicando, ao mesmo tempo, reforma urbana (expressão que foi fortalecida simbolicamente neste cenário que se engendrou) e o lançamento da terceira fase do Programa Minha Casa Minha Vida, programa ao qual o movimento apresenta muitas ressalvas em seu discurso, mas que, simultaneamente, disputa uma fatia. (Klintowitz, 2015 p. 329)

Passada a Copa do Mundo, quando foi chamado para a mesa de diálogo na SGPR, o MTST defendeu uma mudança de dinâmica do governo, com uma inflexão e radicalização do atendimento às demandas dos movimentos sociais e maiores investimentos no programa (E03).

A Figura 1 procura sintetizar num diagrama a resposta à pergunta de pesquisa, ou seja, quais mecanismos institucionais, relacionais e sociais contribuíram para a construção de agência pelo MTST. Se os domínios de agência possuem perfis configuracionais distintos, sendo compostos por encaixes, capacidades de ação e de organização e por capacidades estatais (Gurza Lavalle *et al.*, 2017 e 2019), mudanças nas estruturas relacionais do regime e subsistema condicionaram a emergência e o desenvolvimento do MTST e lhe conferiram uma posição de destaque no campo, a partir do qual, condicionado por mecanismos relacionais e sociais próprios, o MTST foi capaz de

estabelecer uma nova configuração de domínio de agência em função dos encaixes construídos pelos atores sociais que o antecederam, ganhando poder de influência: se constitui como ator com características específicas, acessa espaços próprios de interação e interlocução, teve atendidas demandas relevantes para o movimento, produz mudanças na política a partir de seus interesses e abre espaço para transformações da política que refletem uma adaptação da política à prática do movimento.

Figura 1 – Mecanismos intervenientes na construção e agência pelo MTST




Elaboração da autora.

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisou as interações socioestatais entre os movimentos sociais de luta por moradia e o governo federal tendo como pano de fundo o MCMV-Entidades. Mais especificamente, analisou as particularidades das dinâmicas de interação construídas pelo MTST, que escaparam à lógica das interações estabelecidas pelos movimentos nacionais de moradia ligados ao FNRU, atores históricos do campo.

Os movimentos sociais podem se constituir como mediadores entre os interesses e as demandas da sociedade tradicionalmente desconsiderados na construção de políticas públicas e nos espaços e processos institucionais onde essa construção acontece. Na medida em que traduzem interesses e demandas em propostas de políticas e são bem-sucedidos na disputa de tais propostas nas interações com os outros atores, os movimentos podem obter conquistas institucionais e ampliar o acesso de suas bases aos recursos do Estado. Compreender este processo, a maneira como ocorre, quais atores ganham acesso ao Estado e a sua capacidade de influenciar a conformação das políticas e das instituições exige entender a maneira como os movimentos sociais interagem com outros atores do regime político e do subsistema de política pública. É, portanto, tarefa de estudos empíricos dos processos de construção de encaixes por atores sociais, desde sua gênese até sua eventual consolidação institucional em domínios de agência, identificar mecanismos específicos operando quer nas especificidades ou feições dos encaixes (variação horizontal) quer em sua hierarquia política ou autoridade (variação vertical) ou na sua articulação sob determinadas configurações (domínios de agência) (Gurza Lavalle *et al.*, 2019).

O estudo partiu da minha percepção empírica da existência de um novo ator social no subsistema da política habitacional, que diferentemente dos movimentos do ciclo democrático-popular, não se engajou nos espaços institucionalizados de participação e pautou sua atuação, no período aqui analisado, principalmente em ações contenciosas. Envolveu, portanto, a observação participativa de uma servidora da burocracia federal e, dado o perfil da maioria dos entrevistados, enfatizou o ponto de vista dos atores estatais no nível federal, podendo vir a contribuir para a literatura sobre a perspectiva estatal da participação social. Diante da abordagem desde a perspectiva dos atores estatais, os atores sociais foram analisados a partir da atuação das lideranças nacionais dos movimentos de moradia que os representavam nas interações com o governo federal.

A busca da compreensão dos fenômenos observados empiricamente apoiou-se na teoria sobre institucionalização e relações entre Estado, movimentos sociais e políticas públicas. Essa literatura tem se dedicado a analisar como os movimentos constroem vínculos de colaboração com o Estado

para influir nas políticas públicas e, dessa forma, atender suas demandas e interesses. Tal literatura foi extensamente utilizada para estudar os movimentos de moradia e a coalização da reforma urbana, porém pouco têm sido utilizada para a análise do MTST. Assim este estudo busca contribuir com esta agenda de pesquisa, ao oferecer a analise de um ator relativamente novo no campo.

Partiu-se da abordagem dos "repertórios de interação" proposto por Abers, Serafim e Tatagiba (2014), para descrever o que foi observado e confirmado nas entrevistas, de que o MTST reinterpretou antigas rotinas, adotando uma postura crítica à participação institucionalizada e à ocupação de cargos na burocracia, e privilegiando protestos e ação direta, que por sua vez abriram caminho para o aprofundamento de uma política de proximidade.

Por circunscrever a pesquisa ao MCMV-Entidades, foi explorada a abordagem de Tatagiba, Abers e Silva (2018) que defende que os movimentos sociais são atores que atuam nos subsistemas para a construção de modelos alternativos de políticas públicas, que buscam traduzir as ideias que conformam o projeto político do movimento em propostas de política pública. Nesse processo buscam promover inovações institucionais que sejam favoráveis à promoção de seus interesses, sendo condicionados pelo regime, subsistema e características do próprio movimento. Para explicar o modelo alternativo proposto pelos movimentos de moradia utilizamos o conceito de Blinkstad (2017) de "programa associativo", um desenho particular de programa onde os movimentos atuam como mediadores entre as pessoas pobres e o Estado na implementação de políticas públicas, estimulando ao mesmo tempo a organização coletiva do público-alvo da política.

Utilizou-se o modelo analítico proposto por Abers, Silva e Tatagiba (2018) para abordar o contexto político para analisar como, ao longo do tempo, mudanças nas estruturas relacionais que compõem o regime e o subsistema condicionaram a emergência e o desenvolvimento do MTST ao interagir ativamente com agenciamentos dos outros movimentos e do governo, que lhe conferiu uma posição de destaque no subsistema, possibilitando acesso diferenciado a recursos materiais e simbólicos.

Adicionalmente, foi usado o enfoque dos encaixes e domínios de agência proposto por Gurza Lavalle *et al.* (2017; 2019), que discute os processos de sedimentação institucional das demandas dos movimentos sociais, ou "encaixe", que podem se tornar estáveis, de maior alcance e potência, configurando "domínios de agência", os quais conferem legitimidade e poder de influencia ao movimento e transformam não somente a estrutura estatal, mas também as práticas sociais.

Apoiada nesse arcabouço teórico, buscou-se compreender o processo histórico de construção de encaixes institucionais e domínios de agência, em face de dinâmicas de institucionalização e de interação socioestatal, com base na trajetória do MTST, com o objetivo de explicitar os mecanismos

que levaram à constituição de um perfil configuracional específico de domínio de agência pelo movimento na política habitacional no contexto do MCMV-Entidades. Partindo da noção de que são domínios de agência porque institucionalizam âmbitos de atuação que animam a capacidade de ação dos atores estimulando sua condição de agentes (Gurza Lavalle *et al.*, 2019 p. 51), defendemos que o MTST constituiu um novo domínio de agência, pois se constrói como ator específico, acessa espaços próprios de interação e interlocução e produz efeitos na política pública a partir de seus interesses. Conforme elementos propostos por Gurza Lavalle *et al.* (2019 p. 51), o MTST constitui um domínio de agência porque: (i) foi visto como um ator com legitimidade para agir e demandar em nome de grupos específicos, ainda que sem ter o monopólio da representação; (ii) teve atendidas demandas relevantes para o movimento, ainda que sem uma relação de exclusividade; (iii) o suporte material conferido pelos encaixes propiciou a sua estabilização e contribuiu para o crescimento e nacionalização do movimento, ainda que sem a garantia de financiamento perene; e (iv) ganhou posição de destaque no campo, reduzindo o poder de concorrência de atores estranhos ao domínio de agência, mesmo que não tivesse o controle sobre a entrada de novos atores.

Buscando responder a pergunta de pesquisa de como o MTST construiu padrões de relação com o governo federal que escaparam à lógica daquelas já construídas pelos movimentos nacionais ligados ao FNRU e que aumentaram sua capacidade de influência na política, defendemos que tal condição se deu em função de mecanismos institucionais, mecanismos relacionais e mecanismos sociais. Em termos dos mecanismos institucionais - condições que afetam as instituições políticas na formação de encaixes, como a permeabilidade do Estado, a coalizão no governo e as capacidades estatais - apontamos que o movimento ascende no bojo dos governos de esquerda, ganha visibilidade com os protestos de junho de 2013 e avança as suas causas a partir do MCMV-Entidades, que favoreceu a ação política do MTST e possibilitou seu crescimento. Em termos dos mecanismos relacionais - estrutura de vínculos com redes de relações informais, de apoiadores e coalizões, que potencializam a influência dos atores coletivos na política pública – mostramos que o MTST possui outra gênese relacional, outra conformação de base social, e mobilizou diferentes setores da esquerda. Em termos dos mecanismos sociais – complexificação organizacional e repertórios de ação coletiva, aprendizado dos atores, sua expertise para operar políticas específicas e interagir com a administração pública – argumentamos que o MTST reinterpretou antigos reportórios de interação como uso de ações contenciosas, ao passo que desenvolveu novas capacidades comunicativas e operacionais na implementação do MCMV-Entidades, sendo visto como bons executores do programa.

Analisando o processo de construção de encaixes por um ator social, desde sua gênese até sua consolidação institucional em domínio de agência, procuramos demonstrar o que Gurza Lavalle *et al.*

(2019) propuseram, de que os encaixes arquitetados pelos atores no Estado e domínios de agência que conferem legitimidade de agir e poder de influência na política e no processo de decisão, são construções históricas contingentes e não fatalidades. Articulando o estudo empírico com as abordagens teóricas mobilizadas, comprovou-se a hipótese de que por ter surgido em um momento histórico diferente e ser produto de um processo de institucionalização distinto daquele dos movimentos do ciclo democrático-popular ligados ao FNRU, o MTST estabeleceu padrões de interação diferenciados com o governo federal que lhe conferiram capacidade de agência própria. Assim, e sem prejuízo de outras conclusões e sugestões que venham a ser trazidas por futuros estudos, o que foi discutido aqui indica que produto de um processo de interações socioestatais distinto dos movimentos nacionais ligados à coalização da reforma urbana, que evoluíram com o contexto institucional produzido pela mobilização social que gerou a Constituição de 1988 e levou a esquerda ao poder, o MTST é um ator com capacidades distintas porque sua trajetória de institucionalização e suas relações com as instituições foram, em si, distintas. O MTST surge em um momento histórico distinto, estabelece uma trajetória diferente e, portanto, é produto de um processo de interações socioestatais distinto dos movimentos do FNRU.

Consonante ao pressuposto de mútua constituição entre Estado e sociedade civil, mecanismos, sejam eles institucionais, relacionais ou sociais, tanto condicionam processos de institucionalização, enquanto herança de interações socioestatais pretéritas, quanto são ensejados por esses últimos quando a institucionalização gera encaixes que são resultado da ação ulterior de outros atores coletivos (Gurza Lavalle *et al.*, 2019). Ainda que condicionado por mecanismos relacionais e sociais próprios, o MTST foi capaz de estabelecer uma nova configuração de domínio de agência em função dos encaixes construídos pelos atores sociais que o antecederam.

As teorias aqui mobilizadas defendem que a institucionalização é um recurso para fazer avançar as agendas defendidas pelos movimentos sociais e protegê-las das contingências da política. “Perenizar os valores e interesses defendidos mediante a institucionalização é um resultado possível e inclusive almejável de processos de mobilização que não ocorre de modo unidirecional nem é definido de uma só vez, em um único momento ou circunstância” (Gurza Lavalle *et al.*, 2019 p.42). Pressupõem que do ponto de vista dos atores sociais há benefícios associados à institucionalização, sendo desejável que movimentos sociais tenham condições de vocalizar os conflitos sociais, de politizar questões de baixa notabilidade na agenda pública e de escolher as estratégias de ação que julgarem mais pertinentes para pressionar o Estado (*Ibidem*). Contudo, não significa que resultem, necessariamente, em ampliação ou fortalecimento das redes movimentalistas no longo prazo. Como apontado por Tatagiba, Abers e Silva (2018) e Klintowitz (2015), com o MCMV os movimentos obtiveram suas

maiores conquistas em termos de acesso aos recursos do Estado, ao mesmo tempo que o modelo estatal-privatista se fortalece. Aqui, entretanto, cabe uma discussão que não tem sido feita, que é a da real capacidade de expansão do MCMV-Entidades ou do modelo autogestionário na escala que os problemas habitacionais brasileiros demandam.

O afastamento temporal possibilitado pela conclusão do trabalho neste momento, permite supor que para o MTST houve ganhos no processo de institucionalização, que foi aprofundado após o período aqui tratado. A principal liderança do movimento se filiou ao PSOL e disputou eleições presidenciais, para a prefeitura de São Paulo e foi eleito Deputado Federal. Quando o PT retorna ao governo federal em 2023 o movimento assume cargos importantes na burocracia, como a Secretaria Nacional de Periferias (SNP) do Ministério das Cidades e a Secretaria Nacional de Diálogos Sociais e Articulação de Políticas Públicas da Secretaria-Geral da Presidência da República. No Congresso, tem pautado a questão da moradia, apoiaram a aprovação do orçamento do programa e destinaram recursos de emenda parlamentar ao MCMV-Entidades. Aprovaram o Projeto de Lei nº 2920/2023 que criou o Programa Cozinhas Solidárias, institucionalizando na forma de política pública federal uma iniciativa emblemática do movimento criada em 2021. No governo federal, a SNP está implementando o Programa Periferia Viva, que congrega um conjunto de ações voltadas aos territórios periféricos, e está responsável por políticas fundamentais como a de urbanização de favelas, gestão de riscos, regularização fundiária e melhoria habitacional. O Decreto que estabelece a estrutura regimental do Ministério das Cidades, também atribui à SNP a responsabilidade por acompanhar as mesas de negociação de conflitos fundiários, pauta cara para o movimento. No MCMV-Entidades, no processo de habilitação de entidades e seleção de propostas do ciclo de 2023/2024, se habilitaram novamente como entidade organizadora atingindo o nível máximo de habilitação, e tiveram propostas selecionadas para a contratação de 3.393 unidades habitacionais, sendo a entidade de nível “A” com o maior número de propostas apresentadas e selecionadas.

O MTST transitou entre as duas instâncias não institucional e institucional, abre espaço com ações fora da institucionalidade, mas é capaz de avançar, de fato, suas pautas atuando por dentro da institucionalidade. Alguns indícios parecem mostrar que tais avanços se dão, sobretudo, em contextos específicos de governos do campo progressista. Nos governos anteriores do PT, contudo, o movimento não ocupava cargos e gozava de maior autonomia, conforme entrevistado “fez o que quis na época em que podia fazer” (E03). Na gestão atual, além de ocupar cargos importantes no governo, outras questões políticas estão em jogo no momento em que este trabalho está sendo concluído, como alianças para a disputa pela Prefeitura de São Paulo. A relação entre movimentos sociais e sistema político é permeada por uma tensão intrínseca entre os princípios da autonomia e da eficácia

política (Tatagiba, 2010 p. 67), pesquisas futuras poderão mostrar o que o atual contexto significará para as dinâmicas de interação do MTST e seus efeitos.

Neste sentido, uma nova agenda de pesquisa se abre com as mudanças no regime e no subsistema da política habitacional a partir do impeachment da Presidente Dilma Rousseff. Entre o fim de 2016 e 2022 foram suspensas as atividades do Conselho das Cidades, foram alterados os marcos regulatórios de regularização fundiária e saneamento, neste último em benefício de setores rentistas atuantes nas cidades. Na política habitacional não houve novas contratações nas modalidades de produção subsidiada para as faixas de menor renda e os espaços de interação com os movimentos sociais foram abandonados. Contudo outros encaixes arquitetados, como os normativos aprovados, os procedimentos operacionais estabelecidos, os fundos constituídos para lastrear os programas e compromissos pretéritos estabelecidos via contratos de empreendimentos aos quais não foi dado andamento, tudo isso não pode ser desmobilizado e possibilitou o rápido reestabelecimento do MCMV-Entidades quando um novo governo do campo progressista assume em 2023. Passada a gestão de um governo de extrema direita, onde se fecharam os canais no regime político que haviam possibilitado experimentações em políticas públicas a partir da aproximação entre atores estatais e não estatais, estudos futuros poderão responder em que medida os encaixes e sua articulação como domínios de agência preservaram os ganhos alcançados pelos movimentos nos processos de interação socioestatal ocorridos nas últimas décadas.

Aprofundar pesquisas sobre as relações socioestatais a partir da visão do estado e da burocracia, pode ajudar nessa reflexão. Instigar reflexões dos atores estatais sobre os processos participativos, os sentidos, papéis e usos que eles atribuem à participação e às possibilidades de sua efetividade, pode contribuir para o fortalecimento de uma gestão democrática (Pires, 2014). Para mim, enquanto servidora federal, este trabalho foi, sem dúvida, uma oportunidade importante de reflexão.

## REFERÊNCIAS


ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na era Lula. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ABERS, Rebeca; VON BÜLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade? *Sociologias,* Porto Alegre, v. 13, n. 28, p. 52-84, 2011.

ABERS, Rebecca; SILVA, Marcelo K; TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. São Paulo: *Lua Nova*, n. 105. p. 15-46, 2018.

BAIMA, Carolina. Os ciclos da reforma urbana e seus resultados: Medindo o Direito à Cidade. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Brasília, 2020.

BLIKSTAD, Karin. Movimentos sociais de pessoas pobres: entre as urgências e o direito. Tese (Doutorado), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, 2017.

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. *Análise Social*, v. 29, n. 127, p. 711-732, 1994.

BOULOS, Guilherme. *De que lado você está? Reflexões sobre a conjuntura política e urbana no Brasil.* 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

BOULOS, Guilherme. *Por que ocupamos? Uma introdução à luta dos sem-teto*. 3ª ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2015.

BRANDÃO, Igor, VIANA, Rafael Rocha Reconfigurar a ação pública: ativismo e criatividade política nos Programas Cataforte e Minha Casa Minha Vida – Entidades. In: TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Editora Unesp, 2021. p. 215-236.

CAMARGO, Camila Moreno de. Minha Casa Minha Vida Entidades: entre os direitos, as urgências e os negócios. Tese (Doutorado), Instituto de Arquitetura e Urbanismo (IAU USP), São Carlos, 2016.

CARLOS, Euzeneia. Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos. Tese (Doutorado), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

CARLOS, Euzeneia. *Movimentos Sociais e permeabilidade estatal na construção de encaixes institucionais.* Caxambu: ANPOCS, 2017.

CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Movimentos sociais e

seus efeitos nas políticas públicas – Balanço do debate e proposições analíticas. Porto Alegre: *Civitas,* 2017. Vol 17 n. 2.

CARLOS, Euzeneia. A construção de encaixes institucionais e domínios de agência no movimento popular urbano: mecanismos e configurações. In: GURZA LAVALLE, Adrian; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monica ; SZWAKO, José (Org.). *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 2019.

CASSAB, Clarice. Mudanças e permanências: novos desafios aos movimentos urbanos – Uma aproximação do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST). Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2004.

DIREITO, Denise do C. Dos ventos favoráveis aos contrários: atores estatais, percepções e práticas da participação na Assistência Social (2015 a 2018). Tese (Doutorado), Universidade de Brasília (UNB), Brasília, 2021.

ELIAS, Gabriel. S. Criar poder popular: As relações entre o MTST e o Estado no Distrito Federal. Dissertação (Mestrado), Universidade de Brasília (UNB), Brasília, 2014.

FALCHETTI, Cristhiane. Ação coletiva e dinâmica urbana: o MTST e o conflito na produção da cidade. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

FALCHETTI, Cristhiane. Entre dois ciclos políticos: e percurso do MTST e o caminho das lutas urbanas. *Revista Brasileira de Sociologia*, 2022. v. 10 n. 25 p. 1668-192.

FELTRAN, Gabriel de Santis. Margens da política, fronteiras da violência: uma ação coletiva das periferias de São Paulo. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, São Paulo, 2010. v. 79, p. 201-233.

FERREIRA, Regina F. C. F. Autogestão e Habitação: entre a utopia e o mercado. Tese (Doutorado). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR UFRJ), Rio de Janeiro, 2014.

GOULART, Débora. O anticapitalismo do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST. Tese (Doutorado), Universidade Estadual Paulista, Marília, 2011.

GUERREIRO, Isadora de Andrade. O MTST e o PMCMV: o “poder popular” próprio ao Lulismo. *Dialektiké*, v. 1, 2016. p. 52-78

GUERREIRO, Isadora de Andrade. Habitação a contrapelo: As estratégias de produção do urbano dos movimentos populares durante o Estado Democrático Popular. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2018.

GURZA LAVALLE, Adrian. Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, São Paulo, 2011. v. 48, p. 13-23.

GURZA LAVALLE, Adrian; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monica; SZWAKO, José. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. *Centro de Estudos da Metrópole (CEM), Série Textos para Discussão CEM nº 19/2017.*

GURZA LAVALLE, Adrian; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monica ; SZWAKO, José. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. In: GURZA LAVALLE, Adrian; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monica ; SZWAKO, José (Org.). *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 2019.

JENNINGS, Andrew. *Brasil em jogo: O que fica depois da Copa e das Olimpíadas?* 1ª ed. Boitempo Carta Maior, São Paulo, 2014.

KLINTOWITZ, Danielle. Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000. Tese (Doutorado). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

KLINTOWITZ, Danielle. *Por que o Programa Minha Casa Minha Vida só poderia acontecer em um governo petista?* São Paulo: Cadernos Metrópole, 2016. Vol 8, no 3.

LAGO, Luciana Corrêa do (Org.). *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições.* Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2012.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! In: MARICATO, Ermínia (et al.). *Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo Carta Maior, 2013.

MARICATO, Ermínia. *Para entender a crise urbana.* 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MEDEIROS, Juliano. A nova esquerda latino-americana: movimentos sociais, institucionalização e crise do progressismo. Tese (Doutorado). Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2020.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO. O que quer o MTST? In: JENNINGS, Andrew (Org.). *Brasil em Jogo: O que fica da Copa e das Olimpíadas?* São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2014.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO. MTST - *Cartilha de princípios*. São Paulo: 2005.

PIRES, Roberto. Da Sociedade para o Estado: Desafios da Participação no Brasil. In: MARX, Vanessa

(Org.). *Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOC. 2014

PISMEL, Adriana; TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais e políticas públicas: o campo multiorganizacional de implementação dos programas associativos. *Caderno CRH*, Salvador, v. 35, 2022.

RENA, Natacha; ARANTES, Pedro. Ativismo urbano: novas formas de conflitos territoriais. Sessão livre. XVII ENANPUR. São Paulo, 2017.

RODRIGUES, Evaniza Lopes. Estratégia Fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia. Dissertação (Mestrado), Universidade de São Paulo (FAU USP) São Paulo, 2013.

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

SIMÕES, Guilherme; CAMPOS, Marcos; RAFAEL, Rud. *MTST 20 anos de história: luta, organização e esperança nas periferias do Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

SINGER, André. Brasil, junho de 2013: Classes e ideologias cruzadas. In: *Novos Estudos.* São Paulo, 2013. Ed. 97 Vol. 32 nº 3.

SOUZA, Amanda Paulista de. O Direito nas lutas urbanas, uma análise do uso do Direito pelos movimentos sociais desde 1988. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo, 2017.

TATAGIBA, Luciana. Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas: o caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo. *Colombia Internacional*, Bogotá, n. 71, p. 63-83, 2010.

TATAGIBA, Luciana; PATERNIANI, Stella; TRINDADE, Thiago. Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. In: *Opinião Pública*. Campinas, 2012. Vol. 18, no 2.

TATAGIBA, Luciana.; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 85-102, 2016.

TATAGIBA, Luciana; ABERS, Rebecca; SILVA, Marcelo Kunrath. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, Roberto; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (Orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil*: interseções analíticas. Brasília, DF: Ipea/Enap. pp. 106-138. 2018.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (Org.). *Movimentos Sociais e Políticas Públicas*. São Paulo: Editora UNESP, 2021.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Movimentos sociais e políticas públicas no ciclo dos governos petistas. A controversa novidade dos programas associativos. In: TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (Org.). *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Editora Unesp, 2021a. p. 23-48.

TATAGIBA, Luciana; GALVÂO, Andreia. Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). In: *Opinião Pública*. Campinas, 2019. Vol. 25, no 1.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; BLIKSTAD, Karin; PISMEL, Adriana. et al. A participação da sociedade na implementação de políticas públicas. A novidade dos "programas associativos". *Anais do 40 Encontro Anual da Anpocs*, 2016.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; TATAGIBA, Luciana e BLIKSTAD, Karin. Movimentos sociais na implementação de programas federais: reflexões a partir do caso do MCMV-E. *Anais do 39 Encontro Anual da Anpocs*, 2015.

UNIÃO NACIONALPOR MORADIA POPULAR. *Cartilha de autogestão em habitação* 1ª edição. São Paulo: UNMP, 2019 48 p.

VIANA, Rafael Rocha. Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades: um olhar para a ação dos atores em torno das controvérsias. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Brasília, 2017.

VILAÇA, Ícaro; CONSTANTE, Paula. *Usina: entre o projeto e o canteiro.* São Paulo: Edições Aurora, 2015. 380 p.

**SITES VISITADOS**

"Essas pessoas não apareceram do nada": Guilherme Boulos, coordenador nacional do MTST, fala ao DCM. Portal DCM, 01/06/2014. Disponível em:

https://www.diariodocentrodomundo.com.br/essas-pessoas-nao-apareceram-do-nada-guilherme-boulos-coordenador-nacional-do-mtst-fala-ao-dcm/

Entrevista concedida por Guilherme Boulos ao site Outras Palavras e Estúdio Fluxo em 06/06/2014. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=7Js-HfncJ_U

Entrevista concedida por Marcos Nobre ao Jornal Nexo. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/entrevista/2022/12/02/%E2%80%98Uma-oportunidade-hist%C3%B3rica-foi-jogada-fora-em-junho-de-2013%E2%80%99

Mídia NINJA - Narrativas Independentes, Jornalismo e Ação participação no Roda Viva em agosto de 2013. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=kmvgDn-lpNQ

Depoimento de um dos fundadores do coletivo Mídia NINJA na Revista Piauí. Disponível em: https://piaui.folha.uol.com.br/materia/olho-da-rua/.

Levante Popular da Juventude. Disponível em: https://levante.org.br/

## LEGISLAÇÃO CITADA

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005 - Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009 - Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

BRASIL. Decreto nº 9.076, de 7 de junho de 2017 - Dispõe sobre a Conferência Nacional das Cidades.

CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Resolução nº 93, de 28 de abril de 2004 - Cria o Programa Crédito Solidário voltado para o atendimento de necessidades habitacionais de famílias de baixa renda, organizados em cooperativas ou associações com fins habitacionais.

CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Resolução nº 121, de 09 de janeiro de 2008 - Confere nova disciplina ao Programa Crédito Solidário criado pela Resolução nº 93, de 28 de abril de 2004, do Conselho Curador do FDS.

CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Resolução CCFDS nº 141, de 10 de junho de 2009 - Regulamenta a utilização de recursos da União previstos no Art. 17 da MP nº 459, de 25 de março de 2009, e no Art. 16 do Decreto nº 6.819 de 13 de abril de 2009, criando o Programa Habitacional Popular - Entidades - Minha Casa, Minha Vida voltado ao atendimento das necessidades habitacionais de famílias de baixa renda, organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos.

CONSELHO GESTOR DO FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. Resolução nº 18, de 9 de março de 2008.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 747, de 1º de dezembro de 2014 – Dispõe sobre as condições para habilitação e requalificação de entidades privadas sem fins lucrativos, para os fins que especifica.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 500, de 24 de setembro de 2015 - Dá nova redação à Portaria nº 747, de 1º de dezembro de 2014, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre as condições para habilitação e requalificação de entidades privadas sem fins lucrativos, para os fins que especifica.

## ANEXO - LISTA DE ENTREVISTAS

| CÕDIGO ENTREVISTADO | CAMPO DE ATUAÇÃO |
|---|---|
| Entrevistado 01 | Gestor MCidades |
| Entrevistado 02 | Servidor MCidades |
| Entrevistado 03 | Gestor Secretaria-Geral |
| Entrevistado 04 | Gestor MCidades |
| Entrevistado 05 | Gestor Secretaria-Geral |
| Entrevistado 06 | Gestor Caixa Econômica Federal |
| Entrevistado 07 | Gestor MCidades |
| Entrevistado 08 | Movimento de Moradia |
| Entrevistado 09 | Gestor ConCidades |
| Entrevistado 10 | Gestor Secretaria-Geral |
| Entrevistado 11 | Gestor Caixa Econômica Federal |