

| 332 | O MOVIMENTO NACIONAL DE REFORMA URBANA E A
CONSTRUÇÃO DE UMA NACIONAL POLÍTICA DE
DESENVOLVIMENTO URBANO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO: DA
COOPTAÇÃO À ESTRUTURAÇÃO DE UM FUNCIONAMENTO DE
DECOUPLING

Danielle Cavalcanti Klintowitz

Resumo

Este trabalho tem como objetivo discutir a relação do Estado brasileiro com o ativismo pela Reforma Urbana. O Movimento Nacional de Reforma Urbana, apostou na luta pela institucionalização das pautas defendidas. O Estado brasileiro, por sua vez, pouco a pouco foi legitimando a institucionalização desta pauta por meio um arcabouço normativo, culminado, ao final, na criação do Ministério das Cidades. Busca-se compreender os significados da criação de uma nova organização dentro do Estado, de forma a acolher a pauta específica de um determinado grupo de interesse que luta pelo desenvolvimento de uma política nacional de desenvolvimento urbano incluyente e que rompa com o *status quo* estabelecido no setor de produção de políticas urbanas. Esta busca de significados tem por trás um questionamento mais amplo: Será que a aposta na institucionalização de uma pauta ativista de um movimento social é capaz de promover mudanças significativas na estruturação de uma política pública que envolve diferentes pautas, defendida por diferentes coalizões de interesses, e que esteve cristalizada e sendo operacionalizada da mesma maneira durante 40 anos? Para esta discussão será mobilizado o conceito de cooptação desenvolvido por Selznick (1966), buscando entender como este modelo teórico pode ser utilizado na compreensão da relação entre os movimentos sociais contemporâneos e o Estado brasileiro a partir da redemocratização. Outro conceito importante utilizado é a noção de *decoupling* trazido por Meyer e Rowan (1977). Estes conceitos são trabalhados de forma integrada, a fim de compreender o funcionamento das instituições estatais que estão envolvidas em processos de cooptação.

Palavras-chave: Movimento Nacional de Reforma Urbana, cooptação, decoupling, política habitacional, política de desenvolvimento urbano

**Institucionalização do Movimento Social Dentro de uma Organização: Da
Cooptação ao Decoupling**

O conceito de cooptação é cunhado por Selznick (1966), inicialmente, ligado à teoria de mobilização de recursos, onde as principais variáveis seriam os recursos humanos e financeiros, infraestrutura, oportunidades políticas. Assim a cooptação ocorria quando existem recursos e estes são mobilizados para o cumprimento de determinado fim desejado por uma organização, de modo que esta consiga incorporar grupos ou organizações contrários à sua lógica. Após a cooptação ambos, grupos contrários e a organização inicial

passam a perseguir o mesmo fim. Neste sentido a cooptação é um processo no qual se absorve novos elementos na liderança ou à estrutura decisória de uma organização, dando-lhes poder em troca de afastar as ameaças à sua estabilidade ou existência. Isto, porque ao se dividir a responsabilidades e poder, cria-se um comprometimento, dificultando as críticas severas, posicionamentos contrários e combativos, limitando a autonomia do grupo cooptado, seja ele um movimento social ou qualquer outro grupo de interesse.

Segundo Selznick (1996), a grande vantagem da cooptação está na incorporação, no interior da organização, da resistência externa, sem, contudo transferir um poder real ao opositor cooptado, de modo que este não possa exercer profundas mudanças no interior da organização. Sendo assim, é importante garantir que o cooptado não fuja ao controle, nem exerça um poder verdadeiro dentro da instituição de forma a dominá-la.

Alves e Gomes (2012) lembram, entretanto, que esta definição de cooptação direciona a análise para uma perspectiva que parece ter sido esquecida ao longo do tempo: o “cooptador” também pode sofrer alterações nesta interação. Sendo assim, a cooptação não traria apenas reconfigurações ou descaracterizações aos grupos opositores cooptados que se modificam ao passarem a exercer outras funções no interior do Estado. O cooptação, quando vista à luz das observações de Scott (2001 apud Alves e Gomes 2012), pode trazer transformações para a própria organização.

A visão mais disseminada de cooptação é aquela que percebe a divisão do poder como uma estratégia de desmobilização. Entretanto, Couto (1988) destaca que ao longo do tempo a cooptação acaba por funcionar como um elemento de participação e representação dentro da organização. Para este autor, a cooptação não é um processo estanque, continua ocorrendo, alterando o ambiente político em questão, podendo, assim, atuar como mecanismo real de alteração de objetivos. Segundo esta concepção, o conceito de cooptação tradicional trazido por Selznick (1966) pode ser desconstruído, não representando apenas um peso de desmobilização inevitável, mas podendo ser entendido também como uma forma de integrar e, mais importante, modificar as instituições. Um processo de mudança nas estruturas de poder, alterando a participação e a representação, ao contrário de um resultado inerente do processo burocrático das organizações (Alves e Gomes, 2012).

Nos conceitos utilizados, tanto por Melucci (1980, 1989 *apud* Alves e Gomes, 2012) como por Castells (1974), está na essência dos movimentos sociais a transgressão do sistema político e

o questionamento à estrutura social. Neste sentido, o processo de cooptação tradicional busca eliminar esta pulsão constituinte dos movimentos sociais. A nova forma de analisar a cooptação trazida por Couto (1988), contudo, demarca uma possibilidade deste enfrentamento e transgressão serem realizados internamente à instituição.

Ao mesmo tempo, Couto (1988) observou que este aspecto positivo da cooptação, também não é um processo estanque, podendo novos grupos aparecerem no ambiente político da agência, sendo cooptados e alterando mais uma vez as estruturas e objetivos que haviam sido realinhados pela primeira cooptação. Na história do MCidades, como se verá a diante, este “*looping* de cooptação” fica claro com a saída do grupo dirigente inicial retirado para ceder lugar a um novo grupo, que naquele momento precisava ser neutralizado por trazer perigo à realização do projeto de Governo. Segundo Maricato (2012), o MCidades foi um dos órgãos que foram sacrificados em nome da ampliação do apoio ao governo no Congresso Nacional, não permanecendo com as forças progressistas, com exceção de uma pequena parcela da equipe original.

Mas após estes processos de cooptação, como estas organizações continuam funcionando? Seguem as mesmas formas organizacionais estabelecidas originalmente? E como funcionaria uma instituição na qual ocorreram sucessivas cooptação de diferentes grupos?

Geralmente as organizações formais são entendidas como um sistema de coordenadas e controles de atividades que surgem quando o trabalho é incorporado em redes complexas de relações técnicas e que atravessam fronteiras de trocas. Entretanto, Meyer e Rowan (1977), argumentam que nas sociedades modernas, estruturas organizacionais formais surgem em contextos altamente institucionalizados, onde as estruturas formais destas organizações refletem dramaticamente os mitos de seus ambientes institucionais em vez de as exigências de suas atividades de trabalho.

Segundo estes autores, estes mitos são geradores da estrutura organizacional formal e por isso têm duas propriedades importantes. Primeiramente, eles são prescrições de regras racionalizadas e impessoais, criadas a partir da identificação dos vários efeitos sociais e técnicos, que informam os meios adequados para a prossecução de fins técnicos racionais. Como estes mitos são altamente institucionalizados, ultrapassam o critério individual de qualquer participante, atendendo a avaliações de seu impacto sobre os resultados do trabalho. Os impactos das racionalidades institucionalizadas nas organizações, por sua vez,

são enormes. Estas regras definem novas situações de organização, redefinem as existentes, e especificam os meios para lidar racionalmente com cada uma.

Pensando sob a perspectiva apresentada por Couto (1988) onde a cooptação traz também um legado positivo com a modificação as instituições pelos os novos atores cooptados, por meio da cooptação, as instituições teriam também seus mitos geradores modificados, senão todos, pelo menos parte deles. Ao mesmo tempo, estes mitos geradores são elementos de legitimação e sobrevivência das instituições e não podem ser facilmente abandonados ou modificados.

Este dilema pode ser resolvido na própria leitura de Meyer e Rowan (1977), que nos mostra que as organizações são muitas vezes de baixa obediência a seus mitos geradores que representam apenas uma estrutura formal cerimonial, uma espécie de símbolo para criar uma boa impressão à medida que reforçam a aparência da organização, criando uma imagem de escolhas racionais, mas não mostram os fatos reais, estando os elementos estruturais apenas frouxamente ligados uns aos e às atividades. As regras são frequentemente violadas. As decisões são muitas vezes desrespeitadas, ou, se implementadas têm consequências incertas e os sistemas de avaliação e inspeção do funcionamento das regras são subvertidos ou se tornam tão vagos, que geram pouca coordenação sobre a implementação. Assim, a obediência estrita às normas seria uma ficção. Na prática, existe um fenômeno de “*decoupling*”, ou seja, uma separação entre as normas e a prática administrativa efetiva. Os indivíduos encontram espaços de ajuste às regras, seguindo-as apenas parcialmente. Muitos procedimentos são apenas ritualizados e cerimonializados, possuindo a sua função social na organização, mas não são seguidos estritamente, existindo uma desarticulação entre as estruturas formais e atividades de trabalho real que não são necessariamente legitimadas. Assim, os mitos podem continuar a ser implementados, de forma cerimonial, enquanto abaixo da superfície novas regras são executadas sem que a legitimação social ou institucional destas precise existir.

Neste contexto, podemos aproximar as reflexões de Couto (1988) às reflexões de Meyer e Rowan (1977). O *decoupling* permitiria que as instituições fossem pouco a pouco modificadas, ou melhor, que novas regras e atividades fossem implementadas na instituição pelos atores cooptados, mesmo que as novas formas de atuação não sejam completamente explicitadas e as antigas formas coexistam, mesmo que só formalmente.

Ao pensar sobre a possibilidade de múltiplas cooptações sequenciais de diferentes grupos em uma mesma instituição, a noção de *decoupling* faz ainda mais sentido. Esta organização poderia funcionar com várias camadas diferentes de regras que vão sucessivamente sendo criadas e recriadas e aplicadas de acordo com a necessidade dos atores em um dado momento sem que sejam, verdadeiramente, legitimados novos mitos e rituais cerimoniais a cada mudança ocorrida. As novas formas de atuação vão sendo sobrepostas umas às outras, conforme os atores são trocados.

Para Meyer e Rowan (1977), as vantagens do *decoupling* são claras. Primeiramente, porque este procedimento faz com que permaneça a suposição de que as estruturas formais estão realmente funcionando e, as inconsistências e anomalias envolvidas em atividades técnicas são abafadas. Em segundo, a coexistência de múltiplas camadas de sistemas de regras e atividades, faz com que as disputas e conflitos sejam minimizados, podendo, assim, a organização mobilizar o apoio de uma ampla gama de componentes externos. O *decoupling* permite às organizações manterem-se padronizadas, legitimando forma e estruturas, enquanto suas atividades variam em resposta a considerações práticas e desejo dos atores envolvidos.

Da ideia de Reforma Urbana ao Ministério das Cidades: A Trajetória do MNRU

As origens e matrizes discursivas da reforma urbana remontam ao período entre a eleição de Jânio Quadros em 1961 até o golpe militar em 1964. Nesse período, foram feitas mobilizações políticas em torno do que se chamou de "reformas de base" de João Goulart que buscavam estabelecer uma nova linha política para o Brasil. Neste contexto, ocorreu no Rio de Janeiro em 1963 o Seminário de Habitação e Reforma Urbana - durante o qual foi cunhado pela primeira vez o termo "reforma urbana"- com o propósito de diagnosticar e elaborar propostas para o enfrentamento dos problemas urbanos, de forma a inserir a temática nas discussões das reformas.

A questão da habitação entrou neste documento como um dos principais problemas, orientando o diagnóstico e as propostas formuladas. As resoluções do Seminário já afirmavam pautas que mais tarde seriam levantadas na luta do MNRU ao elencarem entre os direitos fundamentais do homem, o direito à habitação que ao exigir limitações ao direito de propriedade e uso do solo, se consubstanciaria numa reforma urbana - conjunto de medidas estatais, visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das

aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação digna a todas as famílias (Silva, 2003). O documento final propunha uma nova organização institucional, na crença de que a solução para os problemas urbanos viria da ação de um Estado forte. Assim, deveriam ser operadas alterações necessárias na ordem jurídica e no organograma executivo, com a criação de novos órgãos focados na questão habitacional e reforma urbana. Porém, com o golpe militar, assim como as demais formulações sobre as reformas de base elaboradas pela sociedade no período anterior, as ideias da reforma urbana foram abortadas pelo novo regime e a não indo além da propositura.

Contudo, alguns anos mais tarde, ainda durante o regime militar, ressurgiu o debate sobre o tema, e a expressão “reforma urbana” volta a congregar novas referências sobre o uso e ocupação do solo. Em meados dos anos 1970, as manifestações sociais, especialmente os movimentos sociais urbanos, voltaram a ter força reacendendo a questão urbana e reivindicando a função social da propriedade. Entre o final dos anos 1970 e o início dos anos 1980 houve duas situações que impulsionaram a emergência de movimentos populares de lutas específicas: por um lado, apontava-se para certo desgaste do regime militar e, por outro, um fortalecimento do movimento popular no sentido de derrubar o regime e restabelecer a democracia. Diante dessa situação política, o governo militar começa a emitir sinais de que a abertura teria que ser feita devido ao iminente risco de descontrole total da situação. Os movimentos sociais, que, desde a segunda metade da década de 1970, vinham se reorganizando, ganharam força, resultando na reestruturação e criação de entidades sindicais e populares como sindicatos de base operária, entidades estudantis e outros segmentos como os profissionais liberais e intelectuais.

Na década de 1980, a bandeira da reforma urbana se diversificou e outras questões que iam além da moradia passaram a fazer parte da pauta. Neste momento, o Brasil já se apresentava muito mais urbanizado e complexo do que naquele momento do Seminário de 1963. A mobilização pela reforma urbana acabou desembocando na constituição do MNRU em 1987, motivado pelos debates da Assembleia Nacional Constituinte, que deveria conduzir o país à redemocratização. Assim, este Movimento já nasce com a aposta na institucionalização de sua pauta através da inserção de novas regras no arcabouço jurídico do país. Ao mesmo tempo, o Estado passava por um momento de reestruturação e precisava do apoio dos movimentos sociais na condução desta nova etapa política do país. Esta confluência gerou a incorporação de várias demandas sociais na Constituição. Houve, portanto, o encontro de demandas objetivas com condições favoráveis na conjuntura política que propiciou o

surgimento desse Movimento e o começo da institucionalização de sua pauta.

Na fase de debates realizados no Congresso Nacional, as várias entidades e movimentos organizados em torno do MNRU assumiram a tarefa de redigir a Emenda Popular da Reforma Urbana, que apesar de elaborada em pouco tempo devido ao calendário da Constituinte, contou com a assinatura de seis entidades nacionais e mais de 160 mil assinaturas de pessoas. Essa proposição constitucional deu origem ao Capítulo da Política Urbana, artigos 182 e 183, uma das maiores conquistas da mobilização social daquele período. Estes capítulos se encontram estruturados em torno da noção da função social da cidade e da propriedade, do reconhecimento dos direitos de moradores das favelas e periferias em pertencer plenamente às cidades e da incorporação direta dos cidadãos aos processos decisórios sobre esta política. Embora não tenha sido aprovado o conjunto das propostas contidas na Emenda, é importante observar que até aquele momento a política urbana ainda não havia pautado nenhuma Constituição Federal em toda a história brasileira. Esse fato dá relevância ao MNRU e à sua plataforma política, que assumiram uma missão pioneira em termos de material constitucional brasileira (Souza, 2003).

Apesar de o conceito de cooptação estar relacionado com a teoria das organizações e a Constituição não ser exatamente uma organização, mas uma parte do arcabouço institucional do Estado, este momento aqui descrito, guarda relação com este conceito, que será retomado mais adiante, pois representa uma forma de relacionamento entre o Estado e um movimento social, no qual o movimento é trazido para dentro da institucionalidade estatal como forma de se firmar uma aliança. Neste caso, não se pode olhar esta relação como desmobilizante, pois uma parte importante das demandas do MNRU integraram o novo arcabouço jurídico do país modificando as noções sobre o direito à propriedade e incorporando as noções da gestão e planejamento participativo. Ao mesmo tempo, pode-se discutir como estão realmente inseridas estas noções nas atividades e práticas reais do Estado.

O MNRU teve que se adaptar às mudanças do país após 1988, mudando inclusive sua denominação para Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNURU). A reformulação decorreu da necessidade do movimento se preparar e corresponder ao processo institucional, que saiu fortalecido com a nova constituição federal. Entre os anos de 1998 a 2001 a atuação do Fórum ficou concentrada no acompanhamento da tramitação e discussão do Estatuto da Cidade (lei federal 10.257) no Congresso Nacional. Após mais de 11 anos de tramitação, de certo modo, a

aprovação do Estatuto finalizou o trabalho do processo constituinte sobre política urbana, instituindo as diretrizes e instrumentos do cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, do direito à cidade e de democratização de sua gestão.

Institucionalização consagrada: o MNRU conquista o MCidades para implementar sua pauta no país

A proposta do MCidades, instituído em 2003, foi, também, fruto da coalizão pela Reforma Urbana e representou uma das grandes vitórias do MNRU em prol da construção democrática de uma política de desenvolvimento urbano nacional. A proposta de criação deste Ministério apareceu, inicialmente, como uma das propostas do Projeto Moradia, que compunha o plano de governo do Presidente Lula. Neste documento, defendia-se a criação de um sistema de articulação ministerial para as ações da política urbana e habitacional, que deveria reunir organismos já existentes e outros a serem criados, como o Ministério das Cidades (que já tinha este nome desde o Projeto Moradia), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, entre outros. Esta estrutura deveria ser dotada de clara autonomia e poder decisório. O documento termina afirmando que a transformação do problema da habitação numa prioridade nacional requeria uma estrutura governamental capaz de formular a política urbana nacional e as políticas setoriais de reforma urbana, habitação, saneamento e transporte urbano e de articular os diferentes agentes, instâncias e níveis de governo no sentido de implementar uma estratégia nacional. Assim, utilizando a estrutura administrativa da então SEDU (Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano), que seria extinta, o novo Ministério teria um papel decisivo para articular política e tecnicamente a criação do Sistema Nacional de Habitação (Instituto Cidadania, 2000).

Alguns membros da equipe de elaboração do Projeto Moradia, além de participarem da coordenação da campanha e desenvolvimento dos planos de governo do novo presidente, integraram também a equipe de transição. Essa presença marcante abriu espaço para a negociação sobre a criação deste novo órgão que seria responsável pela promoção da reforma urbana no país. O MCidades tem sua criação, portanto, ligada a esse movimento social urbano que teve início ainda nos anos 1970 e que acumulou forças nas duas décadas seguintes na luta pela democratização do país e pela reforma urbana.

Ao tomar posse o novo Presidente da República, Lula, que tinha com um dos compromissos de campanha o tema da habitação, gestado durante o Projeto Moradia, e a necessidade de

dar um destaque maior à questão urbana no país, criou o MCidades, uma antiga demanda MNRU, com o horizonte de retomar a Agenda de uma política urbana nacional, integrando os setores de habitação, saneamento ambiental e transportes urbanos em um mesmo órgão. Este Ministério foi proposto como um órgão coordenador, gestor e formulador de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, envolvendo de forma integrada as políticas responsáveis pelo processo de urbanização e resgatando para si a coordenação política e técnica das questões urbanas.

Olívio Dutra, político com reconhecida experiência pelo desenvolvimento de experiências inovadoras de gestão democrática municipal como prefeito de Porto Alegre, foi escolhido o primeiro Ministro das Cidades. Como secretária executiva foi escolhida Ermínia Maricato, ligada historicamente ao MNRU e para integrar os cargos de secretários nacionais foram recrutados especialistas urbanos renomados nos meios universitários e ligados à militância em prol da reforma urbana. Suas equipes também foram compostas por profissionais dos setores ligados aos secretários nacionais pelo meio profissional, universitário ou por sua militância.

Maricato (2006), justifica que a aposta na criação do MCidades vinha da percepção de que as inúmeras propostas de política urbana não saíram do papel após 1985 e da convicção de que apenas uma formulação que resultasse de um pacto social e um pacto federativo teria a durabilidade, a legitimidade e a eficácia para as transformações pretendidas. Segundo a autora, para a equipe que coordenou os primeiros passos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) no Ministério, tratava-se de construir uma nova cultura para ocupar um vazio de propostas práticas abrangentes, dar espaço para a emergência dos conflitos, constituir pactos em torno de conceitos, programas e linhas de ações. Em seu livro mais recente, Maricato (2012), afirma mais uma vez que o caminho que levou à criação do MCidades teve uma pavimentação consolidada por muitos e sucessivos passos dados por um número cada vez maior de lideranças sociais, profissionais e técnicas de diversas origens. Sendo fruto de um amplo movimento social progressista, sua criação parecia confirmar os novos tempos para as cidades. Entretanto, não se esperava nenhum grande e muito menos rápida mudança, mas se esperava a abertura de um canal para o qual convergissem a articulação de todos que lidavam com os dramáticos e crescentes problemas urbanos, permitindo a ampliação e fortalecimento do debate sobre como encaminhá-los e influenciando na correlação de forças de modo a encaminhar novas soluções. Para a autora, parecia claro que esse encaminhamento levaria à construção social, e não apenas governamental, da PNDU.

Do ponto de vista teórico, para entendermos a criação do MCidades, o conceito de cooptação precisa ser desconstruído. Neste caso analisado, uma nova organização é criada especificamente para abrigar a pauta específica de um movimento social e é preciso entender o significado deste fato.

Lula, em sua primeira gestão, tendo ganho a eleição no segundo turno com 61% dos votos precisava conseguir apoio de amplos setores da sociedade. Não podia perder aliados implementando uma política urbana que fosse contra os parâmetros reivindicados pelo MNRU, no qual estavam inseridos muitos de seus aliados e parceiros na construção de seu plano de governo. Assim, um ministério foi criado, e seus dirigentes iniciais vieram diretamente do MNRU. No entanto, a necessidade de um amplo apoio de diferentes setores da sociedade, não lhe permitia modificar integralmente o *status quo* da estrutura urbana calcado na propriedade privada irrestrita e na especulação imobiliária, como pretendia o MNRU, pois para isso precisaria enfrentar muitos e poderosos interesses. Assim, criou-se uma solução alternativa: a cooptação de membros do movimento para dentro do Estado sem, contudo, lhes dar autonomia e poder decisório completo para modificar as estruturas sociais. A coibição se dava por meio dos poucos recursos empregados. O novo ministério ao ser criado tinha um orçamento mínimo e totalmente contingenciado. Tal caso, sob este ponto de análise, incorpora-se perfeitamente à visão de cooptação de Selznick (1966).

Com poucos recursos, a primeira equipe do MCidades apostou na institucionalização de sua pauta gestada nos anos de MNRU. Já no ano de criação do MCidades, avançou-se na construção da instância de participação e controle social da política urbana com a realização da 1ª. Conferência Nacional das Cidades, que traçou as linhas gerais e as diretrizes da política nacional de desenvolvimento urbano, resultando, ainda, na eleição da primeira composição do Conselho Nacional das Cidades. No ano seguinte iniciou uma ampla campanha para amparar a construção dos Planos Diretores Participativos Municipais, que a Constituição e o Estatuto da Cidade haviam transformado na peça básica de ordenamento territorial e política urbana do município.

Um dos mais importantes passos dado em direção a maior institucionalização das pautas da reforma urbana pelo MCidades foi a aprovação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), em 2005. A proposta do SNHIS foi consolidada em um dos primeiros projetos de lei de iniciativa popular (PL 2.710) em 1991 e esteve 13 anos em tramitação. Aliado ao Conselho das Cidades,

ao Fórum de Reforma Urbana e aos quatro movimentos sociais nacionais de moradia, o MCidades foi fundamental na negociação e aprovação do novo Sistema no Congresso Nacional.

Com a aprovação do SNHIS, começou a se trabalhar na sua implantação, tanto com o fomento do desenvolvimento dos instrumentos nacionais, como com uma ampla campanha para a adesão voluntária dos governos subnacionais. Negociou-se com a Casa Civil e Ministério da Fazenda recursos orçamentários para o FNHIS e se disponibilizou recursos financeiros e de capacitação para que os governos locais elaborassem fundos, conselhos e planos locais de habitação – exigências do SNHIS para a adesão.

Claramente este grupo dirigente da primeira gestão do MCidades conseguiu inserir uma nova Agenda urbana no país, além de iniciar a implementação de um sistema descentralizado de política habitacional, muito apregoado pelo MNRU. Sob este aspecto, tal cooptação se aproxima das análises de Couto (1988) por trazer um legado positivo com a modificação das instituições. Apesar de não se ter conseguido modificar as estruturas da propriedade urbana no país, com as novas institucionalidades, principalmente o SNHIS, se constituiu um novo mito gerador para a política urbana. Até o fim de 2012, 98% dos municípios brasileiros já haviam aderido ao SNHIS e estavam em fase de constituição dos itens exigidos para a adesão total (MCidades, 2012). Estes dados mostram que a institucionalização do Sistema, legitimada no Congresso Nacional, foi também seguida pelos governos locais que a implementaram, seguindo as regras e atividades propostas pelo MCidades.

A legitimação de uma nova Agenda advinda de um ativismo cooptado para dentro do Estado, também é prevista por Selznick (1966). Segundo o autor, o mecanismo da cooptação é especialmente útil quando o seu objeto é a criação de solidariedade pública e a legitimação da representatividade do governo.

Novos dirigentes: entra em marcha um sistema de *decoupling*

Em julho de 2005 Olívio Dutra deixou o Ministério a pedido do Presidente Lula que queria nomear para seu posto Marcio Fortes (integrante do Partido Progressista), como parte de um acordo para ampliar a base governista. Com sua saída grande parte de equipe original do MCidades de especialistas militantes também deixou voluntariamente o cargo. Esta mudança de quadros representou uma inflexão conservadora no perfil político do MCidades

e a interrupção de algumas políticas que estavam em andamento, notadamente vinculadas à intersectorialidade e articulação entre as suas secretarias.

A burocracia ligada à reforma urbana que resistiu à saída de Olívio Dutra continuou o processo de implantação do SNHIS. Mas, pouco a pouco, a ideia do Sistema foi sendo enfraquecida, tanto com a redução de recursos mobilizados para o FNHIS, conforme demonstra a tabela 1, com a implementação de políticas e programas habitacionais como o PAC e Minha Casa Minha Vida (PMCMV) que ignoram a existência do SNHIS e estabelecem normativas de decisão e implementação que não dialogam com o Sistema instituído. Na tabela abaixo se pode facilmente notar a prevalência de recursos destinados ao PMCMV, em detrimento do SNHIS. Apesar do SNHIS não ter sido dissolvido, passa a ser esvaziado pela falta de recursos e pela pujança de recursos empregados em outros programas que acontecem ao largo do Sistema.

Observa-se, neste contexto dois fenômenos interessantes. Primeiro, nota-se a sequência de cooptações de diferentes grupos em uma mesma instituição, trocando os grupos dirigentes de acordo com a necessidade do Estado/Governo de manter a ordem através da desmobilização das diversas pressões em diferentes momentos. Esta sequência de cooptações, não é responsável, entretanto, pela modificação completa dos mitos geradores instituídos na organização. Confirmando Meyer e Rowan (1977), os mitos geradores são elementos de legitimação e sobrevivência das instituições e não podem ser facilmente abandonados ou modificados. O SNHIS não poderia simplesmente ser desmontado, o que acaba por possibilitar o fenômeno de *decoupling*, como forma de acomodar os diferentes atores – novos e sobreviventes da fase anterior - e suas regras.

Tabela 1- Recursos orçamentários do FNHIS e do PMCMV desde sua criação (em R\$)

ANO	FNHIS	PMCMV
2006	1, 02 Bilhões	-
2007	303 Milhões	-
2008	815 Milhões	-
2009	1, 01 Bilhões	*
2010	176 Milhões	42, 02 Bilhões
2011	172 Milhões	12,6 Bilhões
2012	387 Milhões	11 Bilhões

Fonte: Siga Brasil - Acompanhamento da execução orçamentária da União, entre 2006

e 2012

* não foi disponibilizado o balanço do MCMV em 2009 (ano inicial do programa)

Neste processo, o SNHIS funciona como o modelo de regras aparente, dentro do qual todos os novos programas habitacionais operam, no entanto perde força financeira e política dentro da organização e passa a ser apenas um mito, e suas regras não são seguidas verdadeiramente. O Ministério continua a promover a adesão dos municípios e estados ao SNHIS e o desenvolvimento dos planos, conselhos e fundos, ao mesmo tempo, ao se conquistar vultuosos recursos para as políticas habitacionais, a partir do PAC e mais recentemente com PMCMV, o governo federal realiza a alocação destes recursos através de sistemáticas que obedecem normas completamente desconectadas do SNHIS e não passando por dentro do FNHIS. Desta forma, se realiza políticas paralelas - *decoupling* - de um lado se estimula a estruturação de um Sistema e a crença de que os recursos no futuro só serão transferidos a municípios que tenham aderido, por outro, a sistemática de transferência do maior programa habitacional do país desde o BNH passa por fora do Sistema, enfraquecendo sua institucionalidade.

Uma regressão linear realizada com os dados de contratação da primeira fase do PMCMV indicou que não existe nenhuma correlação entre a adesão dos municípios ao SNHIS, sua regularidade e implementação dos itens exigidos com o número de contratações nos mesmos municípios. Isso demonstra que não foram observados nenhum dos requisitos de adesão ao Sistema nas normativas de contratação do PMCMV. Este fato tem implicado em um declínio na vontade dos municípios em concretizar suas obrigações assumidas no momento da adesão ao Sistema. A campanha pela elaboração dos Planos Locais de Interesse Social estava em curso quando foi lançado o PMCMV, que injetou um enorme volume de recursos de forma paralela ao Sistema. A pesquisa MUNIC 2011 do IBGE demonstrou que 71,7% dos municípios brasileiros ainda não tem planos locais de habitação. Na pesquisa anterior de 2009, os municípios que tinham planos habitacionais correspondiam a 18,8%, em 2011 este percentual subiu apenas para 28,3%, uma evolução muito pequena apesar das datas limites de cumprimento desta obrigatoriedade estabelecidas dentro das normativas do SNHIS.

Neste cenário, por um lado o Governo Federal retira a capacidade financeira, e conseqüentemente, decisória e de atuação do SNHIS, em conseqüência os municípios também se desmobilizam no atendimento às regras do Sistema e direcionam suas energias para a obtenção do maior número possível de unidades habitacionais por meio do PMCMV que reproduz o *modus operandi* das políticas habitacionais combatidas pelo Movimento de

Reforma Urbana. Desta forma *decoupling* torna-se mais eficiente, pois as novas sistemáticas esvaziam as anteriores sem, contudo, se precisar ter o ônus político de desmontar o Sistema instituído a partir da luta de um importante movimento social. Assim, sem que se desmonte os mitos geradores constituídos pelas novas institucionalidades conquistadas pelos ativistas da reforma urbana, volta-se a praticar políticas urbanas semelhantes às realizadas anteriormente.

Este contexto de *decoupling* fortalece a realização de novas políticas contrárias às instituídas pelo núcleo original do MCidades, pois a permanência das regras originais - como o SNHIS - conserva no imaginário dos ativistas da reforma urbana uma possibilidade de retorno ao caminho gestado originalmente dentro deste ministério.

Considerações Finais

Como pode-se observar, por esta trajetória aqui delineada, a identidade do MNRU, atual Fórum de Reforma Urbana, sempre teve um caráter frentista com metas e propósitos bem definidos em escala nacional; composto por várias entidades não se caracterizando, ele em si, como uma nova entidade. Caracterizou-se, desde o início, como um espaço de articulação entre organizações de nível nacional vinculadas à questão urbana. Constituiu-se, assim, como, uma espécie de fórum de articulações múltiplas com o objetivo de unificar vários movimentos em torno de uma plataforma única de proposições, tendo como centro a cidade. A bandeira da reforma urbana implica uma perspectiva da construção das condições para que a necessidade se transforme em possibilidade e ação cotidianas na construção de cidades mais democráticas. Estas condições foram identificadas com a instituição de um arcabouço institucional, e ao fim, pela criação de uma organização própria que lidere as mudanças na estrutura estabelecida de modo a implantar uma nova ordem social. Por este motivo, o conteúdo ideológico apresentado se estrutura em propostas institucionais e jurídicas. Surgido no momento em que o país iniciava uma reestruturação institucional que regularia a redemocratização, o MNRU teve seu foco, desde o início, na institucionalização de sua pauta, na perspectiva de que a garantia do atendimento às suas reivindicações deveria ser perseguido no campo jurídico-institucional. Isso explica porque foi facilmente cooptado pelo Estado no momento de ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder. Encontrou-se naquele momento, uma forma de ver suas demandas institucionalizadas e tratadas dentro do Estado.

Entretanto, como já se comentou, a cooptação foi concretizada de forma mais complexa do que entendida pelos autores tradicionais. Se por um lado, Lula, queria o apoio do MNRU ao seu governo sem, contudo, dar-lhe poder suficiente para modificar integralmente as estruturas estabelecidas; por outro lado a entrega de um ministério para os ativistas deste movimento foi fundamental para instituir uma nova agenda urbana no país, assim, como para aprovar e iniciar a implementação do SNHIS, fortalecendo novamente, após quase 20 anos de esquecimento, a agenda da habitação de interesse social. Aos poucos o apelo desta nova agenda foi se fortalecendo e se legitimando no país, chegando a incorporar novos e importantes recursos financeiros, o que, de certa forma trouxe o interesse de novos (ou velhos) atores na disputa destes recursos. Sendo esta nova disputa por estes recursos, entretanto, responsável pela perda de espaço do MNRU dentro do Estado, mas não no imaginário institucional, que continuou a existir, com a sobreposição de novos arranjos que funcionam paralelos ao antigo mito instituído.

Observando esta trajetória ficam claras as evidências, portanto, de que a noção tradicional de cooptação não é suficiente para compreender a relação do MNRU com o Estado que culminou na criação do MCidades. Apesar de pertinente a muitas questões apresentadas, a ideia tradicional de cooptação é insuficiente para explicar o desenvolvimento dos acontecimentos históricos. Neste sentido, a mobilização de autores que trazem novas perspectivas, tanto sobre o próprio conceito de cooptação, quanto sobre a ideia de *decoupling* é fundamental.

Ao mesmo tempo percebe-se a importância de repensar o significado de um movimento social, com o MNRU, após uma incursão de cooptação para dentro do Estado e os resultados históricos obtidos. Desde o início a luta deste Movimento estava apoiada na criação de um arcabouço jurídico-institucional no Estado Brasileiro. Esta institucionalização se deu, mas seu projeto não conseguiu se efetivar da maneira pretendida, pois os arranjos políticos permitiram o funcionamento de um *decoupling*, onde o SNHIS aparece como mito fundador, enquanto outras práticas, que contrariam suas premissas, operam o sistema.

Referências Bibliográficas

ALVES, M. A; Gomes M. V. P. Black Social Movements and State in Brazil: the issue of co-optation. Academy of Management Annual Meeting, 2012.

CASTELLS, M. A Questão Urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

COUTO. R. A. TVA's Old and New Grass Roots: A Reexamination of Co-optation.

- Administration & Society, 19 (4), 1998.
- GOHN, M. Teoria dos movimentos sociais. São Paulo: Edições Loyola, 1997.
- GOMES, M. V. O Movimento Negro e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial: um estudo sobre a luta por sentidos sobre a desigualdade racial no Brasil Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2009.
- INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Moradia, São Paulo: 2000
- KOWARICK, L. A Espoliação Urbana. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- MARICATO, E. O impasse da política urbana no Brasil. Petropolis: Vozes, 2012.
- MARICATO, E. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. In: Políticas Sociais – Acompanhamento e análise. BRASILA: IPEA, 12, 2006.
- MARICATO, E. Reforma Urbana: Limites e Possibilidades. Uma Trajetória Incompleta In Ribeiro, L. C. Q. e Santos Jr, O. A. (orgs.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- MARICATO, E. Brasil 2000: qual planejamento urbano? In: Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, ANO XI, nº 1 e 2, 1997.
- MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- SANTOS JR, O.. Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão de cidades. FASE/UFRJ-IPPUR, Rio de Janeiro, 1996.
- SILVA, A. A. Reforma Urbana e o Direito à Cidade. In: Revista Pólis, n.1, São Paulo, 1991.
- SOUZA, E. R. O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil – São Carlos: UFSCar, 2003.
- SOUZA, M. L. Mudar a cidade – uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- SELZNICK, P. TVA and the grass roots: a study in the Sociology of Formal Organization. New York: Harper & Row, 1966.