CADERNOS DE ESTUDOS SOCIAIS - Recife, v. 26, nº. 2, p. 347-366, jul./dez., 2011

POLÍTICAS E MORADIA POPULAR NO GOVERNO LULA: DISCURSOS, DISPUTAS E NEGOCIAÇÕES

Cibele Maria Lima Rodrigues*

> *Interessante, porque a luta dos movimentos populares é uma luta muito rica, a luta do movimento popular é uma luta muito cheia de novos momentos, novos segundos, coisas novas surgem.* (liderança CMP)

Introdução

Ao longo do governo de Luís Inácio Lula da Silva, a política habitacional tem sido uma das estrelas na mídia. Programas como o "Minha Casa, Minha Vida" têm atendido às demandas de agentes do mercado imobiliário e de movimentos populares, entre outros. Em relação aos últimos governos, houve, durante a referida gestão, um vertiginoso aumento de recursos, sobretudo destinado às camadas mais pobres. Como se sabe, o déficit habitacional gira em torno de 5,8 milhões[1] de famílias, sendo que, desse total (de famílias), 76,1% vivem com renda até três salários mínimos. O salário considerado mínimo para a sobrevivência dos trabalhadores não inclui a habitação enquanto "bem acessível" (Maricato, 2000).

Nesse sentido, na gestão de Lula um aparato estatal foi instituído, com a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, em parte por pressão do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) sob a égide do discurso da "negociação" que se tornou hegemônico nesse governo, tal como analisaremos adiante. A forma como tal política tem sido empreendida inclui negociações e disputas entre agentes do FNRU, partidos e empresários. O cenário atual pode ser mais bem compreendido quando consi-

* Doutora em Sociologia e pesquisadora da Fundação Joaquim Nabuco. E-mail: cibele.rodrigues@fundaj.gov.br

deramos o processo histórico como processo de "sedimentação" (mesmo que precária) de uma cultura política hegemônica (Gramsci, 1995; 1984; Dagnino, 2000). A partir dessa perspectiva teórica, vamos expor aqui, de forma sucinta, uma análise das políticas urbanas, sobretudo para a população pobre. Partindo do conceito de cultura política, faremos uma leitura de tais políticas como práticas discursivas que lutas pela hegemonia (Hall, 2003), compreendendo que há uma correlação entre concepções e ações desenvolvidas pelas administrações federais, ou seja, os dados expressam os sentidos em disputa na política. Como o escopo é amplo, pinçaremos apenas alguns pontos para podermos perceber mudanças e continuidades ao longo do tempo.

Não é nosso intento fazer uma avaliação das políticas no sentido mais comumente usado na literatura (Arretche, 1998). Em nossa visão, os dados do déficit habitacional são resultantes dos contraditórios processos de industrialização e urbanização (Furtado, 2002) e, também, da dificuldade de "incorporação" do discurso de "cidadania" (Carvalho, 2002), permanecendo a lógica das relações patrimoniais sob a qual as ações estatais são concebidas como benesses. Consideramos, ainda, que as ações governamentais direcionadas à população de "baixa renda", em sua maioria, têm sido influenciadas pela mobilização dos "movimentos populares urbanos", em seu sentido amplo, ou como aponta Doimo (1993), o "campo popular". Ao longo da história do Brasil verificamos, pelo menos, duas formas de a população pobre adquirir moradia: a ocupação (ou invasão) individual e as ocupações coletivas. Em todos os casos, os equipamentos públicos só foram garantidos à medida que houve mobilização dos moradores. Sendo assim, destacamos o protagonismo dos agentes dos movimentos ao colocarem na agenda pública a questão da moradia para os pobres urbanos. Em certa medida, esses agentes têm atuado como mediadores necessários para que o Estado/governo atue. Em outras palavras, a atuação estatal propriamente dita tem sido fruto das pressões populares, sobretudo nas grandes cidades. Tais pressões são decisivas para que o governo ceda em alguns pontos para manter a hegemonia. Ao protestarem, denunciam a realidade submersa dos "sem-teto" e a contradição performática do Estado, os "que possuem um teto" e os "sem-teto". Ao mesmo tempo, questionam as práticas discursivas e os sentidos sedimentados, mesmo que precariamente, em relação às condições de vida das camadas populares. Assim, durante nossa pesquisa, percebemos que os agentes dos movimentos incorporam, de certo modo, a cultura política que contestam. Sua (necessária) relação com o mundo da política refrata sua práxis e seus desejos de mudança.

Políticas urbanas e cultura política

Do ponto de vista teórico, compreendemos "cultura política" como uma categoria hipostasiada de cultura, um artifício heurístico para delimitarmos o campo da política[2]. Nas interpretações levadas a cabo por Hall (2003), cultura é uma "tradição" que vai sendo imposta de forma hegemônica, mas com diferentes traduções, em contextos particulares e cheios de fissuras. Ao mesmo tempo em que uma "forma de interpretar" é imposta, propicia, dialeticamente, antagonismos que ameaçam a hegemonia porque desvelam as ambiguidades do que se apresenta como "verdade absoluta"[3]. Nessa perspectiva, a cultura política é análoga ao imaginário político (Laclau, 1990), considerando-se que, ao longo da história, os diferentes sujeitos deixam marcas nas suas tentativas de impor e naturalizar interpretações que são circunstanciadas, criando o fetiche das instituições. Discursos e significantes se tornaram objeto de luta política, a exemplo de termos como "justiça social", "democracia", "liberdade" e até mesmo "estado". Estes, a cada contexto, vão ter significados singulares de acordo com as relações de poder[4] existentes. Por conseguinte, cada definição implica uma forma singular de resolver e valorar as "coisas", da mesma forma que se constituiu o discurso "liberal" que fixou (precariamente) os sentidos de liberdade e igualdade,

entre outros, e, simultaneamente, constituíram-se discursos de oposição e resistência a esse campo de discursividade, denunciando suas falhas. Ao antagonizar, afirma-o e o nega dialeticamente.

É nesse sentido que as políticas urbanas podem ser analisadas como uma forma de expressão da cultura política, que se traduz nas relações de disputa entre Estado/governo e movimentos sociais (ou movimentos urbanos). Segundo Calderón e Jélin (1987), ao emergirem as lutas urbanas rompe-se com a centralidade dos movimentos sociais centrados nas lutas dos operários e camponeses. Assim, a famosa questão urbana vem à baila, em suas diferentes abordagens. Na perspectiva de Lefebvre (1999), a vida urbana tem especificidades a partir da "emergência" do capitalismo, que representa a vitória da burguesia urbana a qual engendrou respectivamente: no plano social, a propriedade imobiliária; no plano econômico, a indústria; no plano político, o Estado; no plano cultural, a modernidade. Nesse processo, a democracia moderna é uma nova superfície de inscrição de insatisfações contra os regimes absolutistas, que reinstala o problema da liberdade na cena política ao criar a metáfora do "povo soberano" em substituição ao "monarca soberano"; não para resolver o problema do poder, antes para constituir o lugar vazio do poder, acirrando as disputas sobre quem ocuparia (e de que forma) o lugar das decisões (Santos, 1998). Para Marx (1995), a burguesia, não tendo como resolver as "questões sociais" intrínsecas ao capitalismo, atribuiu causas paralelas a elas (indolência dos pobres, intrigas da oposição). O autor tenta mostrar como as classes burguesas criaram a noção de *assistência social* para tentar encobrir a pobreza das (e nas) cidades: uma primeira versão das "políticas sociais", as quais representam vãs tentativas de suturar as fraturas (insuturáveis) do capitalismo, sanando parcialmente as carências dos pobres. Mas é Engels que analisa mais detidamente a "questão urbana". Segundo ele, ao instituir o exército de desempregados, o capitalismo fez com que a crise de habitação se tornasse constitutiva do sistema, criando, posteriormente, a "necessidade" de um aparato estatal que se ocupe dessa "falha", tentando, em vão, supri-la. O projeto de "construir habitações operárias com ajuda do Estado", na Alemanha de 1872, foi, para Engels, uma maneira de perpetuar as relações capitalistas. O projeto incluía a construção de "casas de campo" e representava uma forma de organizar os operários "o menos mal possível", institucionalizando a segregação.

Constatamos que essa "forma" de ação estatal está presente como "espírito" das intervenções dos governos no Brasil. Nesse sentido, os conteúdos se diferenciam, mas recorrem, em certa medida, a essa concepção que associa política de moradia popular e "assistencialismo" (Castells, 1983a), associação essa que podemos considerar como uma inscrição na "cultura política". Ao instituir essa "forma" de resolver a questão, por parte do Estado, criou-se, também, a possibilidade de reivindicar o cumprimento da promessa. Em geral, essa mobilização refere-se à luta pelo acesso a um "bem de consumo", mas pode ser traduzido, por alguns, como "direito à moradia", questionando a contradição performática do Estado em não garantir o direito a todos[5]. Naturalmente, esse processo tem conteúdos singulares nos diferentes contextos.

As políticas e os movimentos populares no Brasil

No contexto brasileiro, esse processo se relaciona com a forma pela qual a desigualdade se instituiu no imaginário político e as ambiguidades da formação do estado nacional. A escravidão ainda deixa marcas nesse imaginário, sobretudo porque sua abolição, em 1888, não representou uma garantia de cidadania para os ex-escravos, institucionalizando, de forma velada e "cordial", um tipo específico de *apartheid social,* entre ricos e pobres, mas com recorte étnico, devido ao processo de colonização (Lima, 2002). Permanece no espaço urbano uma clara segregação em termos de "tipos" de moradia. A distinção entre "sobrados e mocambos", na

obra de Gilberto Freyre[6], ilustra o que hoje ainda existe na dicotomia "condomínios e favelas" ou, como afirma Ermínia Maricato (2000), a discrepância entre a "cidade legal e a cidade ilegal", esta última representada pelos terrenos sem regularização fundiária e com precária infraestrutura.

Para os analistas das políticas urbanas, a atuação do Estado não foi determinante na resolução do problema da habitação, e as populações pobres foram excluídas das ações de planejamento nas cidades. As "reformas urbanas", quando aconteceram, provocaram a expulsão dos pobres para mais longe do centro, atuando sob o discurso de políticas de "controle sanitário"[7], deixando os melhores terrenos para o deleite do mercado imobiliário. Se a segregação espacial dissimula a pobreza para esconder a parte viva do capital, os pobres foram ainda simbolizados como "impuros" e obstáculo à modernização das cidades (e do Brasil). Esse discurso traduz a força das regras culturais hierárquicas que naturalizam a desigualdade. Nesse sentido, os pobres não são sujeitos de direitos, e para eles é reservado o espaço da assistência social, cujo objetivo não é elevar condições de vida, mas minorar a desgraça e ajudar a sobreviver na miséria (Teles, 2006). Esse discurso, constitutivo da cultura política, está, ainda hoje, espraiado no senso comum, naturalizado, embora seja, a todo tempo, questionado.

Dessa forma, além das desigualdades, há no imaginário político uma associação entre pobres e caridade que se desvela na política habitacional. A relação de favor (e negação dos direitos) é expressa na política de construir conjuntos habitacionais e doá-los aos pobres. Em geral, essa "política" é interpretada como uma benesse (por quem concede e por quem recebe) e, por conseguinte, se torna um caminho para o clientelismo que ainda persiste entre nós [8] (Rodrigues, 2009).

As lutas sociais se constituíram nas bordas dessa cultura política fazendo com que o Estado/governo fosse forçado a tomar decisões no sentido de organizar os pobres o "menos mal possível", como diria Engels. Esses agentes têm atuado quase que forçando o governo a tomar decisões nesse âmbito. Em alguns contextos, as autoridades governamentais só conseguem vislumbrar essa parcela da população quando elas se tornam um incômodo à "ordem", do contrário, permanecem invisíveis (e entregues à própria sorte). É nesse cenário que se formam mobilizações contra a espoliação urbana (Kowarick, 1985). A mensagem para os agentes das lutas sociais é compreendida como *o Estado só atua para "atender"* às *suas demandas quando os agentes fazem pressão pública* (o que persiste até os dias atuais). Mesmo assim, há dificuldades de mobilização das pessoas porque a força do "senso comum" naturaliza a necessidade de caridade. Algumas lideranças afirmam que o *discurso da assistência*[9] pode conseguir "convertê-los" inicialmente, mas a própria condição de miséria é um óbice à "consciência política".

> *eu acredito que a luta pela moradia tenha um potencial muito grande no intuito de trabalhar a consciência das pessoas. A grande dificuldade é a falta de formação político-ideológica...pessoas leigas, sem informação, com dificuldades de compreender que a luta por moradia é um direito dele. E aí, essa dificuldade só será superada quando o homem, a mulher, entenderem o seu papel na sociedade.* (liderança CMP)

Mas também ocorre a incorporação dos valores clientelistas e "pragmáticos", por parte de algumas lideranças. Em nossa concepção, é parte da incorporação da cultura política (sedimentada) no jogo das relações políticas.

> *nós temos uma dificuldade muito grande porque* ***várias pessoas que hoje está na luta por moradia, se deixa comprar ou se deixa amenizar nas lutas dos trabalhadores e trabalhadoras em troca de favoritismo pessoal*** *e isso só tem atrapalhado o avanço dessa luta por moradia (...) se nós não tivermos coragem de dizer que a luta pela moradia não pode ser uma luta em benefício de meia dúzia de pessoas ou deste ou daquela beneficiária, então não vale a pena você ter a luta pela moradia (lideranças CMP).[grifos nossos]*

Nesse contexto, quando articulam pessoas em torno de uma bandeira de luta, é uma vitória que se deve a esforços catequizadores das lideranças. E não há garantias de que o grupo se mantenha ao longo do tempo, pois os processos de construção de uma identidade coletiva são instáveis. Além disso, a união em torno de uma bandeira de luta não significa homogeneidade de concepção em relação ao sentido dela. Os grupos são formados por pessoas que fazem diferentes interpretações acerca de sua "reivindicação". Como verificamos (Rodrigues, 2002, 2009), a luta dos "sem-teto" envolve uma série de significantes que acabam por se tornarem equivalentes, ou seja, enquanto para alguns o sentido é obter um bem, para outros é ter acesso a um direito ou ainda é uma etapa em direção a luta por mudanças no capitalismo. Assim, sob uma bandeira de luta, estão pessoas com motivações diversas (e até divergentes em alguns pontos), mas que conseguem encontrar um ponto comum ou como diria Laclau e Mouffe (2001), um ponto nodal. Além disso, para Mutzenberg (2002), as manifestações coletivas podem assumir formas distintas em diferentes momentos, quais sejam: de antagonismo, de conflito ou de aderência a um discurso hegemônico. Consideramos ainda que, ao longo do tempo, também se sedimentou um repertório das formas mais eficazes de pressão na memória coletiva dos agentes dos movimentos populares (Gohn, 2001). As mobilizações desses agentes não conseguem se estabelecer como "demandas racionais", em certo sentido, pois esbarram no autoritarismo social, sedimentado, em termos, na cultura política. Nessa perspectiva, ao longo dos anos, também se sedimentou um 'repertório' de formas de repressão que criminalizam as lutas sociais[10], estas estão presentes não apenas em nosso país.

As políticas urbanas no Brasil

No Brasil, só podemos falar de política urbana a partir dos anos 1940. O direcionamento das ações governamentais tem relações com o contexto político e econômico mundial e, por conseguinte, com o discurso e as linhas de financiamentos das agências multilaterais. Nos anos 1960, o debate ganha maior visibilidade, sobretudo no governo Goulart, sob o discurso das reformas de base. Naquele contexto, o discurso da Reforma Urbana tomou forma através dos intelectuais orgânicos do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), e tinha o sentido relacionado ao desenvolvimento econômico com distribuição de renda (Carvalho, 2007). Com a ditadura militar (1964-1985), o *desenvolvimento* passa a ter o sentido de concentração de renda e poder.[11] A criação do Banco Nacional de Habitação é um indicador dessa concepção ao aportar massas de capital subsidiado para as empresas imobiliárias. Produziu um *mercado imobiliário artificialmente cativo e totalmente dependente dos recursos públicos* (Rolnik, 1996). Era a *privatização dos lucros e socialização dos ganhos* (Oliveira, 2003b)[12] através do discurso da *burocracia tecnicista* (Santos, 1999), mas se tratava de uma política excludente (dando continuidade ao sentido de *desprezo* pelos pobres). Significantes vão sendo inscritos: "subornos", "superfaturamento de obras". Tais práticas de corrupção acabaram sendo naturalizadas, apagando as contingências e as relações de poder em que foram instituídas. E ainda permanecem. Em certa medida, eles representam novos significados para o 'patrimonialismo'.

Nas décadas de 1980/90, os sucessivos governos realizaram ações pulverizadas, sem uma articulação consistente entre elas que caracterizasse a existência de uma política pública. Ao longo do tempo, reforçaram a vinculação entre habitação e assistência social, com o sentido de assistencialismo[13].Nesse período, passa a haver uma suposta valorização das favelas e cortiços como locais de moradia, enfatizando sua "urbanização", sobretudo no discurso do Banco Mundial. A "participação" da comunidade se torna um elemento positivo, mas participação tem o sentido de eficácia e de diminuição dos gastos[14]: "práticas de mutirões e autoconstrução em lotes urbanizados"; "melhorias das habi-

tações precárias" feitas pelos próprios moradores, sem insistir na remoção. A essa altura, as populações pobres já estavam nas periferias das cidades. Não se pode falar na existência de uma política urbana propriamente dita, mas apenas de programas pulverizados, ações pontuais. Obviamente, as ações têm relação com o contexto de hegemonia neoliberal e desaceleração na produção mundial (Anderson, 1995; Oliveira, 1999). Ao passo que o governo brasileiro não teve uma política urbana efetiva, os problemas e as mobilizações sociais foram se avolumando, sobretudo nas grandes cidades.

Ao longo da década de 1980, também ocorreu um movimento de incorporação de técnicos simpatizantes dos movimentos ao aparato estatal e a vitória de políticos comprometidos com as "causas revolucionárias" ou de esquerda que modificam a correlação de forças entre movimentos e Estado. Concomitantemente, as ONGs "cidadãs" passam a atuar junto aos movimentos "populares", formando uma trama social ampla e multifacetada, mas é uma trama que vai como que mapeando e explicitando campos diversificados de conflito (Teles, 2006). A linguagem dos direitos coloca essas demandas reprimidas na agenda política. Nesse período, há uma "ênfase nos valores da participação e da democracia direta" e a defesa de Conselhos Populares ganha força[15]. Como afirma Teles, em meio a uma cultura política em que direitos são privilégios de poucos, a instituição de *espaços públicos nos quais as diferenças possam se expressar e se representar em uma negociação possível* (Teles, 2006, p. 139) é a "utopia democrática", para alguns. Embora, para outros, isso não passe de reformismo com chances de cooptação.

Particularmente, a "necessidade" de participação e de políticas públicas universais vai ganhando força no âmbito do discurso do Movimento pela Reforma Urbana. A reivindicação é, por políticas públicas universais, compreendidas como direito humano. Assim, esse ponto nodal articula as lutas urbanas. Além disso, esse discurso é interpretado pelos agentes como sendo a luta possível no atual contexto político, e, em certo sentido, tal reivindicação parece ser a expressão do desejo por "justiça social" e um caminho para tornar as demandas populares aceitas como "racionais". Nesse sentido, "justiça social" parece expressar o desejo por mudanças, substituindo, às vezes, palavras como "socialismo" e "revolução". Naturalmente, a memória discursiva "revolucionária" faz parte do imaginário de algumas das lideranças, mas há certo desencantamento com as possibilidades de revolução.

Dessa forma, há uma preocupação dos agentes em estar dentro dos limites de compatibilidade da política tal como ela está institucionalizada. A Constituição de 1988 é citada pelos entrevistados como um marco na mudança na forma de fazer política e de pressionar o Estado. A proposição de novos "marcos regulatórios" se torna objeto de luta política como forma de tornar suas demandas legítimas e de não restringir sua pauta a "demandas" pontuais e se opor ao clientelismo. A mudança na legislação é ainda uma forma de fugir à criminalização das lutas sociais, presente no imaginário político (ou inscrito na cultura política). Assim, no campo da luta pela Reforma Urbana, foram necessários dez anos para se aprovar o marco legal chamado de "Estatuto das Cidades", em 2001. Naturalmente, isso ainda não garantiu sua incorporação no imaginário político, tampouco nas práticas discursivas dos políticos e do judiciário. No Brasil, os movimentos por direitos humanos, de uma forma geral, têm lutado para garantir primeiro a legislação para, posteriormente, lutar pela sua implantação.

Nesse ínterim, ainda que o governo Collor tenha deixado um "desfalque" no caixa do FGTS, os governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso representaram um novo momento para a política urbana. O programa criado por Collor, denominado "Plano de Ação Imediata para Habitação", expressava o "espírito" daquele governo por não preocupar-se com uma política pública de fato. O objetivo era a construção, *em caráter emergencial*, de aproximadamente 245 mil unidades habitacionais em 180 dias, por

meio da contratação de empreiteiras privadas. O plano tinha como população-alvo as famílias com renda média de até cinco salários mínimos. O programa apresentava três vertentes: moradias populares, lotes urbanizados e ação municipal para habitação popular, seguindo as diretrizes do Banco Mundial, mas se adequando aos interesses (naturalizados) que estavam inscritos na cultura política tradicional. O saldo foi a desativação dos recursos do FGTS por dois anos. Azevedo resume os resultados do PAIH da seguinte forma:

> *A avaliação preliminar do PAIH mostra o não cumprimento de várias metas estabelecidas: o prazo estimado de 180 dias alongou-se por mais de dezoito meses; o custo unitário médio foi bem superior ao previsto ocasionando uma diminuição de 245 mil para 210 mil unidades. Por fim, por* ***motivos clientelistas, o plano não seguiu os percentuais de alocação de recursos definidos pelo conselho curador do FGTS para*** *os diversos estados da Federação".(...) "****ausência de controle sobre a qualidade das habitações construídas" e, sobretudo, "pela irresponsabilidade na gestão das fontes de recursos*** *desses programas, notadamente o FGTS.* (AZEVEDO 1995, p. 302 *apud* SANTOS, 1999).

A época é caracterizada como um período de facilitação da quitação dos imóveis, mudança no mecanismo de correção das prestações e programas na área da habitação popular devido à má utilização dos recursos públicos (Santos, 1999). Com a reforma ministerial, nenhum órgão ficou responsável pelo Desenvolvimento Urbano. Além disso, a legislação complementar, prevista na Constituição, e os projetos que tramitavam na Câmara, foram ignorados pelo governo federal. O Plano Plurianual (PPA) e o Plano de Reconstrução Nacional silenciam sobre a questão urbana, tratando de forma isolada apenas habitação e saneamento, sem apresentar uma visão global dos problemas urbanos. A Habitação continuou a ser parte da Ação Social, juntamente com a LBA e congêneres[16].

Assim, o governo Itamar teve vários motivos para atribuir culpa ao governo anterior, mas manteve a Secretaria de Habitação no Ministério de Bem-Estar Social: Habitação e Bem-Estar Social e no Ministério da Integração Regional (MIR) ficou a Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Continuava a separação que tinha similitudes com a interpretação de habitação popular como área da assistência social, repetindo-se como farsa. Nesse período, a criação de conselhos (especificamente o Conselho de Bem-Estar Social), com participação comunitária dos governos locais que estava presente no discurso do Banco Mundial, foi adotada pelo governo. Em termos de cultura política, o discurso do controle social e a transparência da gestão dos programas em questão constituíram-se como ponto de inflexão importante na condução das políticas públicas na área de habitação popular. Seguindo a lógica do discurso neoliberal, o que existiu foi uma série de programas pontuais, com pouco investimento, porque as políticas sociais eram consideradas "gastos sociais". Os subsídios governamentais somente deveriam ser direcionados aos chamados "clientes sociais" (miseráveis), os demais deveriam se movimentar de acordo com as leis do mercado, ou seja, bancos e clientes estavam livres para definir preços, taxas de juros e formas de financiamento, sem controle governamental. Essa lógica presidiu o governo seguinte (de FHC).

Nesse período, o debate internacional também sofria modificações. Para Raquel Rolnik (1996), ao longo da década de 1990, a ONU promoveu "grandes fóruns internacionais temáticos", além da ECO-92, tais como a Conferência das Mulheres e Conferência do Cairo sobre População, importantes marcos no sentido de tornarem públicas e legitimarem as reivindicações da sociedade civil. A chamada *Agenda Habitat* traduz o discurso do desenvolvimento sustentável. No Brasil, foi implementada por meio do programa Habitar-BID-Brasil, entretanto, segundo depoimentos, há casos em que os gestores receberam os recursos, mas não cumpriram as diretrizes da referida AgendaAs obras de preservação do meio-ambiente, por exemplo, eram sacri-

ficadas devido à preocupação em aumentar o número de moradias, visando obter mais apoio eleitoral. Assim, a habitação popular permanece como moeda de troca e os pobres como destituídos de direitos.

Conselhos foram criados (e incorporados como necessários), mas estavam relacionados às exigências do Banco Mundial, e também refletiam o debate Internacional, sobretudo nas Conferências da ONU. O viés é o discurso neoliberal, a partir da lógica do Estado gerencial. Em relação à habitação, os "pobres" se tornam uma "clientela", que merece alguma intervenção estatal pontual. No entanto, as políticas sociais são tidas como 'gastos', o que ocasiona uma diminuição no orçamento. O discurso se posicionava contra o clientelismo pela via da livre concorrência, no entanto, esbarrava num contexto de grande desigualdade de oportunidades (Oliveira, 2003), além disso, as relações de clientela continuaram a beneficiar apenas as elites. No governo de Fernando Henrique, a criação de programas como "Carta de Crédito Individual" possibilitou ao trabalhador resgatar do FGTS os recursos para compra de uma unidade habitacional por ele escolhida. Um programa interessante por garantir autonomia.

Outro programa importante foi o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), destinado às famílias com renda até seis salários mínimos. As famílias arrendavam unidades habitacionais construídas pelo Estado (em regime de parceria entre os entes federativos) pagando mensalidades de baixo custo e com possibilidade de adquirir o imóvel. A escolha das famílias beneficiadas também, em certa medida, funcionava com base na lógica do clientelismo, mas com aparência de escolha aleatória. Esses programas beneficiavam os trabalhadores inseridos no sistema formal de emprego os quais representavam a minoria da população. Apenas alguns programas pontuais eram destinados à população de baixa renda, mas, nesse caso, prevalecia a lógica da doação. Sendo assim, a tônica da política foi priorizar o mercado e os setores de renda mais alta, como afirmou o próprio governo em relatório à Conferência da ONU. Os estados da federação só poderiam contar com os recursos federais se não tivessem dívidas, o que aprofundou as desigualdades regionais. Resultado: o problema aumentou, em outras palavras as desigualdades se acirraram.

No que diz respeito à sociedade civil, segundo os depoimentos dos nossos entrevistados, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) adotou uma atitude de "desprezo" e de criminalização dos movimentos sociais, o que aconteceu também em governos da América Latina[17]. Predomina entre os agentes dos movimentos sociais (*latu senso*) um desencantamento com respeito às possibilidades de mudança, segundo Druck (2006), aprisionado à visão de inexorabilidade do neoliberalismo. Há, nos depoimentos dos nossos entrevistados, um sentimento de cansaço devido às constantes perdas, e entraves colocados pelo Poder Público ao atendimento de suas demandas. Em certo sentido, as lutas foram redimensionadas para "melhorias no capitalismo". O discurso "propositivo" (ou pragmático) foi sendo constituído em torno de soluções que eram consideradas "possíveis" naquele contexto, daí a ideia de "necessidade" de políticas públicas universais com a participação popular que se contrapõe à lógica clientelista que ainda persiste. Assim, tanto movimentos quanto governo defendem a participação, embora os sentidos sejam diferenciados. Essa disputa gera consequências práticas, como por exemplo, o governo de FHC criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, em 2001, seguindo uma exigência do Estatuto das Cidades. Essa proposta era uma reivindicação antiga dos agentes do Fórum Nacional de Reforma Urbana, porém, frustrando as expectativas desses agentes, os membros do referido conselho eram indicados pelo presidente.

O governo Lula

No segundo mandato de Fernando Henrique cresceu o descontentamento com seu modelo de gestão. Por outro lado, havia, por parte dos militantes de esquerda, uma grande expectativa em torno da eleição de

Lula. No sentido usado por Lacan, a vitória de Lula era o símbolo da mudança. Dessa forma, a vitória de Lula foi um momento de *kátharsis* para alguns dos agentes da tradição revolucionária[18]. Ao assumir o governo, o novo presidente causou a primeira decepção aos que acreditavam na mudança propondo a "reforma da previdência". Segundo Paulani (2003), a reforma fazia parte de um acordo com o FMI, assinado em 2002, e representava um sinal de conciliação com empresários nacionais (conservadores) e investidores externos. Apesar de perceber as ambiguidades, as lideranças dos movimentos populares vêem o governo Lula como uma oportunidade de diálogo que não existiu anteriormente.

> ***(...) pela primeira vez um governo operário e popular, nós podemos até não concordar com a política pela qual o governo fez, mas é um governo operário e popular em disputa****, e alguns de nós, e* ***há um erro danado na esquerda achar que porque ganhou uma eleição fez uma revolução****. Pelo contrário, se você ganhou uma eleição você não faz uma revolução,* ***você ganhou uma eleição você apenas ganhou um espaço parlamentar que é importante e tem que ser investido****.* (liderança da UNMP –SP) [grifos nossos]

Consideramos que o discurso da gestão de Lula pode ser interpretado como discurso do que vamos denominar de "negociação" que pode ser compreendida como necessária para a construção democrática e republicana das políticas públicas (Feltran, 2006). Obviamente, há diferentes traduções. O significado preponderante é traduzido pela necessidade de *desenvolvimento social* que *somente é possível* pela criação de consensos na relação "necessária" entre *Estado, mercado e sociedade civil* (incluindo amplamente o terceiro setor, o braço social das empresas) para superar as desigualdades através de *conselhos e conferências*. É o discurso da negociação entre os diversos setores da sociedade para criar instâncias em que os conflitos possam ser resolvidos de forma democrática e, de alguma forma, baseado na crença de convencer os empresários das demandas populares. A "negociação" tem um sentido de criação de espaços públicos para "construção de consensos": conferências e conselhos. Estes seguem o *modus operandi* dos Congressos das Centrais de Trabalhadores (e da União Nacional dos Estudantes), ou seja, trata-se de instâncias formadas por delegados indicados e eleitos, em que as decisões são tomadas, aparentemente, em grandes plenários, todavia, as propostas são costuradas nos bastidores (pelas lideranças).

A criação dessas instâncias representa uma aposta na "inserção institucional" para intervenção nas políticas públicas. Esse é o caminho para mudanças, na concepção de tais agentes. Assim, construiu-se o discurso da "necessidade" das Conferências e Conselhos, ou seja, é uma possibilidade que assume a função de necessidade (Laclau, 1990), pois se apresenta como a única solução apagando outras possibilidades, semelhante a uma representação mítica. A partir dessa concepção, no âmbito das políticas sociais, o governo Lula aumentou o número de Conselhos Nacionais[19] e suas respectivas Conferências. Essa decisão política está alinhada com a concepção de que estas representam a forma mais democrática (e possível) de construção das políticas, na atual conjuntura. No discurso de alguns, elas visam à construção de *políticas de Estado* substituindo as *políticas de governo*. Essa é a forma literal que está presente nas falas da Secretária Nacional de Habitação, Inês Magalhães, do próprio presidente Lula, e nos documentos do FNRU, do Ministério das Cidades, e já fazia parte dos documentos de criação do PT (Ruscheinsky, 1996).

Para Boito Jr (2006), tal discurso é proveniente da articulação sindical, tendência que tem dominado a CUT nos últimos anos[20]. Segundo Francisco Oliveira (2006), essa "aposta institucional" tem por base uma *concepção ingênua* e simplista do consenso, idealizado na figura da "negociação". Essa "negociação" idealizada esconde certa fraqueza do governo frente ao empresariado e às forças políticas conservadoras. Em ou-

tras palavras, as negociações esbarram nas relações de poder. O PT, ao assumir o governo, submeteu seu programa às **negociações** do mundo da política e às alianças para "garantir a governabilidade". As ambiguidades não tardam a aparecer. Quando se trata de matéria que abala as correlações de força, simplesmente não há "negociação". O sentido de "negociação" se esvazia uma vez que pode representar a face democrática do governo ou pode ser uma visão ingênua. Pode, ainda, ser vista como a possibilidade de construção de "parcerias" entre setores públicos e privados para implantação das políticas públicas. Segundo Francisco Oliveira (2006), a prioridade do governo é atender aos interesses do capital estrangeiro, e as políticas sociais podem ser compreendidas sob o rótulo de um "populismo emergente". Nesse sentido, o carisma do presidente tem atuado como um poderoso anestesiante sobre as demandas populares que cresciam sob o governo FHC, e opera uma espécie de seqüestro da sociedade organizada (Oliveira, 2006), causando perplexidade em antigos aliados e opositores. Por outro lado, os movimentos sociais articulados no Fórum de Reforma Urbana interpretam o momento do governo Lula como uma "oportunidade política" de negociação e de implementação dos seus projetos. Partem do discurso que estabelece equivalências entre políticas públicas, justiça social, através da democracia participativa. Uma grande conquista da rede de movimentos da Reforma Urbana foi a criação do Ministério das Cidades e do seu respectivo Conselho, no início do governo (2003). Esta mudança institucional propiciou colocar na agenda política uma política de desenvolvimento urbano que inclui habitação, saneamento e transportes, diferenciando-se das gestões anteriores (em que esses temas estavam divorciados).

A mudança mais comemorada pelos agentes do Fórum foi a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, um novo rótulo para uma proposta dos movimentos, elaborada nos idos de 1991, que consiste em fundo com recursos destinados à "Moradia Popular". O referido fundo se insere em um sistema nacional que obriga as unidades da federação a criarem fundos (estaduais e municipais) e os respectivos conselhos para gestão dos recursos. Nesse contexto, a busca por negociações pode ser lida como uma mudança no patamar da cultura política tradicional, mesmo que contenha recuos e ambiguidades, intrínsecas a todo processo decisório e de representação. A representação nos Conselhos aparece como uma fórmula de poder e de pressão que os *militantes revolucionários*[21] podem ter voz, mesmo considerando que existem outros sujeitos no jogo político. Todavia, de alguma forma, podemos considerar a criação dos Conselhos como parte do processo de construção de um poder público mais democrático, sobretudo se a compararmos com os parâmetros inscritos na tradicional cultura política, marcados por certa aversão aos movimentos sociais. Os agentes envolvidos acreditam ser este um caminho importante para gerir a coisa pública para que se criem parâmetros universais e os inscrevam como direitos na cultura política. Em certo sentido, as conferências criam um espaço público de debates e possibilidades de proposições. Em termos de mudança, para os agentes dos movimentos, há uma mudança qualitativa importante que é o "reconhecimento e autonomia na relação com as agências estatais", trazendo consigo um ganho político.

> *Então a gente tem feito esse **processo de diálogo e também de pressão**, acho que nós estamos **vivendo uma relação com o governo que possibilita um processo de mais democracia, mais diálogo, a gente tá vendo todo esse processo de conferências nacionais**, não é só a conferência das cidades, mas é a conferência da saúde, a conferência de assistência social, a conferência do meio ambiente, a conferência do bem estar alimentar, a conferência do adolescente, a conferência da igualdade racial, a conferência das mulheres, é um conjunto de ações afirmativas do campo da participação popular que são importantes para possibilitar no âmbito da legislação, no âmbito institucional **as***

propostas de políticas públicas que a gente vem lutando há vários anos *(liderança CMP-SP) [grifos nossos].*

Nesse discurso, os Conselhos e as Conferências não aparecem como as instâncias de decisão política, mas de construção coletiva de demandas que vão interpelar o "sistema político". Os *militantes revolucionários* que estão participando desse processo acreditam que, dessa forma, se constrói o poder popular (Santos, 1998), e não abdicam da sua livre expressão, mesmo que sofram ameaças constantes. Suas conquistas podem ser mensuradas a partir de mudanças na legislação, obtidas ao longo da história de lutas (cf. Quadro 1).

Quadro 1 – Principais conquistas no plano institucional

1988	Artigos 182 e 183 da Constituição Federal
2000 2001	- Direito à Moradia na Constituição Federal - Estatuto da Cidade/MP concessão de uso especial para moradia
2003	Criação do Ministério das Cidades
2003, 2005, 2007	Conferências Nacionais das Cidades
2003	Inédito: Programa Nacional de Regularização Fundiária
2004	- Conselho Nacional das Cidades (decreto 5.031 de 2004) - Inédito: Programa Crédito Solidário (recursos do Fundo de Desenvolvimento Social) para população de baixa renda
2005	Lei Federal dos Consórcios Públicos
2005	Lei do Saneamento Ambiental sancionada em 2007
2005	Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo
2005	Lei Federal do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, o FNHIS (lei 11.124/05)
2006	Instituição do FNHIS
2007	PL (atualmente no Congresso) da mobilidade urbana e proposta do PAC do transporte
2007-2008	Discussão coletiva do Plano Nacional de Habitação
2007-2010 PAC da habitação e do saneamento	Retomada do investimento público e privado iniciado em 2005 (com resoluções FGTS, CMN e leis)
2007	- Conselho das cidades adquire poder de convocar as conferências - Medida Provisória nº 387 – prevê repasse direto de recursos a associações/cooperativas

Fonte: Apresentação Ermínia Maricato na 3ª. Conferência Nacional das Cidades, 2007

Assim, no governo Lula, uma das mudanças no patamar de cultura política ocorre no tratamento em relação aos movimentos, o que Marx (1995) chama de emancipação política, considerando os ideais de liberdade política da Revolução Francesa. Faz-se necessário compreender que no Brasil os ideais de liberdade política não estão sedimentados na cultura política. No processo de formação do estado nacional as reivindicações por mais liberdade esbarraram em forte repressão (Carvalho, 2002; Gohn, 2001). Nesse contexto, a emancipação política ainda é uma promessa e parece ser o impulso para as lutas sociais, a partir do desejo de implementar os patamares mínimos de direitos e cidadania ainda não efetivados. Parece-nos que esse *mínimo* tem dificuldades em se sedimentar devido, em certo sentido, ao autoritarismo, às vezes velado.

Diante desse cenário, a gestão de Lula, para eles, tem apontado para uma relação mais democrática. O significado de democracia está, aqui, relacionado com a possibilidade de diálogo e de pactos que se traduzem em políticas públicas. Nesse sentido, em seus discursos públicos, governo e movimento concordam em relação à concepção de democracia participativa. Isso não significa, no entanto, que tais agentes (governo e Fórum) ajam sempre guiados por esse ideal. Suas identidades ao entrarem em relação com outras, na cena política, passam a serem envolvidas numa trama de poder muito mais complexa. Nessa trama, o representante necessita não apenas mostrar que sua demanda é mais universal (mais abrangente) e, portanto, mais necessária, mas também ter poder político. Afinal, no jogo político há uma instabilidade na correlação de forças em que as demandas populares dificilmente são consideradas prioritárias. Nesse sentido, um entrevistado afirma que nem sempre o governo tem coragem para atender a todos os pleitos dos movimentos:

> ***A gente sabe que o Brasil, não basta ter apenas a conferência, não basta ter a participação institucional, é preciso haver também a mobilização social****. Então o movimento social* ***tem feito esse processo de pressão junto aos governos*** *e* ***em alguns momentos esse processo é tenso, tem alguns questionamentos. Mas são momentos importantes que o governo também atende as nossas reivindicações pra avançar a luta do movimento social****. (...)* ***O governo federal, ele avançou muito*** *na relação com o movimento social****, precisa obviamente avançar mais, precisa ter mais peito, mais disposição para o diálogo.*** *Mas para o que tínhamos antes, teve um avanço, teve um avanço no* ***tratamento respeitoso****, no tratamento de* ***vê o movimento social como um aliado*** *e de* ***ter o movimento social como um movimento que propõe a política****...* (liderança CMP-SP)

No Conselho das Cidades estabelece-se um jogo de semi-identidades (Laclau, 1990) em que as ambiguidades dos diversos agentes são, em parte, incorporadas, mesmo que com fraturas, na luta política. Nesse caso, trata-se de representantes do capital imobiliário, de agências governamentais e do Fórum Nacional de Reforma Urbana. Entretanto, o poder é sempre limitado pelas relações hegemônicas em que está inserido. Esse jogo é de grande instabilidade, e suas fronteiras são oscilantes. Por isso, acreditar nos conselhos representa, para os agentes dos movimentos, muito mais o ponto de partida[22] de um processo de democratização do que a sua consolidação, porque representam um antagonismo aos "discursos conservadores" inscritos na cultura política. Em seus documentos e falas, insistem na criação de *uma nova cultura*[23].

Assim, uma mudança perceptível (no jogo político) é a articulação dos agentes do Fórum com representantes do empresariado da construção civil na formulação de uma pauta de reivindicação unificada. As lideranças desejam fazer uma aliança pontual em que ambos podem sair ganhando. Tal articulação parecia impossível se tomarmos como referência o modelo de modernização adotada e a cultura política, pois, como vimos, há desprezo pelos pobres e movimentos populares. Isso significa que, ao longo da história, os

direitos foram simbolizados como benesses e as manifestações coletivas como uma afronta. Por outro lado, os empresários representam o "capital" ou a classe antagônica aos trabalhadores, muito embora o principal "inimigo" e alvo das reivindicações seja o Estado. Nesse sentido, a relação entre empresários e lideranças pode desencadear mudanças nessas concepções.

> *Nós temos um encontro de três dias, de três e três meses. Isso favoreceu evidentemente* ***o diálogo****, nós temos certeza:* ***nós temos uma contradição ideológica, que só será vencida se a gente mudar o regime. Mas nós estamos nesse regime, nesse país, nesse momento histórico, capital e trabalho dificilmente vão encontrar lá na frente os mesmos objetivos.*** *Agora* ***pontualmente****, nós temos 8 milhões de déficit de moradia,se a desoneração do produto pra fazer casa para moradia popular existir****, tanto os empresários quanto a gente, vai ganhar e mais gente vai ter casa****. Então isso é um* ***tema pontual e nós sabemos disso, isso foi extremamente colocado desde a primeira conversa: nós não estamos aqui pra unificar a luta.*** *Agora pontualmente nós podemos ter (...) a gente sabe que a sociedade é dividida em classes e a gente sabe nosso lugar* (liderança UNMP entrevistada na Conferência) [grifos nossos].

As disputas no Conselho das Cidades vão expressar as ambiguidades desse processo e do governo Lula. Alguns exemplos, a seguir, podem elucidar essas afirmações.

1) Na primeira reunião do referido Conselho, os agentes do Fórum se mostraram contrários às parcerias público-privadas (PPPs), e, naquele momento, o representante do Ministério da Fazenda revela a intenção do governo de realizar as PPPs. Elas estão nas propostas do governo para o saneamento e foram aprovadas na 3ª. Conferência das Cidades, com pouca oposição.

2) No ano de 2006, o governo e o congresso aprovaram duas resoluções que atendiam às demandas dos empresários do setor "imobiliário" (*latu* senso). Ao mesmo tempo, foram diminuídos os recursos para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, contrariando as resoluções do Conselho. Em 2006, foram executados 1 bilhão de reais e, em 2007, houve uma redução para 458 milhões de reais (IPEA, 2007, p. 283). Baseado na crença nos mecanismos democráticos de negociação, o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) lançou uma nota de repúdio solicitando audiência com o presidente. Mesmo diante do protesto, nada se modificou.

3) A substituição de Olívio Dutra (PT) por Márcio Fortes (PP) ocasionou uma crise para o FNRU, levando à saída de grande parte da equipe composta por ele, que tinha concepções semelhantes. Revelou, ainda, a face da "negociação", ou seja, dar espaço a antigos opositores para "garantir a governabilidade". Nesse sentido, as obras (sobretudo do Programa de Aceleração do Crescimento) nem sempre estão seguindo os parâmetros de qualidade aprovados nas Conferências e existentes no Estatuto das Cidades.

É patente que, ao longo dos governos de Lula, uma mudança visível se refere ao aumento significativo do volume de recursos, bem como o redirecionamento para a população de baixa renda (Quadro 2). Também se tem tomado medidas para diminuir os impostos dos empresários da área e facilitar o acesso das camadas médias ao financiamento imobiliário, aquecendo o mercado e influenciando o crescimento econômico. As mudanças vão sendo paulatinas, com idas e vindas, apresentando ambiguidades no jogo das forças políticas.

Quadro 2
CEF/FGTS – Atendimento por faixas de renda (em %)

Faixas	FHC		Lula		
	2002	2003	2004	2005	2006
Até 3 SM	23	16	37	47	57
3 a 5 SM	30	54	37	31	27
Mais de 5 SM	47	30	26	22	16

Fonte: SNH/Ministério das Cidades *apud* Ipea 2007.

Em termos da política urbana, trata-se de um governo que está se empenhando em relação à constituição de uma política nacional de desenvolvimento urbano e tenta recuperar o "déficit institucional". Entretanto, convive com os entraves da cultura política (práticas clientelistas recorrentes, superfaturamentos, propinas). Vários programas foram criados os quais possibilitam o acesso da população pobre aos recursos, mas somente aqueles organizados em associações (a exemplo, do programa Crédito Solidário). O programa Carta de Crédito Coletivo, criado no governo anterior, foi reformulado e reforçado, para atender às demandas populares. Embora criado no governo de Fernando Henrique, só a partir de 2007 as associações puderam ter acesso a ele. Essa medida abriu a possibilidade de os movimentos populares captarem os recursos. De um lado, provocou uma "burocratização" dos movimentos, e de outro, criou uma relação direta entre movimentos e governo federal, sem as mediações de políticos, como acontecia anteriormente.

Considerações Finais

Em termos de continuidade, no governo Lula ainda persiste a política de doação de casas para a população muito pobre, e a má qualidade dessas unidades habitacionais (como diria Engels, organizando o menos mal possível). Esse padrão é, às vezes, aceito pelas lideranças dos movimentos, sobretudo em nome do corte de gastos e em momentos em que os governos impõem como a única opção para o atendimento às demandas. Essa política faz com que a relação entre o capital imobiliário e os governos continue permeada pelo patrimonialismo, visível na má qualidade das unidades habitacionais. Simultaneamente, essa "doação" não é encarada como um direito, mas como uma benesse, criando uma relação de clientela (podendo, inclusive, ser estabelecida entre quem recebe a casa e a liderança do movimento que for identificada como responsável pela articulação da demanda). Dessa forma, o governo Lula consegue, através dessa política, agradar a movimentos populares, população de baixa renda e empresários do ramo imobiliário.

Na atual conjuntura, tem sido fundamental a atuação do Fórum Nacional de Reforma Urbana na constituição da política urbana, cujo discurso aponta para a necessidade de se criar uma *política de desenvolvimento urbano, com justiça social e democracia participativa*. Essa rede movimentalista construiu sua agenda de reivindicações a partir da "Reforma Urbana". Essa bandeira de luta envolve uma cadeia de significantes que inclui direito à moradia, cidadania, políticas públicas universais e direitos humanos. O discurso dos *direitos*

humanos se ancora no imaginário moderno ocidental que instituiu o Estado e o mercado, como formas de organização política e econômica, respectivamente (Lefebvre, 1999). A partir dele, surgiu a "necessidade" de políticas públicas, compreendidas como a forma de o Estado intervir como regulador, um imaginado provedor do "bem comum", como supunham os contratualistas. Acreditamos que esta memória discursiva serve de referência para os múltiplos agentes envolvidos na construção das políticas públicas (movimentos sociais, ONGs, empresários, políticos e agências internacionais), embora isso não implique uma homogeneidade visto que há diferentes traduções. A disputa pelo sentido preponderante tem consequências práticas no direcionamento das políticas.

Outra questão se refere ao discurso sobre a "reforma urbana" que pode ser equivalente à política de produção de moradias. Nesse sentido, representa uma continuidade do discurso assistencialista (e clientelista). A tradição da luta por moradia se constituiu em torno da visão de que o Estado deveria prover as moradias. Essa tradição "limita" o horizonte das demandas das redes movimentalistas pela Reforma Urbana. O universo do discurso por reforma urbana faz com essas redes fiquem imersas numa teia que, ao mesmo tempo, cria um horizonte de mudança e os aprisiona nessa *demanda*. Esse processo foi construído ao longo da história de lutas desses agentes. Em primeiro lugar, consideramos que as lideranças construíram um discurso em que há uma equivalência entre direitos e reforma urbana, mas a lógica de aquisição de um bem permanece. Algumas propostas tentam sair desse círculo vicioso, mas esbarram sempre nas relações de produção, pois as pessoas, no regime capitalista, precisam se inserir no processo de produção e nas lutas políticas para se reproduzirem e legitimar suas demandas. Algumas lideranças compreendem esse processo, mas a situação de miserabilidade gera o desejo pela ação propositiva e urgencial. A dinâmica da relação com os governos consome suas energias libidinais e os envolve nas redes da burocracia. O discurso sobre o atendimento às demandas é preponderante em relação a uma discussão sobre projetos políticos de mudanças. No máximo, alguns agentes vão se centrar no debate em torno da elaboração de políticas públicas que tem um viés tecnicista (dominado pelos urbanistas).

Do lado dos movimentos, os agentes acreditam que têm logrado obter o acesso à moradia, mas não o direito à cidade. Em contextos de extrema pobreza, isso aparece como "vitória", constituindo-se como uma referência importante na memória coletiva das lutas por moradia. Essa memória discursiva é "base" para convencer e conseguir adesões porque há legitimidade (racionalidade) nas suas reivindicações. E, de alguma forma, lutar para que o governo doe casas também está "naturalizado" para os agentes dos movimentos ou, como diria Gramsci, incorporado ao senso comum. Significa afirmar que as lutas "populares" por moradia poderiam até ser diferentes se partissem de outro princípio de leitura do real, entretanto, foi a partir dessa memória coletiva que se sedimentaram as imagens: "obrigação do Estado" e "direito dos/das cidadã(o)s". É esse campo de discursividade (como leitura do real) que serve de referência para os discursos nos quais se inscrevem as reivindicações dos "movimentos sem-teto".

As lideranças dos movimentos se movem a partir de esperanças de mudança social e permanecem acreditando que dar as casas pode ser uma etapa para essa mudança. Por outro lado, a lógica dos favores faz com que tanto políticos quanto líderes dos movimentos continuem a ser vistos como "provedores", criando uma clientela. É dessa forma que podemos compreender como as práticas discursivas desses agentes que lutam pela mudança esbarram na lógica autoritária que permeia a cultura política, em outras palavras, eles não têm como se desvencilhar dessa tradição. A entrada no jogo político (e seu confronto de ideias) pode provocar mudanças em todos os agentes nele envolvidos. Nesse contexto, os movimentos acabam por optar pelas lutas possíveis a cada conjuntura política.

Notas

[1] Para a Fundação João Pinheiro, o déficit inclui coabitação familiar, domicílios improvisados e rústicos, podendo, remotamente, haver dupla contagem.

[2] Concordamos com a distinção entre o político e a política, introduzida por Poulantzas, usada por Chantal Mouffe, para tratar do elemento político como constitutivo das relações sociais e se diferencia da política enquanto conjunto de instituições (o que se chama de "sistema político").

[3] As contribuições de Stuart Hall têm por base os conceitos de Gramsci, Althusser e Derrida (Barrêt, 1996).

[4] A política se instaura quando há um desentendimento sobre uma determinada "coisa" (Rancière, 1996), quando numa situação os interlocutores dizem a mesma palavra e não entendem a mesma coisa, não se trata de desconhecimento (nem mal-entendido) é disputa política, tal como a disputa de projetos políticos entre direita e esquerda (Mouffe, 2002).

[5] Para Rancière (1996), no seio de toda argumentação e de todo litígio argumentativo político, existe um antagonismo primeiro que incide sobre o entendimento da linguagem, gerando a disputa sobre o sentido a ser dado a uma palavra. Todo movimento social é fruto desse desentendimento, portanto, um sujeito político. Isto ocorre porque a existência de uma cena comum da palavra que permite a definição da ordem social não implica igualdade de concepções sobre as "coisas". É a cena da comunidade na expressão do seu paradoxo que torna comum o conflito. Há uma linguagem comum que permite a comunicação entre os seres falantes, mas que expõe o dano. O dano é a reivindicação posta pelo movimento social. Assim, qualquer "demanda" é a exposição desse dano e se constitui como objeto político. Então, como afirma Pickvance (2003), não há como distinguir demandas materiais e demandas políticas pois, na cena pública, todas são demandas políticas.

[6] Segundo Fraya Frehse (2005), o trabalho de Gilberto Freyre é pioneiro ao tratar das cidades oitocentistas associando a dinâmica da urbanização ao aumento das distâncias sociais entre dominantes e dominados. Há também menções em Raízes do Brasil (de Holanda), sobre os efeitos da expansão urbana.

[7] Maria Silvia Lorenzetti (2001) afirma que, ainda no final do século XIX, o governo já demonstrava preocupação com a questão urbana referindo-se a registros de decretos que concediam incentivos a empresas para a construção de casas para os operários.

[8] Ainda há um grande número doação de casas quando se trata de habitação para pobres e miseráveis (abaixo da linha pobreza).

[9] Uma liderança afirmou: "conscientizar que eles estão naquela situação de miséria e que eles têm que sair, e **eles não estão pensando no amanhã**, eles estão pensando no hoje, eles estão com fome. **Então você tem que trabalhar a questão da assistência** e **depois com a participação e depois politizá-los**, (...) é um processo muito lento, trabalhar com eles é *você fazer um parto com ameaça de aborto* (...) são pessoas excluídas pra eles tanto faz tá vivendo como não tá. (Athayde, 2008).

[10] Estamos nos referindo às mortes em praça públicas ou às escondidas, torturas, ameaças, enquanto violência física, mas também, as formas simbólicas expressas na mídia e na historiografia oficial. Todas expressam tentativas de naturalizar uma "ordem social" e simplificar o social, dividindo os agentes entre bons e maus, pró e contra e assim por diante. Os exemplos vão desde a repressão a Canudos e aos quilombos, passando pelas ditaduras e prisões de lideranças dos movimentos nos dias atuais.

[11] Assis e Tavares (1985) relatam a política econômica de estímulo à entrada de créditos externos coadunada com relações de favorecimento pessoais (grupos econômicos e apadrinhados). O discurso está refletido na fala: "só posso trabalhar para 60% da população, os 40% (miseráveis) não são problema meu e a classe média deve ficar onde está" (sobre o assunto cf. Elio Gaspari, 2002).

[12] Eram os governos estaduais e municipais que definiam as obras, mas os projetos deveriam seguir os critérios do BNH. Alguns dos objetivos dos investimentos para habitação popular (com recursos do FGTS): "melhor distribuição geográfica dos investimentos atenuando os desníveis regionais e o ímpeto (...) migratório para as metrópoles"; "a eliminação (...) ***da promiscuidade das favelas"*** e "*o aumento do investimento nas indústrias de construção civil, de materiais de construção e bens de consumo duráveis* (...)" [SANTOS, 1999 *apud* IBMEC, 1974, p. 20 e 21]. Esse era o discurso oficial do governo que demonstra sua visão da população pobre.

[13] Um sintoma da desestruturação foi a constante mudança ministerial: em março de 1985, desmembrou-se o Ministério do Interior e criou-se o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio-ambiente (MDU) que, em outubro de 1987, foi transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio-ambiente (MHU) sendo transformado, em setembro de 1988, em Ministério de Habitação e Bem-estar Social (MBES). O MBES coordenava a **política de habitação e assistência social** que incluía órgãos como a LBA e uma Secretaria Especial de Ação Comunitária. Mas o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e o Departamento Nacional de Obras de Saneamento voltam para o Ministério do Interior, separando habitação e "desenvolvimento urbano". Repetiam o desgastado II PND (1979). Em 1989, todos os órgãos do mesmo retornaram ao Ministério do Interior. Apenas uma novidade: criou o Conselho Curador do FGTS no Ministério do Trabalho e Previdência Social e disciplinou a aplicação dos recursos do Fundo pela Caixa. (Souza, 1992; Santos, 1999).

[14] Essa equivalência entre participação e eficácia vai ser parte do discurso governamental nos anos que se seguem em diversos espaços públicos como parte do discurso da democracia gerencial (Tatagiba, 2006).

[15] Francisco Mesquita Oliveira (2003 p. 78) afirma que os Conselhos vão aparecer na Comuna de Paris; em 1905, nos *soviets;* em 1918, nos Conselhos de Operários, na Alemanha. Assim, há uma memória coletiva na tradição dos revolucionários que faz a equivalência entre conselhos e mudança.

[16] Em março de 1990, o governo extinguiu o Ministério do Interior e os órgãos internos vinculados ao mesmo. Criou o Ministério da Ação Social, o Conselho Nacional de Assistência Social, a Secretaria Nacional de Habitação (SNH), a Secretaria Nacional de Saneamento, a Secretaria Especial de Defesa Civil, a Secretaria Nacional de Promoção Social e ainda a Fundação LBA, entre outras (Souza,1992).

[17] Segundo esses autores, tal fenômeno tem sido comum na América Latina. Nas nossas pesquisas, em Maceió e no Recife, além da pesquisa em jornais do Brasil, constatamos que eram recorrentes as prisões, e processos contra as lideranças dos movimentos, acusadas, entre outras coisas, de 'formação de quadrilha'. Nesse sentido, podemos falar de re-configuração no discurso que desqualifica os pobres como sujeitos de direitos. Diante da legislação conquistada pelos movimentos, outras brechas na lei vão sendo encontradas, mas o cerne do discurso se mantém.

[18] Esse conceito é bem mais desenvolvido em Rodrigues (2009). Ele apresenta semelhanças com a concepção de intelectual orgânico em Gramsci (1995). Consiste numa tradição constituída como o campo das "esquerdas" que inclui a memória coletiva das lutas sociais (Thiesen e Santana, 2006), intelectuais e partidos de esquerda, em suas diferentes traduções e disputas pela hegemonia. Inclui as utopias como impulso para a práxis revolucionária e os diferentes sentidos a elas atribuídos.

[19] Para ilustrar a crença do governo no argumento, pudemos contabilizar que, entre 2003 e 2006 (Portal da Presidência), de um total de 31 Conferências, 14 estavam em sua primeira edição.

[20] Boito Jr. faz analisa o discurso dos sindicalistas do ABC, em suas mudanças. Segundo ele, há uma identificação com o "estado de bem-estar social" na década de 1980. No início das lutas (anos1970) e nos anos 90, há uma predominância de economicismo, dispensando o estado e os direitos adquiridos, com ênfase na negociação coletiva e a ilusão da democracia dos fundos de pensão.

[21] Aqui nos referimos a conceito amplo que inclui militantes de esquerda que podem estar nos movimentos, na academia, nas ong's e no governo (Rodrigues, 2009).

[22] No documento do Conselho das Cidades está expresso que existem "desafios" para implementação das leis e orientações, que dependem do conjunto dos órgãos do Governo Federal, dos entes da Federação e sujeitos sociais que atuam no urbano. As Conferências representam o início da 'pactuação' e a política também depende de ampliação das fontes de financiamento. A proposta é "um planejamento em escala nacional", partindo de "novos marcos legais de gestão pública e de cooperação entre os entes federados".

[23] A partir da Constituição de 1988, vimos proliferar diversos espaços de "participação" que conseguiram êxito na elaboração de leis e normas que alteram o patamar da cidadania. Mas existem diversas dificuldades apontada pelos analistas (cf.Oliveira,2003;Gohn,2007*)* no processo de implementação do tal controle social. Essa implementação passaria por uma incorporação das noções de direito afirmadas nessa legislação, tanto do ponto de vista do Estado, quanto da sociedade. Não é à toa que Gohn (2001) vai chamar esse período como a era dos direitos para os movimentos sociais.

Referências bibliográficas

ALVARÉZ, S.; DAGNINO, E. ESCOBAR, A. (org.) *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos:* novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

ANDERSON, Perry. "Balanço do neoliberalismo" **In:** SADER, Emir e GENTILI, Pablo (org.). *Pós-neoliberalismo:* as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro, Paz e Terra, pp. 9-23, 1995.

ARRETCHE, Marta. "Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, nº. 3, p. 431-458, 2002.

BOITO Jr., Armando. As relações de classe na nova fase do neoliberalismo no Brasil. **In:** CAETANO, Gerardo (Coord). *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta em la historia reciente de America Latina*. Buenos Aires: Clacso, pp. 271-296, 2006.

CALDERON, Fernando; JELIN, Elizabeth. "Classes sociais e movimentos sociais na América Latina:perspectivas teóricas". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 2, nº. 5, pp. 67-85 out 1987.

CARVALHO, Ana Paula Soares. "Reforma urbana no Brasil: a intelligentzia e o estatuto da cidade". **In:** Congresso Brasileiro de Sociologia, 13, *Anais*... Recife: UFPE (Mimeografado). 2007.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil:* o longo caminho. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

DAGNINO, Evelina. (org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. Campinas: Unicamp: São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DOIMO, Ana Maria. *Movimento popular no Brasil pós-70:* formação de um campo ético-político. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993. (Tese de Doutorado].

DRUCK, Graça. Os sindicatos, os movimentos sociais e o governo Lula: cooptação e resistência. *Observatório Social da America Latina (Osal),* Buenos Aires, ano 6, nº. 19, julho, 2006. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.br.ar/ar/libros/osal19/debatesdruck.pdf> Acesso em: 2 maio de 2008.

FELTRAN, Gabriel de Santis. "Deslocamentos – trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado no Brasil". **In:** DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. Campinas: Unicamp: São Paulo: Paz e Terra, pp. 371-415, 2006.

FURTADO, Celso. *Em busca de novo modelo:* reflexões sobre a crise contemporânea. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

GOHN, Maria da Glória. *Movimentos sociais e luta por moradia.* São Paulo: Loyola, 1991.

_____. *História dos movimentos e lutas sociais*. 2ª. ed. São Paulo: Loyola, 2001.

GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

_____. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. 5ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

HALL, Stuart. *Da Diáspora:* identidades e mediações culturais. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

KOWARICK, Lúcio; MOISÉS, José Álvaro; VALLADARES, Lícia do Prado. *Cidade, povo e poder*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. *Hegemony and socialist strategy*. 2ª. ed. London: Verbo, 2001.

_____. *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1990.

LEFEBVRE, Henri. *A cidade do capital*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

LIMA, Marcos Costa. "Raízes da miséria no Brasil: da senzala à favela". **In:** LIMA Jr., Jayme Benvenuto e ZETTERSTRÖM, Lena. *Extrema pobreza no Brasil:* a situação do direito à alimentação e moradia adequada. São Paulo: Loyola, 2002.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. *A questão habitacional no Brasil*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, jul. 2001.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. **In:** ARANTES, Otília, *et al*. (org). *A cidade do pensamento único:* desmanchando consensos. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã***.** 2ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MUTZENBERG, Remo. "Identidades e movimentos sociais numa sociedade indomável". *Política & Trabalho*. Revista de Ciências Sociais: João Pessoa, ano 19, nº. 19, pp. 39-58, out. 2003.

OLIVEIRA, Francisco. "À sombra do Manifesto Comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina" **In:** BÓRON, Atílio *et al*. *Pós-neoliberalismo II:* que Estado pra que democracia? Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. "O momento Lênin". *Novos Estudos,* São Paulo, nº. 75, pp. 23-47, jul. 2006.

PAULANI, Leda Maria. "Brasil delivery: a política econômica do governo Lula". *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 23, nº. 4, pp. 58-73, out.-dez. 2003.

RODRIGUES, Cibele Maria Lima. *Cultura política e movimentos sem-teto*: as lutas possíveis. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2009. [Tese doutorado].

ROLNIK, Raquel. "Cidades: o Brasil e o habitat II". *Revista Teoria e Debate*, nº. 32. julho/agosto/ setembro de 1996.

RUSCHEINSKY, Aloisio. *Movimento de moradia e partido dos trabalhadores*. São Paulo: Universidade de São Paulo,1996. [Tese Doutorado].

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. "A anomalia democrática: adolescência e romantismo na história política". *Revista Brasileira de Ciências Sócias:* São Paulo, v. 13, nº. 36, fev. 1998.

SANTOS, Cláudio. *Políticas federais de habitação no Brasil:* 1964/1998. Rio de Janeiro: Brasília: Ipea, Texto para Discussão, nº. 654, 1999.

TELLES, Vera da Silva. *Direitos sociais:* afinal do que se trata? Belo Horizonte: UFMG, 2006.

TEIXEIRA, Ana Cláudia. *Identidades em construção*. São Paulo: Annablume: Fapesp: Instituto Pólis, 2003.