

Conselho das Cidades e o governo Lula: controle social e representação na política urbana no Brasil.

Lima Rodrigues Cibeles Maria.

Cita:

Lima Rodrigues Cibeles Maria (2010). *Conselho das Cidades e o governo Lula: controle social e representação na política urbana no Brasil*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/116>

**TRABAJO PREPARADO PARA SU PRESENTACIÓN EN EL V CONGRESO
LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, ORGANIZADO POR LA
ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE CIENCIA POLÍTICA (ALACIP)
BUENOS AIRES, 28 A 30 DE JULIO DE 2010**

**CONSELHO DAS CIDADES E O GOVERNO LULA: CONTROLE SOCIAL E
REPRESENTAÇÃO NA POLÍTICA URBANA NO BRASIL**

*Cibele Maria Lima Rodrigues
Fundação Joaquim Nabuco*

cibele.rodrigues@fundaj.gov.br

Área Temática: Estado, Administración y Políticas Públicas

Control y evaluación de políticas públicas

Buenos Aires

2010

CONSELHO DAS CIDADES E O GOVERNO LULA: CONTROLE SOCIAL E REPRESENTAÇÃO NA POLÍTICA URBANA NO BRASIL

O Conselho Nacional das Cidades (Brasil) é composto por representantes do poder público, de ong's, de organizações empresariais, entidades acadêmicas e movimentos populares nacionais (envolvidos na luta por moradia). Na trama do processo de representação, os agentes que atuam no Conselho têm modificado suas identidades e discursos (Laclau). Os movimentos atuam em conjunto com Ong's e entidades acadêmicas, mantendo a hegemonia (Gramsci), dentro do Conselho, e conseguindo mudanças em termos de orçamento, de legislação e de reconhecimento da legitimidade das demandas populares. Porém, as decisões governamentais podem ignorar as decisões do Conselho, tendo em vista relações mais amplas de poder e hegemonia.

Palavras-chave: conselho, hegemonia, política urbana, movimentos populares

Introdução

Nosso objetivo é analisar a relação entre a política urbana, no âmbito federal, e a atuação do Conselho das Cidades, como órgão de controle social. Em nossa análise nos detivemos nos discursos dos agentes e nas disputas que implicavam em lutas por poder e hegemonia, utilizando o referencial definido por Laclau, Mouffe, Rancière e Hall e propondo que a análise tenha como pano de fundo a cultura política. Assim, o Conselho é visto como uma cena política em que há um jogo de identidades atravessadas por hegemonia, antagonismo e ambiguidades. A representação não é uma relação translúcida entre representante e representados, pois as demandas precisam ser inseridas num conjunto complexo de relações de poder que força os representados a tomarem decisões, a partir do que lhes parece possível e necessário (lembrando sempre do caráter simbólico da necessidade definido por Lacan). Esse processo se torna ainda mais complexo num contexto em que a política se torna o campo do pragmatismo e ainda por se tratar de um governo em que os movimentos populares elegeram como representante.

A proposta é analisar quais as formas e as possibilidades de intervenção dos movimentos sociais que lutam por moradia no referido Conselho. De antemão pressupomos que em uma configuração hegemônica específica há fixação de sentidos em torno de significantes que funcionam como “pontos nodais” em que seu caráter particular apresenta-se como única possibilidade (Mutzenberg, 2002). A partir daí, podem existir: (1) manifestações coletivas expressam uma *aderência* a uma configuração hegemônica, numa forma naturalizada que proporciona padrões de *comportamento*; (2) manifestações de *conflito*, no interior de uma lógica hegemônica (relativas aos processos decisórios e operacionais) podem ser interpretados como *movimentos sociais lato sensu*; (3) manifestações de posições *antagônicas* são *movimentos sociais stricto sensu* (quando os sentidos fixados são negados e novos sentidos são propostos). São três formas analíticas que podem evoluir em diferentes direções. Da disputa política é que surge o acesso ao espaço público e a possibilidade de sua construção. Assim, o reconhecimento do outro como sujeito de direito também é um resultado político. O antagonismo vai surgir como quebra da linguagem natural, do senso comum, tal como define Gramsci (2001). Na ação política, “diferentes marcos de referência e repertórios são mobilizados e que remetem a processos políticos sedimentados no campo das relações sociais e numa cultura política” (p.203) (grifos nossos).

Segundo Castro (1998), há pelo menos dois paradoxos ao tratarmos de cultura política e comportamento político, sobretudo no Brasil. O primeiro se refere à

institucionalização da democracia enquanto forma (procedimentos) e a continuidade de valores e atitudes não-democráticas (fenômeno que poderia ser interpretado como uma “fraca adesão”). O segundo se refere à aceitação da democracia minimalista, dissociando sistema político e problemas sociais (as desigualdades econômicas). Então se estabelece uma aceitação difusa dos “procedimentos democráticos”. A teoria de hegemonia, em Gramsci, pode explicar esse aparente consenso, a partir da compreensão que existe no senso comum uma visão fragmentada da realidade. Num determinado bloco histórico, a liderança econômica, social, moral e intelectual da classe (ou fração de classe) hegemônica constitui um consenso, naturalizando a dominação (para o senso comum). A dominação mais importante para os ‘dirigentes’ é a econômica, por isso, pode haver negociações no campo da política, ampliando a cidadania sem mudar a estrutura econômica. Para Lamounier (apud Trindade 1994 p. 51), a questão de representação no Brasil esbarra numa visão, “compartilhada pela direita autoritária e por setores de esquerda”: uma perspectiva instrumental dos procedimentos formais de representação. Em nossas análises (Rodrigues, 2009), concluímos que esse tipo de discurso vai fazer com que conflitos, lutas sociais e reivindicações não sejam aceitos como legítimos. Em alguns casos, a visão hierarquizada faz com que as demandas “populares” sejam ainda mais ignoradas e mais “excluídas” do rol das coisas justas (e racionais), como diria Rancière (1996). Mesmo que possa haver espaços de “participação”, de debates políticos, não há garantias de sua importância no jogo político. Não há como prever os desdobramentos de tais processos.

A cultura política, hegemonicamente autoritária (Ianni, 2004; Martins, 2005), deixa-nos a indagação sobre como os agentes políticos conseguem processar as suas demandas nos espaços ditos participativos diante desse quadro aparentemente negativo, tendo em vista, sobretudo, a dificuldade da aceitação das divergências, ou uma democracia enquanto regime em que persistem as contradições¹. Os espaços de participação e controle social se proliferaram a partir da Constituição de 1988, no período de redemocratização, após a ditadura militar, como em diversos países na América Latina. Como é possível conceituarmos a sociedade brasileira como democrática, já que, de uma forma geral, democracia está associada à possibilidade de questionamento (Vitullo, 1999; Mouffe, 2002; Trindade, 1994; Laclau, 1996). Ainda existem processos de criminalização das lutas sociais, como em toda América Latina (Tadei, Seoane, Algranati, 2005).

Para Alvarez, Dagnino e Escobar (2000) os discursos dos movimentos se constituem nas interseções entre o cultural e o político. Os movimentos colocam as demandas no jogo político, desafiando os seus códigos culturais. Para que essas demandas se tornem objeto de discussão política precisam, em certa medida, se tornar políticas e entrar no referido jogo. E, nesse jogo, não são eles os “juizes”. Há que se perguntar quais os seus desafios e quais os limites das suas ações coletivas, ou ainda como as demandas são processadas. Nesse contexto, as lutas dos movimentos sociais têm sido guerras de interpretação, tentando colocar na agenda suas demandas e interpretações sobre justiça, cidadania e democracia, tendo como pano de fundo uma cultura política autoritária que, inclusive, perpassa suas próprias identidades, fazendo com que incorporem parte dos valores que desejam antagonizar (tais como clientelismo, autoritarismo), como mostram as pesquisas (Castells, 1983b; Frey e Cross, 2007). Resta saber como tem se dado essas guerras de interpretação no Conselho das Cidades?

O PT, o governo Lula e os conselhos

¹ Os exemplos podem ser citados a partir das constatações de criminalização dos movimentos sociais (Algranati, Seoane e Taddei, 2005) e repressão violenta (Seoane e Taddei, 2001), na América Latina. O que faz alguns autores tratarem a nossa democracia como a ‘democracia realmente existente’(Vitullo, 1999).

A atuação dos movimentos populares no governo Lula possui peculiaridades que precisam ser avaliadas. Desde a sua fundação, nos anos 80, o PT pretendia ser catalisador dos movimentos (Ruscheinsky, 1996 p.34). Desde o início a identidade do PT era barrada pela lógica instrumental da política (Mouffe, 2002)². Assim, os grupos hegemônicos no partido incorporaram a lógica das disputas eleitorais (internas e externas) ou a luta pelo lugar do poder (com menos espaço para a dimensão da utopia, da formação política e da transformação gradual). As vitórias eleitorais vão criando outro tipo de articulação e outros discursos (no parlamento e no executivo). A articulação entre lideranças dos movimentos (filiadas ao PT) e o parlamento, faz dos parlamentares do PT os mediadores das demandas daqueles. Laclau (1990) afirma que os discursos vão mostrar suas ambiguidades quando se encarnam; como mostram as experiências de governos de esquerda, com o PT não é diferente, lidando com uma cultura política tradicional autoritária e a hegemonia do sistema capitalista.

A matriz discursiva que está na fundação do PT também permeia os movimentos porque a proposta inicial era que o partido deveria representar os interesses das categorias sociais que o integravam, num contexto de fins de ditadura, em que a legislação ainda era um limite ao exercício da democracia. E a democracia era o horizonte mítico, que incluía “justiça social” e ‘participação da base’. Os agentes aderem ao novo partido em função da “possibilidade de implementação de políticas sociais a partir da proposta programática em discussão”. Assim, desde o início o caráter pragmático também já está presente. No documento de fundação do PT (apud Ruscheinsky, 199 p. 106”) estava escrito que eram objetivos do partido: (1) “transformar a visão dominante da política como esfera de atividade reservada à elite; (2) inovar na cultura política e implementar uma nova concepção de democracia a partir da base” com “democratização real das instituições de representação e da própria sociedade, onde o poder tenha caráter democrático e de natureza popular”; (3) procurar romper com “a postura paternalista sobre a classe trabalhadora”, criticando a “tradicional delegação de poderes e de soberania contida na proposta liberal”; bem como, prometendo “rejeitar soluções de cúpula”, através dos núcleos de base. Assim, no momento de seu nascimento o PT se apresentava como o “braço institucional dos movimentos sociais, um instrumento de articulação e ao mesmo tempo de mediação para negociação dos direitos no parlamento” (Ruscheinsky, 1996 p. 112). Mas a proposta dos núcleos de base não vingou e a lógica das eleições predominou.

Segundo Gabriel Feltran (2006 p.373), o PT (Partido dos Trabalhadores), desde a sua fundação nos anos 80, apostou na construção de um *projeto “democrático popular”* que instituisse uma cultura política democrática opondo-se ao autoritarismo tradicional. A proposta incluía a criação de *canais de ativa participação da sociedade civil na gestão, possibilitando influenciar na definição do funcionamento do Estado, ou seja, a criação de conselhos. Estes representariam os canais que possibilitam a participação popular e representam os caminhos necessários (e possíveis) para a transformação social.* Feltran (idem) encontra pelo menos três concepções diferentes para o referido projeto. A primeira (minoritária) aposta na relação entre Estado e sociedade a partir de parâmetros públicos (republicanos) que possam ser elaborados para garantir os direitos e construir as políticas públicas com efetiva participação popular e como forma de superar as desigualdades sociais, para construção do poder popular (p.407). Existem outras duas concepções que parecem ser mais dominantes nos debates públicos no Brasil e no governo Lula. Dentre estas, uma defende a “interface entre mercado e Estado também no que se refere à garantia de direitos e cidadania” em que as empresas podem ser fundamentais no financiamento das políticas públicas (diante da constatação de que o Estado está falido para os investimentos).

² Como podemos ver no exemplo trazido por Ruscheinsky, a proposta dos núcleos de base seria o modelo de democracia participativa. Mas acabaram por se tornar instrumentais às disputas internas.

Nesse discurso, há uma perda da “capacidade de pensar o mundo público como garantia de direitos e cidadania” (p.409). Um terceiro discurso substitui crescimento econômico por *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). Esse terceiro setor é que enfrentaria os problemas da pobreza instituindo o desenvolvimento social. Essas três concepções possuem em comum a aposta na luta institucional como forma de construção da democracia (e como possibilidade de superação das desigualdades), sobretudo, a partir da existência dos espaços institucionais, como os conselhos e conferências.

Nesse sentido, o governo Lula tem investido na criação de novos Conselhos Nacionais para atuar no controle e definição das políticas sociais. *Entre 2003 e 2006 foram criados* 11 conselhos (formados por representantes da sociedade civil e do governo), totalizando 40 conselhos, em janeiro de 2007. Em linhas gerais, o discurso que permeia o governo, sobretudo, os militantes do PT, é o da crença na instituição de um “novo contrato social”, com bases republicanas, através da busca de *consenso* entre os agentes envolvidos nas políticas.

Por outro lado, o governo tem sido criticado continuidade em relação à política econômica³ (cf. Boito Jr, 2006, Paulani, 2003). Para Francisco Oliveira (2006), a prioridade do governo é atender aos interesses do capital estrangeiro e as políticas sociais dotadas apenas expressam um “populismo emergente” que provoca uma paralisação dos movimentos por causar perplexidade a antigos aliados e opositores (p.30). Boito Jr (2006) acredita que o investimento em políticas sociais representa uma nova fase do capitalismo mundial em que tais políticas são incentivadas. Em nossa pesquisa, vimos que uma parcela dos membros dos movimentos sociais está confusa quanto à sua relação com o governo (às vezes tido como aliado, em outras como opositor). Essa visão ambígua se dá porque o governo tenta conciliar interesses (às vezes opostos) e, ao tomar decisões, parece oscilar entre a tentativa de “redistribuição de renda” e o atendimento das demandas empresariais. As relações com o Congresso Nacional (os partidos), empresários e outras vontades coletivas em jogo impedem a expressão dos anseios dos movimentos sociais. Na definição de Laclau (1996), a representação de diferentes vontades se dá de modo precário. O terreno das vontades políticas, segundo Laclau (idem), não é só de transmissão de vontade, exige processos constantes de negociação e articulação com diversos sujeitos políticos e seus interesses. E as relações de poder limitam o momento de decisão que não pode ser fixado apenas num mecanismo racional. A lógica da hegemonia opera de maneira decisiva nessas oscilações em que a adoção de medidas passa pelo convencimento dessas bases e o governo de Lula tem conseguido convencer a maioria dos eleitores que as medidas adotadas representam o caminho *possível* para a diminuição das desigualdades (e o *progresso*). Nesse caso, a “ordem social” não precisa ser mantida à custa da repressão dos movimentos, como ocorreu nos governos anteriores.

Nas instâncias de participação observadas, predomina o discurso que estava na origem do PT, como vimos, anteriormente, o discurso se pauta pela *necessidade* de criação de espaços de 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. Para Boito Jr (2006), esse

³ E, ao assumir o governo, a primeira decepção para os movimentos e sinal verde para empresários nacionais (conservadores) e investidores externos foi a “reforma da previdência”, dando um tom moderador ao governo, ganhando a ‘confiança’ desses setores. Segundo Leda Paulani (2003 p. 62), a reforma fazia parte de um acordo com o FMI, assinado em 2002. O programa Fome Zero também foi lançado para reforçar o lado social do governo, mas com ares de assistencialismo (Tavares, s/d).

é o discurso da articulação sindical⁴, tendência que tem dominado a CUT, nos últimos anos. Negociação tem um sentido de criação de espaços públicos para “construção de consensos”⁵, os espaços são as Conferências e Conselhos. Poderíamos dizer que essa crença nos conselhos paira no imaginário de membros dos movimentos (por nós observados) representando a possibilidade de participação no mundo da política, o espaço de legitimidade que não está garantido através da institucionalização da democracia procedimental. No discurso de Tarso Genro trata-se da instituição de um “novo contrato social”. Assim, esse “espírito” (*ethos*) de busca de consenso se consolida na gestão de Lula.

O sentido é de construção de uma “gestão pública e participativa”, em que haja “compartilhamento de poder e co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade civil”, “diálogo de forma organizada, pública e transparente”. Para os agentes dos movimentos, esse discurso se opõe às políticas setorializadas e clientelistas. Esses significantes vêm sendo usados por diversos sujeitos, desde o Banco Mundial até os movimentos sociais, mas com diferentes sentidos (Maricato, 2007; Boito Jr, 2006). Inclui-se o projeto de Bresser Pereira (2006) de um estado republicano e democrático (em que haja garantia de mercados competitivos e participação da sociedade civil). Aponta, de um lado, para uma *concepção ingênua* e simplista do consenso que é idealizado sempre na figura da “negociação”. Por outro lado, há um esforço desmedido para criar aliados para garantir a governabilidade. Essa *negociação idealizada* esconde a fraqueza do governo frente ao empresariado, nacional e internacional. O consenso em torno das negociações está na proliferação de espaços públicos. Os agentes dos movimentos de luta por moradia, entrevistados por nós, interpretam o momento do governo Lula como uma “oportunidade política” de negociação e de implementação de seus projetos. Para nós, as negociações esbarram nas relações de poder, antagonismos e contingências. Quando se trata de matéria atinente a amplos grupos sociais de trabalhadores de diversas categorias, simplesmente não há “negociação”.

A “negociação” pode representar a face democrática do governo ou a visão ingênua ou pode ainda ser vista como a possibilidade de construção de “parcerias” entre setores públicos e privados para implementação das políticas públicas. Em alguns momentos, tem semelhanças com a lógica do mundo sindical, ou como afirma Francisco Oliveira (2006 p. 31), é uma espécie de “transferência para o âmbito do governo” de “práticas de negociações sindicais, responsáveis — pensa-o Lula e muitos comentaristas e analistas do movimento sindical — pelos melhores êxitos do novo sindicalismo”, do qual Lula foi “o mais marcante líder” (p.31). É como a visão idílico-positiva da “negociação”. Concordamos com Oliveira, mas reconhecemos que esse tipo de direcionamento acaba por trazer mais benefícios para a justiça social do que os governos neoliberais até então o fizeram.

A questão em disputa é que essa aposta democrática inclui diferentes concepções. No discurso de alguns “visa à construção de políticas nacionais e em longo prazo, políticas de estado ao invés de políticas de governo”, esse texto que está na fala da Secretária Nacional de Habitação, já estava nos documentos de criação do PT (Ruscheinsky, 1996) e se repete na falas de muitos agentes. A busca de um consenso, mesmo com ambiguidades,

⁴ Boito Jr faz uma análise do discurso dos sindicalistas do ABC, em suas mudanças. Segundo ele, há uma identificação com o “estado de bem-estar social” na década de 80. No início das lutas (anos 70) e nos anos 90 há uma predominância de economicismo, dispensando o estado e os direitos adquiridos, com ênfase na negociação coletiva e ilusão da democracia dos fundos de pensão.

⁵ Segundo Graça Druck (2006), negociação foi o eixo da discussão da reforma sindical discutida no Fórum Nacional do Trabalho, mas as propostas contrárias ao discurso das centrais não foram incorporadas ao documento.

pode ser lida como uma mudança no patamar da cultura política tradicional. Segundo o presidente Lula, essa negociação possibilita a definição do que é possível.

Na prática não é exatamente assim, já que existem outros sujeitos no jogo político e existe hegemonia. De alguma forma, é a construção de um poder público mais democrático do que os parâmetros inscritos na cultura política tradicional de aversão aos movimentos sociais. Os agentes envolvidos acreditam ser um caminho importante para gestão da coisa pública para que se criem parâmetros universais e se inscrevam como direitos na cultura política. Em certo sentido, as conferências criam um espaço público de debates e possibilidades de proposições (Dagnino, 2002). 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” (fala de uma liderança). A criação dos Conselhos torna os agentes dos movimentos representantes legítimos das demandas na cena política. Essa representação é, muitas vezes, mais reconhecida pelo atual governo federal do que pelas gestões estaduais e municipais, devido, sobretudo, a essa identidade petista.

Antes do Conselho foi importante a criação do Ministério das Cidades, no início do governo Lula (2003). Esta mudança institucional fez colocar na agenda política temas como reforma urbana, articulando política habitacional e política de desenvolvimento urbano. Esta forma de articulação representa uma inovação, já que nas gestões anteriores a política urbana era pensada de forma dissociada (Lorenzetti, 2001; Santos, 1999). A política de moradia popular esteve associada à política de assistência social. O processo de criação do Ministério teve uma participação crucial dos sujeitos que compunham o Fórum Nacional de Reforma Urbana. A proposta incluía a criação de um Conselho para influenciar a política urbana. Inicialmente, o ministério esteve sob a gestão do petista Olívio Dutra e assessoria de intelectuais petistas, depois ele foi substituído por Márcio Fortes, indicado por um partido de direita, mas que estava na base aliada.

O CONSELHO DAS CIDADES: o jogo das semi-identidades

Antes de entrarmos na análise do atual Conselho é preciso informar que, durante o governo de Fernando Henrique foi aprovado o Estatuto das Cidades⁶ e instituído o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), a política era gerenciada pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência de República. O referido Conselho foi instituído mediante medida provisória (em 2001). Na letra da lei, o CNDU era um órgão deliberativo e consultivo integrante da estrutura da Presidência da República. Tinha a função de propor diretrizes, acompanhar e avaliar a política nacional de desenvolvimento urbano (que não existia no referido período). A composição do mesmo era dúbia. Rezava o art. 11, da referida medida provisória, que o CNDU era “composto por seu Presidente, pelo Plenário e por uma Secretaria-Executiva, cujas atribuições seriam definidas em decreto”. Complementando, no art. 12 estava escrito que: “O Presidente da República disporá sobre a estrutura do CNDU, a composição do seu plenário e a designação dos membros e suplentes do Conselho e dos seus comitês técnicos”. O referido conselho foi criado por ser uma exigência de Estatuto da Cidade. Assim, o governo criou o CNDU, nos moldes autoritários. Nesse caso, vemos claramente a postura de um governo

⁶ O Estatuto das Cidades é o nome dado a um conjunto de leis que tratam da política urbana, envolvendo ainda a criação de uma gestão participativa (conselhos estaduais, municipais e o conselho nacional). A proposta passou dez anos no Congresso Nacional e foi aprovado no governo de Fernando Henrique Cardoso (CARVALHO, 2007).

centralizador, com a concepção de Conselho a partir da decisão do governante. O CNDU é um bom exemplo de que a criação de um Conselho não significa a participação da sociedade civil.

O Conselho das Cidades (criado em 2004), na gestão de Lula, com representantes eleitos em Conferências Nacionais⁷. A composição desses espaços de representação engloba os diversos segmentos envolvidos na discussão do desenvolvimento urbano, desde o poder público a sociedade civil, incluindo os empresários. Do que propôs a referida Conferência as únicas cláusulas não incorporadas ao texto foram a da participação *paritária entre homens e mulheres e da representação etnico-racial*. A composição inicial foi alterada de acordo com proposta aprovada na 2ª. Conferência Nacional, em 2005, ficando com a seguinte representação:

16 membros titulares (e respectivos suplentes) do Poder Público Federal
9 do Poder Público Estadual (suplentes) (no Conselho anterior eram 27)
12 do Poder Público Municipal (com suplentes)
23 do Movimento Popular (com suplentes)
8 de entidades dos Trabalhadores (com suplentes)
8 de entidades empresariais (com suplentes)
6 de entidades acadêmicas e de pesquisa (com suplentes)
4 de ONGs (com suplentes)

Uma das atribuições mais contraditórias é que o Presidente do Conselho é o próprio Ministro e ele exerce o poder do voto de qualidade em caso de empate (nem todos os conselhos nacionais funcionam assim). Em caso de votação as deliberações são feitas mediante aprovação de maioria simples. A participação no Conselho não é remunerada e a infra-estrutura é parte da previsão orçamentária do Ministério. Tanto o Conselho Nacional, quanto os estaduais e os municipais, devem ser presididos pelos representantes do poder executivo em questão. Assim, ficam à mercê dos gestores e de suas concepções de democracia. Em alguns casos, simplesmente os conselhos só existem formalmente, mas não funcionam.

No Conselho Nacional participa apenas os quatro movimentos que possuem representação nacional: Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), União Nacional de Moradia Popular (UNMP), Central de Movimentos Populares (CMP), Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM). Excetuando-se a CONAM, as demais são lideradas por militantes petistas. Ao longo da década de 80 foram se articulando em torno do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), como afirma uma liderança: *“Os movimentos sociais, eles participam dentro de uma rede de movimentos, chamado Fórum Nacional de Reforma Urbana. E nesse fórum nós temos proposto resoluções importantes no âmbito do conselho nacional das cidades”*. É um exemplo de um movimento surgido em torno da criação de direitos (Mutzenberg, 2002), o que representa uma mudança em relação ao padrão populista. É visível a crença de que esse tipo de participação pode mudar a cultura política ao romper com a fragmentação, desarticulação e exclusão das políticas urbanas anteriores. O discurso das entidades reunidas no FNRU pode ser resumido assim: a crença no Conselho é a crença na “parceria entre Sociedade e Poder Público” para se buscar soluções efetivas que resolvam os

⁷ As Conferências Nacionais funcionam como congressos sindicais em que há delegados (representantes) eleitos e indicados. Os representantes foram eleitos em Conferências Municipais e Estaduais, de acordo com os segmentos. As propostas foram feitas nos municípios e estados e levadas às Conferências Nacionais que funciona com cerca de dois mil participantes, em decisões em grupos temáticos e um grande plenário, como uma grande cena política (Rodrigues, 2009).

problemas das cidades, que mudem de fato a vida das pessoas, sobretudo as excluídas da cidadania, que não tem acesso a direitos mínimos. Nesse caso, há uma coincidência entre o que pregam o movimentos e o que está no discurso oficial do governo: “a participação na elaboração das políticas é um direito dos cidadãos”.

De uma forma geral, o Conselho tem discutido questões importantes que interferem na estrutura da política urbana, em termos de legislação, programas e orçamento. Mas o Conselho apenas indica e discute o orçamento, mas não decide (e suas indicações não são, necessariamente, respeitadas). Podemos considerar uma mudança no patamar da discussão, pois antes nem o debate existia. Nesse espaço, os agentes das redes movimentalistas aproveitam o espaço para denunciar as ambiguidades do governo Lula. Por exemplo, foi confrontado o valor destinado ao superávit primário (70 bilhões) com os valores destinados para habitação (550 milhões em 2004; 767,5 milhões em 2005). Há espaço para críticas (e moções) em relação a ações governamentais de órgãos como a Caixa (Ata da Quarta Reunião, em 2004). Mas não implica mudanças.

Uma das primeiras iniciativas no âmbito do Conselho foi a criação do Programa Crédito Solidário. Este programa significava para os agentes do FNUR: “o início de uma transição para uma nova forma de propor a política habitacional articulada com a política urbana” (Ata da 4ª. Reunião do Conselho das Cidades). Naquela ocasião, considerada a “primeira política habitacional com integração total ao tecido urbano e a um projeto de desenvolvimento urbano incluyente” (fala de Raquel Rolnik registrada na Ata da 4ª. Reunião do Conselho das Cidades). Mesmo esbarrando na burocracia⁸ e despejos da Caixa, denunciados nas reuniões do Conselho. Naquele momento, se o governo está em disputa o conselho é o lugar da resistência. E a luta no Congresso ainda permanece como outro campo de disputa. Nesse contexto, tem eficácia o discurso que tem como propósito a mudança na cultura política em que se constata que não há participação política suficiente. Parte da constatação da existência de uma “política urbana” tratada “de forma fragmentada, clientelista e excludente”. Os sentidos estão articulados na *necessidade* de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano⁹, que, nas discussões do Conselho vemos pode ser barrada pela grande diversidade e extensão de nosso país (em que há no mínimo uma grande diversidade de tipos de cidades).

Na sexta reunião do Conselho (junho de 2005), foi visto um problema: pensar Desenvolvimento Urbano deveria supor pensar um projeto nacional de Desenvolvimento Econômico. Um importante geógrafo (Jean Bitoun) convidado para discutir as questões de desenvolvimento questiona: se a Política Urbana vai para um lado e a gestão vai para outro, vai haver complicações. Esse debate apareceu de outra forma na primeira reunião, quando o representante do Ministério da Fazenda, reconstituiu todo o discurso neoliberal que barra o aumento de recursos para uma política desenvolvimentista. Vejamos o que consta na ata da referida reunião:

O representante do Governo Federal indicado pelo Ministério da Fazenda **não apóia a aprovação (ou referendo) das teses** apresentadas no Caderno 3, oriundas da Conferência Nacional das Cidades que estejam em desacordo

⁸ Nessa reunião, foi divulgado um levantamento do Ministério que havia 128 passos para uma obra ser realizada, cada passo implica na lei. E um dos principais problemas da política urbana é a falta de definição das responsabilidades dos entes federativos.

⁹ Nesse sentido, o Conselho publicou quatro Resoluções (a 13, supracitada, a de no. 23, de 09/12/2004; 25, de 18/03/2005; 34 de 18/03/2005). A primeira tinha por fim propor diretrizes para criação dos conselhos (estaduais e municipais), bem como fazer um levantamento dos conselhos existentes. Insistindo na importância da participação e da democracia e no respeito às resoluções das Conferências Nacionais e à autonomia dos Conselhos (locais), bem como a garantia de orçamento e instituição de secretarias executivas dos mesmos.

com a política atual do Governo Federal, **em especial quanto à restrição da participação do setor privado no investimento em transporte e saneamento, por meio de PPP ou concessão de serviços.** Igualmente, **entende ser perigoso para a estabilidade econômica do país, propostas que estejam relacionadas ao financiamento dos setores, por meio do descontingenciamento e ampliação dos financiamentos públicos do FGTS e do FAT, sem estudos prévios que identifiquem os impactos fiscais para a União, estados e municípios e, em vista do que estabelece a LRF e a LDO da União.** Registro em ata de **voto contrário** referente à questão ID 1968, II B e C do Caderno (3) das propostas da Conferência Nacional das Cidades. O representante do Governo Federal indicado pelo Ministério da Fazenda gostaria que constasse em ata seu voto contrário à proposta apreciada pelo plenário do Conselho das Cidades, porque **está em contradição com a intenção do Governo Federal em promover a participação do setor privado por meio de parcerias público-privadas (projeto de lei de PPP encaminhada ao Congresso Nacional) na construção e exploração de projetos de infraestrutura, dentre os quais o saneamento ambiental.** Ademais, o Ministério do Planejamento tem uma ampla lista de investimentos com base em PPP, já previstos no Plano Plurianual do Governo Federal. **Qualquer recomendação contrária de PPP estará em desacordo com a atual política do Governo.**

(Ata da Primeira Reunião do Conselho das Cidades em abril de 2004)

Com o passar do tempo, o governo Lula conciliou, em termos, as duas coisas. Aprovou as Parcerias Público-Privadas para o Saneamento e aumentou de forma paulatina os recursos para a Política Urbana, este aspecto não era proposta dos movimentos, mas não foi rejeitada na Conferência Nacional realizada em 2007.

Desde a primeira Conferência, a aposta foi na aprovação de marcos regulatórios importantes para criação de uma política de Estado. Algumas dessas propostas já vinham sendo discutidas pelas entidades que compõem o FNUR, desde a década de 80. Podemos avaliar a dificuldade de operacionalização das propostas a partir da discussão em torno do FNHIS/SNHIS (Fundo e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social) que demorou quase três anos para ser regulamentado. O SNHIS/FNHIS foi “fruto de um projeto de lei de iniciativa popular, apresentado pelas entidades dos movimentos de moradia, que após tramitar 13 anos foi sancionado pelo Presidente da República em 2005” (UM EXERCÍCIO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA, 2007 p. 9). “O objetivo da lei é subsidiar a urbanização de assentamentos precários e construção de moradias para a baixa renda¹⁰ através da transferência de fundo a fundo, sempre que estados e municípios instituíam seus fundos, políticas e conselhos de habitação” (idem p.9). O SNHIS inclui ainda a obrigatoriedade de criação dos Conselhos e Fundos, para Estados e Municípios que queiram aderir ao sistema.

Mas era preciso ainda regulamentar, instituir o Conselho Curador e definir as exigências para obter os recursos, essa seria a batalha a ser travada no Conselho das Cidades. Já na quarta reunião em 2004, os movimentos reconhecem que cederam em pontos importantes e tendo realizado as mobilizações exigiam do governo uma decisão, esse é o jogo das semi-identidades. Com a mudança de Ministro instalou-se a crise. Nas atas do Conselho das Cidades (da sétima, oitava e nona reuniões, nos anos de 2005 e 2006) pudemos avaliar os embates e como ambos cederam para manter minimamente seus “projetos”.

¹⁰ Definida baixa renda como o ganho mensal de até cinco salários mínimos.

A partir de 2007, tornou-se atribuição do Conselho indicar os membros Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), cada segmento que tem assento no ConCidades indica seus representantes para o Conselho Gestor. A discussão em torno do número de representantes no referido Conselho Curador se deu no âmbito do ConCidades e não foi sem impasses, sobretudo depois que assumiu o Ministro Márcio Fortes. O debate se colocava como a disputa pelo sentido de “controle social”.

A celeuma se estabeleceu porque a Casa Civil instituiu que o poder público municipal era parte do segmento “sociedade civil”. Para os movimentos era um erro crasso, mas o ministro queria remeter a discussão para o setor jurídico, admitindo que era um problema legal (Ata da 7ª.Reunião do ConCidades de setembro de 2005). Como, na reunião seguinte, o Ministro enviou a proposta de Decreto sem o aval dos Movimentos de novo se colocou em xeque o “**controle social**” e os pactos, pois aquela atitude era, para os membros do FNRU, uma quebra dos pactos. Na fala de Miguel Lobato (MNLN), aparece uma **proposta de consenso**, afirmando que os **movimentos cederam** e modificaram sua proposta inicial. Quem “denunciou” o Ministro foi a Secretária Nacional de Habitação, Inês Magalhães. A crise estava instalada, as diferentes concepções de participação entraram em choque claramente nessas duas reuniões. O “resultado” foi a votação de um novo regimento interno na nona reunião.

Os anseios e decepções em relação ao SNHIS/FNHIS são traduzidos nesse fragmento de texto:

“O Fórum Nacional de Reforma Urbana, através de suas organizações, vem travando uma intensa luta em defesa do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social **desde 1991**. Porém, se não houver recursos orçamentários substanciais, o déficit habitacional que atinge mais de 7,9 milhões de famílias sem teto e outras 15 milhões que vivem de modo inadequado em nosso país não será solucionado”.

(fragmento de texto de Nota de Repúdio do FNRU...)

A primeira decepção veio com o corte no orçamento do FNHIS. No ano de 2006, foram lançadas duas resoluções que atendiam a demandas dos empresários do setor imobiliário e, ao mesmo tempo, o Projeto Lei Orçamentária, diminuiu pela metade os recursos do FNHIS, não considerando as resoluções do Conselho das Cidades. O FNRU divulgou uma nota de repúdio em que solicitava uma reunião com os ministérios envolvidos e presidência. O discurso mostra a crença dos agentes nos mecanismos de negociação democráticos.

O Conselho Nacional das Cidades aprovou de forma unânime, através da Resolução Recomendada nº 14, de 8 de Junho 2006, a destinação de 3 bilhões de reais para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, no orçamento de 2007. No entanto, a alocação de apenas 458 milhões de reais **desrespeita a decisão do ConCidades**.

O Fórum Nacional de Reforma Urbana **exige uma revisão imediata** do PLOA 32/2006 e **solicita, ainda, uma reunião urgente** com o Ministro das Cidades, Casa Civil, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Secretaria Geral da Presidência da República, para discutir o orçamento referente à Habitação de Interesse Social para o ano de 2007.

Rio de Janeiro, 14 de setembro de 2006.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA

Mesmo diante de tal “repúdio” os dados do próprio governo confirmam que nada se modificou. Em 2006 foi executado 1 bilhão e em 2007 foi “reduzido para R\$ 458 milhões”(IPEA, 2007 p. 283). Como demonstra em seu texto, o Fórum prioriza a atuação nos marcos da **democracia participativa**, elaborando propostas, mas também exigindo mudanças na crença de que as deliberações coletivas sejam acatadas e as negociações possíveis e faz uma crítica à priorização do capital imobiliário. Mesmo assim, o FNRU segue criando uma discussão pública sobre as questões da política nacional de desenvolvimento urbano e sua atuação tem uma repercussão molecular, ainda não totalmente perceptível, mas já reconhecida, sobretudo no tocante ao maior respeito na relação entre movimentos populares e governo.

No ano de 2008, foram discutidos dois projetos de leis importantes para a política de desenvolvimento urbano cujas propostas saíram do ConCidades. O primeiro é a revisão da lei de parcelamento e uso do solo. Em termos de infra-estrutura a lei atual apenas exige “soluções para o esgotamento sanitário e a energia elétrica domiciliar, além de não incluir a iluminação pública”, como mais um exemplo de “medidas que estratificam o padrão de qualidade urbanística em função da renda” (idem) e confirmam a tese de Vera Telles (2006) sobre o desprezo dado aos pobres, e o não reconhecimento deles enquanto sujeitos de direitos. Essa representação é presente com grande força no imaginário político brasileiro. As discussões sobre as mudanças nessa lei ocorreram no âmbito do Conselho e foram remetidas aos estados e a Seminários Regionais para incluir as diversidades regionais. Muitas vezes essas discussões só ocorrem quando há movimentos pressionando. Além disso, a proposta é criar um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. Esta é uma proposta recorrente nos discursos presidenciais (presente em documentos da época da ditadura, dos governos de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso). E no âmbito do governo Lula tem sido discutido, de forma coletiva, nesses espaços do conselho e conferências, muito embora, não tenha se efetivado ainda. Embora saibamos que a criação não garante mudanças pela força da cultura política. Mas essa é aposta dos movimentos (do FNRU, de uma forma geral). Um documento oficial do governo resume essa concepção:

“A democracia muda de qualidade quando o Poder Público se une à experiência acumulada da sociedade organizada e potencializa a sua participação na elaboração e execução dos programas e das políticas públicas” (UM EXERCÍCIO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA, 2007)

Para esses agentes, a construção da democracia consiste não apenas com as instituições formais, mas com a inclusão da participação, que é centrada nesse modelo de conselhos e de Conferências, enquanto espaços públicos de deliberação. Então a proposta dos Conselhos é vista como forma de ampliar a participação e a interferência de outros sujeitos que não apenas os eleitos para a representação Legislativa formal. E os representantes dos movimentos percebem que não basta instituir conselhos e conferências, mas também criar uma **“cultura democrática e participativa”**, como está na resolução do Conselho (Art. 1º. Inciso I, Resolução 13, de 16/06/2004) ou ainda uma “cultura de participação popular e gestão democrática das políticas”, repete-se assim o discurso de criação do PT, em que se constata que não há participação política. Esse princípio está relacionado com a crença nas Conferências e Conselhos como sendo os espaços por excelência da democracia, em que ela é compreendida como a ‘possibilidade de negociação e articulação da pluralidade de interesses na construção de políticas nacionais’. A cadeia de significados inclui ainda uma perspectiva de ação “propositiva”, com qualidade técnica para construir a política urbana. Esse é o conjunto de significantes que está no discurso dos representantes que estão mais envolvidos com esta luta política. Em sua recomendação aos sujeitos sociais e governos

(estaduais e municipais): a prioridade é a criação dos Conselhos (estaduais e municipais), com esse espírito, para tentar expandir esse discurso de “construção da política urbana com participação” incluindo a justiça social, ou seja, a política urbana deve ter com o objetivo “reverter a desigualdade existente nas cidades” (idem). Mas se debate com um dilema: somente com a política urbana como será possível ?

O documento aponta uma contribuição do Conselho na “conquista de resultados concretos e eficazes, fruto do pacto de propostas técnicas construídas no processo e, por fim, traduzida em políticas expressivas (idem)”. Esse pacto tem se refletido no desenvolvimento de diversas ações enumeradas:

- 1) “priorização de subsídios para atendimento da população com renda mensal de até cinco salários mínimos, na execução dos programas habitacionais que representam 92% do déficit e ampliação dos recursos para moradia em geral;
- 2) retomada dos investimentos na área de saneamento ambiental (...)
- 3) Campanha Nacional de implementação de Planos Diretores Participativos em parceria com entidades da sociedade civil, governos municipais e estaduais, institutos acadêmicos e entidades empresariais, além do apoio técnico e financeiro para a elaboração dos Planos Diretores;
- 4) criação do primeiro programa federal para apoio de estados e municípios em ações de Regularização Fundiária, Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais e Prevenção da Ocupação das Áreas de Risco;
- 5) integração das políticas de transporte e trânsito com as de desenvolvimento urbano, melhoria do transporte coletivo, **com tarifas mais baratas**, racionalização do uso de veículos particulares e valorização dos meios de transporte não-motorizados;
- 6) retomada dos financiamentos aos estados e municípios
- 7) ação permanente de apoio ao planejamento e gestão municipal democrática, por meio de programas e ações e transferência de recursos financeiros e de **disseminação da nova cultura urbana – incluyente, redistributiva, participativa e sustentável**;
- 8) estabelecimento de regras transparentes para a distribuição dos recursos;
- 9) ampliação da relação direta do governo federal com os municípios reconhecido como entes autônomos da Federação”.

(UM EXERCÍCIO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA, 2007)

(grifos nossos)

O que de fato o Conselho ampliou foi a relação direta entre os representantes dos movimentos que o compõem e o governo federal, sobretudo o Ministério, mas também uma possibilidade de interlocução direta com o Poder Público em seu âmbito federal. As redes movimentistas da Reforma Urbana apostam no governo como sendo a possibilidade concreta de implementar esse programa, mesmo que tenham repetidas decepções. As lideranças são filiadas ao PT e ao PCdoB, mas não são exatamente nos moldes do sindicalismo pelego (não são subservientes, embora defendam o governo, possuem propostas, discordam em vários pontos da política econômica, mas reconhecem que este é o governo que mais atendeu suas reivindicações). Pela primeira vez, vemos a intermediação direta entre movimentos populares e o governo federal, antes mediada pelos parlamentares. Esta relação tem sido importante para aprovação de leis e destinação de recursos para a política urbana.

Na 3ª. Conferência existiu um momento de avaliação da atuação do Conselho das Cidades, composta pelos representantes dos diversos segmentos que o compõem¹¹. O representante dos empresários ressaltou o processo democrático e a participação com entusiasmo. Por outro lado, para o Ministro não existiam problemas. Sua avaliação foi altamente otimista: o “Conselho vem fazendo proposta”. Também fez um discurso enumerando os feitos e elogiando as melhorias nas conferências, vista como espaço de “avaliar o que está funcionando”.¹² Esconde o debate e as ambiguidades em que ele foi o protagonista, como vimos anteriormente¹³. Os movimentos produziram uma avaliação do segmento para ser lida na plenária. A representante da CONAM apresentou os pontos da avaliação dos movimentos. Primeiro ela citou a “defesa da noção de política social no Conselho” que inclui a concepção de “cidades justas, democráticas, igualitárias”. Depois apontou os cinco pontos em que se precisa avançar mais:

1 – O problema do conselho não ser deliberativo. Isso implica em que as resoluções possuem peso pequeno. É fundamental que se transforme para contribuir na formação e construção da política pública. (...) O “conselho tem expressão política” e deve ser transformado em um “espaço de pressão política”. Os movimentos compreendem o mesmo como “um espaço de disputa e consenso”.

2 – Nesse processo os movimentos compreenderam a necessidade da articulação das políticas sociais, porém essa compreensão é limitada, o governo ainda tem dificuldade em agir dessa forma: “Nós avançamos na compreensão, mas sem ação do governo”.

3 – Compreendem que em relação aos marcos legais: “tiveram vários avanços, mas precisam ser implementados, para isso a compreensão do governo tem que avançar”.

4 – Avaliam que nunca teve tantos recursos (FNHIS, FDES, FGTS, PAC), mas existem dois problemas. O primeiro é a dificuldade de acesso. Então se precisa “superar a burocracia”. O segundo é “garantir o controle social” dos recursos. Reconhecem como “um avanço retomar o discurso do desenvolvimento, mas temos que dizer que nós podemos controlar”.

5 – E, por último, querem demonstrar que “a sociedade civil, **nós, os movimentos populares**, mostraram que têm compromisso e condições de contribuição, **disposição de fazer muitas lutas para construir um país mais humano e mais justo**”. (fala de Veruska Tenório da CONAM na mesa redonda que discutiu a Avaliação do Conselho)

A fala dos movimentos populares é a mais crítica em relação ao governo, sempre destacando que as conquistas foram obtidas através de muita pressão. De uma forma mais específica, referem-se à criação do Conselho das Cidades (ConCidades) como uma grande vitória dos movimentos já que sempre foi uma proposta deles. Consideram que o processo é “lento e novo” para todos (movimentos e governo) e que nesse processo está se

¹¹ Que por sinal ocorreu na hora do almoço. A plenária estava esvaziada.

¹² Na fala do Ministro: “esse sistema de conferências municipais, estadual e federal ajuda os planos”, quanto que “muitos foram considerados bons.” Embora em outra mesa redonda um especialista que coordenou a pesquisa dos planos tenha apontado várias falhas nos planos, incluindo a “a questão da incapacidade de gestão” (fala de Benny Schvasberg na ocasião ele era o Secretário Interino de Programas Urbanos do Ministério das Cidades)

¹³ E repete o discurso dos movimentos: “Equidade com inclusão social é isso que queremos. A exemplo do crédito solidário”. Elogia os movimentos, numa plenária repleta de militantes E faz o dever de casa de reconhecer o mérito do presidente, de forma bem piegas: “a vontade do presidente Lula, ele que já sofreu. Daí a criação do PAC. O objetivo maior é o que quer o presidente, inclusão social, com mais amor”.

construindo a institucionalização do Conselho. A construção do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como integração de políticas e a gestão democrática deliberativa são as atuais bandeiras dos movimentos. Para alguns, toda a pauta dos movimentos é fruto da construção coletiva no Fórum Nacional de Reforma Urbana. De uma forma geral, reconhecem que estão tendo a oportunidade de concretizar propostas antigas, seus sonhos se materializando, gerando também muitas expectativas¹⁴.

Se o papel do conselho é fiscalizar e monitorar ações e recursos do governo, no primeiro mandato os recursos foram ainda poucos e a estrutura do Ministério das Cidades é limitada para efetivar tal fiscalização. Ainda não há uma estrutura nos estados e municípios e quando há conselhos, nem todos funcionam, ou quando funcionam não conseguem modificar as ações governamentais. Por outro lado, o governo federal criou um Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para agregar diversas obras de infraestrutura, mas sem considerar as diretrizes aprovadas no Conselho e do Estatuto, em termos de legislação ambiental e controle social das obras.

Sendo assim, o *“conselho tem uma grande capacidade de pressão sobre o ministério e o governo”* e tem, dessa maneira, *“democratizado as políticas”*. O funcionamento do ConCidades é bem descrito como uma guerra de interpretações, de hegemonia, por ser um conselho composto por entidades diferenciadas, existem posições divergentes e exige articulações constantes. As maiores discussões ocorrem nas câmaras temáticas, que ficam um dia ou mais em discussão para preparar as resoluções e levar ao plenário. Em termos de votação, as entidades que pertencem ao Fórum Nacional de Reforma Urbana estão em maior número e votam *“em bloco”*, mas não garante a aprovação irrestrita de todas as suas propostas. Como bem afirma ela: *“nós temos sempre a correlação de forças, também estabelecemos uma afinidade com os sindicatos dos trabalhadores, então dificilmente a gente perde, podemos dizer assim, uma votação”*, mesmo assim eles necessitam ceder em algumas questões. Existem ainda resistências devido ao que ela chama de corporativismo (cada movimento por si), *“mas quando chega no plenário, como se diz, as coisas já estão acertadas, porque as discussões ocorrem nas câmaras temáticas”* (nos mesmos moldes das decisões nas Conferências). Em alguns casos as divergências são ideológicas.

“Então a gente consegue 160 pessoas, mas quando falta sempre ficam mais de 100 pessoas debruçadas sobre o tema. Então quando chega no plenário minimamente 50 a 70 deles já tiverem conhecimento, então dificilmente dá grandes discussões no plenário. Mas nas câmaras temáticas onde o empresário defende, digamos no meu caso, eu faço parte da câmara temática pelo segundo mandato do que a gente chama de Programas Urbanos, é onde está a regularização fundiária, onde está as questões dos cartórios, onde está a questão do meio ambiente, principalmente da **regularização fundiária e dos planos diretores**, ali é que se dá a verdadeira exposição das **diferenças ideológicas.**” (liderança da UNMP entrevistada)

¹⁴ Uma grande bandeira da conferência (2007) era fazer o conselho se transformar em um espaço deliberativo. Essa discussão já tinha sido aprovada desde a primeira reunião (2004), mas não logrou êxito em se efetivar. As lideranças compreendem que se trata de um processo educativo, ainda em construção, ainda estão aprendendo. E, para alguns, é um momento em que se deve privilegiar o diálogo. Eles conseguem avaliar que tanto o Conselho, quanto as conferências são a objetivação do “controle social” (nos termos deles). Nesse sentido, é positivo o fato da coordenação da 3ª Conferência ter sido feita pelo Conselho. Outro militante mais otimista crê que o governo tem acatado os pactos do Conselho, o que corresponde, mas, em certa medida. Ainda persiste a desconfiança com a burocracia e **as dificuldades de se implementar as leis**. Opiniões divergentes também no campo movimentalista.

Complementando essa visão:

“A reunião do conselho é uma disputa, porque há vários interesses, os segmentos não são homogêneos, os segmentos têm interesses, então cada um defende seus interesses, a reunião do conselho é tensa, agora também serve para que **a gente possa dentro do possível buscar a pactuação que contemple os segmentos**, mesmo os segmentos que tenham dificuldades.”
(idem)

Na avaliação do ministro das Cidades, a existência de várias posições no conselho é parte do processo democrático: *“quando não há consenso negocia. É assim mesmo. As partes vão chegando a um ponto de equilíbrio, em saber ceder sem perder os objetivos”*, mas nem sempre é assim.

Nessa relação entre os diversos segmentos, todos os agentes têm modificado sua identidade. Enquanto o Ministro de direita tem que admitir publicamente a importância do Conselho e dos movimentos, também os empresários aderiram a esse discurso, embora saibamos que os sentidos são diferenciados, mas já representa uma mudança. Mesmo que seja uma estratégia, força a tornar público o debate das políticas. nesse jogo de semi-identidades (Laclau, 1990) também os movimentos têm incorporado a lógica do governo e buscado pactos com empresários. A busca pelos pactos e o jogo das identidades se materializou em um acordo proposto pelos empresários gestado no Conselho e assinado na Conferência das Cidades (2007) que se transformou numa Campanha unificada pelo direito à moradia (Campanha Nacional Moradia Digna: Uma Prioridade Social) que inclui as entidades envolvidas no Concidades, sobretudo movimentos/ongs e empresários.

Para os representantes dos movimentos, o pacto assinado na Conferência é apontado como um tipo de “aliança tática”, como um acordo entre sindicatos e patrões: reforçam o sentido de negociação do governo Lula. Eles comentam que foram os empresários que convidaram, para mostrar que convergem na postura de buscar mais financiamentos para a habitação. Mas ainda persiste uma desconfiança em relação aos empresários. Os representantes dos movimentos reconhecem que é uma novidade negociar com empresários, pois estavam acostumados a negociar com o governo. Parece uma aliança contraditória então como justificativa tomam esse momento como uma aliança apenas pontual porque vislumbram algum tipo de ganho comum. Mesmo com desconfiança tem esperança de convencer os empresários a lucrar menos e tratar melhor os trabalhadores:

“Eu quero dizer uma coisa a você, quero dizer que eu fui uma das pessoas que fui lá e assinei o compromisso, mas **eu tenho uma preocupação, a construção civil, ao longo da história, foi a grande responsável, o setor da construção civil é a grande responsável pela exclusão social**. Para você vê, nunca se falou em construir habitação popular para quem ganha até 3 salários mínimos, você vê o pessoal falando em habitação popular para quem ganha até 10 salários mínimos, então isso não é habitação popular! Isso é qualquer outra coisa, mas não habitação popular! Eu até acho que é uma parceria que **pode avançar**, desde que este setor da construção civil, e até **hoje um empresário falou comigo lá na rua pessoalmente, e queria conversar com grupos e lideranças dos movimentos populares e movimentos sociais** para vê formas metodologicamente fáceis para trabalhar com esses setores mais pobres, **mas tenho minhas dúvidas**. Essa é uma **idéia que roda e que ta rodando dentro do conselho, do ministério das cidades, da importância do empresariado ser menos ganancioso, pensar em ganhar menos e investir mais na habitação popular**, mas vamos vê o que vai rolar a partir,

não só depois dessa assinatura que foi feita hoje, **mas a partir da compreensão desses caras que ao longo de toda a história foram os maiores ganhadores de dinheiro e menos investidores na vida dos seres humanos** e você vê hoje nas obras por aí, se vê que tem pessoas trabalhando numa obra quase sem nenhuma condição de vida humana (...) **“E é preciso que a construção civil invista nessas coisas, comece a vê o trabalhador não como um objeto e sim como um sujeito na sociedade, pra mim é muito isso!”** (Liderança da CMP entrevistado na Conferência)

Além dessa possibilidade de convencer os empresários da importância das demandas dos movimentos (e dos sem-teto, de uma forma “universal”), o pacto e a campanha são simbolizados como uma ação tática, que, ao mesmo tempo, que insere na agenda empresarial a ‘habitação popular’, com reconhecimento das limitações dessa negociação (em certo sentido, ferindo os princípios da tradição dos movimentos em que interesses dos empresários são antagônicos aos interesses das classes populares):

Nós temos um encontro de 3 dias em 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)

Esse é o jogo das semi-identidades a que nos referimos. Para eles, diante da grande dimensão da falta de moradia vale a pena fazer alianças pontuais que se traduzam em ganhos para ambos (empresários e movimentos), mas, sobretudo para as “classes populares” que, mesmo no processo de modernização capitalista brasileiro não conseguiram ter acesso aos “bens mínimos” da promessa da cidade do capital (Furtado, 2002; Oliveira, 2003).

Outro ponto de confluência com interesses de empresários foi a aprovação da nova lei de saneamento, Os movimentos foram, em sua maioria, convencidos da importância das PPPs, mas no início eram totalmente contrários. Para os empresários, a lei “fez os investidores privados voltarem a ter interesse por concessões” e industriais buscarem “aumentar a ecoeficiência” (Rockmann, 2007), diante das ‘falhas’ das empresas estatais, surgem os sujeitos míticos, “investidores privados”, através das parcerias público-privadas (PPP) como “necessárias” para resolução dos problemas. Apontam então que o *grande problema* é que “o setor de saneamento teve seus recursos aumentados, mas dos R\$ 18 bilhões destinados ao setor, apenas R\$ 8,2 bilhões foi contratado pelas empresas estaduais e R\$ 3 bilhões foram efetivamente investidos, porque das 27 empresas estaduais, apenas sete conseguiram se habilitar, porque as outras não passaram pela análise de crédito da Caixa Econômica Federal (CEF), gestora dos recursos do FGTS”.

A mesma lógica excludente e privatista que estava nos programas habitacionais no governo de FHC, mantendo os endividados fora do jogo, mantém as disparidades. Assim,

os diversos segmentos vão, em certa medida, aderindo ao discurso, de que a grande dimensão dos problemas sociais “exige uma ampla articulação” entre governadores, políticos, empresários e trabalhadores (Valor Econômico Setorial, editorial p. 4)¹⁵. Na fala dos investidores: “parece ser uma idéia inteligente em um setor bastante carente de recursos”(p.45). Com a lei do Saneamento “aumenta a segurança jurídica” e podem ter “vantagens”. Os dados são sintomáticos, porque se o acesso já não é universal, “80% do esgoto produzido no país não recebe nenhum tipo de tratamento e é despejado em lagos, rios, mares e mananciais” (p.50). E, ainda, na nossa cultura política existe uma não-valorização por parte da população das obras de saneamento, porque, na maioria das vezes, obras faraônicas é que são valorizadas¹⁶ (Maricato, 2000).

Mas, para certos agentes dos movimentos, o conselho é uma referência importante, necessária, mas não suficiente, dado que é uma instância institucional e, apenas a pressão e a mobilização faz com que cheguem os recursos:

“Nós entendemos também que o **Conselho Nacional das Cidades é uma referência na articulação das políticas públicas** e tem um papel de fiscalização e de monitoramento importante referente **as políticas urbanas**, mas ele não dá conta efetivamente dessas questões, é preciso que a gente, entre essas demandas dos movimentos sociais, no momento que a gente tá, **é preciso participar do conselho nacional das cidades, como uma instância institucional, mas mais do que participar do conselho nacional das cidades é preciso está sempre mobilizando o movimento organizado e os movimentos sociais pra pressionar os governos a constar suas** próprias demandas.(...) **é preciso que o movimento pressione o governo** para que os recursos **cheguam com mais rapidez** para as famílias, para as pessoas excluídas.” (liderança da UNMP/CMP)

... **“Isso faz parte dos movimentos, então a gente dialoga e negocia, e mobiliza e faz ocupação. Isso pode ser feito ao mesmo tempo, a luta institucional dialoga, senta na mesa, às vezes tem que retroceder dois passos para avançar um, tudo isso a gente faz,** agora a gente não abre mão de que nós damos um tempo, dar uma respirada, mas a gente vai pra rua faz ocupação e aí avança, nós não podemos correr riscos, e todo mundo acaba entendendo, e hoje, mais do que antes no que você vai pra rua que você tá contra, **você vai pra rua que é pra pressionar, pra sair mais rápido!”** (liderança da UNMP)

Esse governo, para eles, tem apontado para uma relação mais democrática. O significado de **democracia aqui está 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, que, provavelmente,**

¹⁵ O Valor Econômico, por exemplo, organizou um seminário de Reestruturação do Setor de Saneamento com o patrocínio do Conselho Curador do FGTS, CEF e Ministério do Trabalho para discutir as parcerias-público-privadas, “empresas como a Comesa (PE), Casal (AL)”, receberam bem a proposta. Os “investidores privados” querem salvar as empresas públicas estaduais, o discurso é da “necessidade de melhorar a situação” das mesmas. Já que é consenso mínimo que “cada R\$ 1,00 investido em saneamento significa uma economia de R\$ 4,00 em **gastos com saúde**, podendo gerar entre 550 e 600 mil empregos” (Valor setorial, editorial p. 4). Destacamos a noção de **gastos com saúde** que ficou sedimentada pelo discurso neoliberal.

¹⁶ O prefeito de Montes Claros (MG), Athos Avelino, fez a primeira estação de água, com 100% de tratamento de água e esgoto, não foi reeleito. Enquanto o prefeito de Maceió, Cícero Almeida que investiu em viadutos e obras de conservação da imagem da cidade teve cerca de 80% dos votos válidos.

faz parte de um discurso mais amplo. Mas, como a identidade de ser governo é barrada pela lógica da política um entrevistado afirma que nem sempre o governo tem coragem para realizar todos os pleitos dos movimentos:

“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 ta vendo todo esse processo de conferências nacionais,**

(...) **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)

Nesse sentido, as lideranças dos movimentos estão cientes da mudança de postura do governo, mas também dos seus limites. Percebem a grande desigualdade social existente no país. Eles parecem acreditar que há uma possibilidade de envolvimento dos empresários para diminuição dessa desigualdade. As lideranças têm o intuito de mostrar que eles podem lucrar atendendo às demandas populares. O que parecia incompatível no modelo de urbanização e industrialização adotado anteriormente e com a cultura política tradicional (em que os pobres não eram pensados enquanto cidadãos). Tanto as demandas populares quanto demandas de movimentos sociais foram sempre vistas como “desordem”, por políticos e empresários. Os direitos foram, em algum momento, simbolizados como excesso e as manifestações uma afronta. Essa concepção ainda está presente na má qualidade (e pequeno tamanho) das unidades habitacionais construídas para os “pobres”¹⁷. No discurso de alguns empresários, engenheiros e políticos qualquer tipo de moradia já é considerado “muito”, segundo depoimentos de técnicos das prefeituras presentes na Conferência.

Nesse contexto, os movimentos têm representado a “voz” da população pobre nesse contexto perverso (Telles, 2006; Dagnino, 2006). As lideranças agem como representantes, no sentido colocado por Laclau (1996), que vão buscar articulações para atender as demandas particulares tornadas universais. Num horizonte de uma cultura política com requintes diferenciados de autoritarismo, o discurso desses agentes se articula em torno dos significantes: “políticas públicas e direitos”. Estes são condições de possibilidade de uma “revolução democrática” (mesmo que ainda seja a “revolução francesa” com mais de duzentos anos de atraso). Como disse um membro de uma ONG do FNUR: “sou a favor das reformas e por isso mesmo continuo revolucionário” (2001 p. 37), mesmo que outra pessoa do mesmo grupo assume que prefere ser reformista. Nesse debate os sentidos de política pública são questionáveis (Teixeira 2001 p.36). O questionamento é das condições de possibilidade e impossibilidade dessas ações de ONGs e Movimentos serem capazes de

¹⁷ Podemos ainda tomar como sintoma desse discurso os famosos projetos de geração de emprego e renda para os pobres: curso de corte e costura, pedreiro, culinária, cabeleireiro.

alargarem as brechas em que agem, articulando vontades e alargando o projeto e as demandas. A expansão dessa cadeia de demandas (inscritas numa superfície mítica) pode ser barrada pelo próprio tipo de demanda habitação como aquisição de um bem e simbolizada como benesses por quem recebe. Assim, há que se questionar a demanda em si e, sobretudo, a forma como as políticas se restringem a dar as casas.

Para sair do discurso da assistência o discurso do FNUR inclui política pública. Mas essa pode se tornar um ‘projotinho’ (nos termos de Teixeira, *idem*), como uma demanda isolada, podendo fazer parte de um projeto que possui outro discurso, outro direcionamento (diferente do desejado pelos agentes) porque o problema, ao nosso ver, é, de um lado, o teor limitado da demanda e a forma como foi sendo constituída a luta por moradia, tanto na memória coletiva das lutas sociais quanto no imaginário política. De outro lado, mesmo que se amplie a discussão da política para política urbana, a parte de política que se torna um ato de “dar casas” é sempre assistencialista ou compensatória. Para “os revolucionários” essa luta economicista é uma etapa para a luta política. Mas como afirmou Luciana Tatagiba (2001 p.37), o projeto de “democratização do Estado e da sociedade”, não está bem delineado. Afinal, esses são significantes que deslizam na superfície mítica desses revolucionários que buscam a transformação. As mobilizações não são incompatíveis com negociações, numa “conjuntura favorável ao diálogo”. A avaliação da atuação política tem como referência a memória construída no processo da constituinte de 1987:

(...) “a política urbana brasileira ela é diferente de todas as outras políticas, **a política urbana brasileira, toda ela foi os movimentos urbanos que pautaram**, foi assim quando 1987, a gente começou a colher assinaturas para a emenda do capítulo 182 e 183 da política urbana, foi assim que a **gente pautou a primeira lei de iniciativa popular no Brasil para criar o fundo nacional de moradia popular**, foi assim quando a gente pautou a lei de saneamento (...) foi assim que tem a medida provisória que propiciou a regularização fundiária, foi assim que foi criado o ministério das cidades e o conselho nacional das cidades. Então, **essas políticas é fruto de toda uma luta dos movimentos sociais, por isso que é uma luta, por isso que é uma política de tem uma efetiva participação dos movimentos sociais, porque ela é fruto de toda uma luta dos movimentos sociais**”. (Liderança do MNLM)

A participação nos conselhos tem forçado a criação de intelectuais orgânicos com perfil mais “técnico” que estão cuidando da parte mais burocrática do processo, enquanto outros estão nas ruas mobilizando. Além disso, conseguiram o acesso aos recursos por parte das entidades associativas que trabalham no campo da luta por moradia. Desta forma, vai se consolidando uma visão de movimento com um pé na institucionalização (nos conselhos) e outro nas ruas. Nesse sentido, a urbanista Ermínia Maricato, em sua apresentação na 3ª. Conferência das Cidades (2007) resumiu as principais conquistas em relação aos marcos legais até aquela data (descritas no quadro seguinte). Embora ela tenha alertado para o caráter insuficiente dos ganhos legislativos. Este quadro pode nos dar um panorama do que pode ser considerado como vitórias do “FNUR”, como a forma geral em que se apresentam movimentos, entidades e ONGs.

QUADRO 1 – PRINCIPAIS CONQUISTAS NO PLANO INSTITUCIONAL

1988	Artigos 182 e 183 da Constituição Federal
2000	- Direito à Moradia na Constituição Federal
2001	- 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 (no Congresso) da mobilidade urbana
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

Dessas vitórias, a mais comemorada é a criação do SNHIS (Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social). Ele representa a *institucionalização* da proposta de fundo nacional de moradia popular, destinando recursos para a política de habitação popular (para população com renda até de três salários mínimos). O Fundo (FNHIS) é uma das reivindicações do FNRU, desde 1991. Para se ter acesso aos recursos o Conselho das Cidades decidiu que os estados e municípios precisam ter Conselho, Fundo e Plano de Habitação específicos para Habitação de Interesse Social (em consonância com o discurso da democracia participativa). Entretanto, há uma grande contradição como destaca Raquel Rolnik “no campo institucional e legal, nós somos um exemplo” para o resto do mundo, já que “o direito à moradia está escrito em nossa Constituição, nós temos o Estatuto das Cidades e temos também o sistema de habitação de interesse social”. Mas o

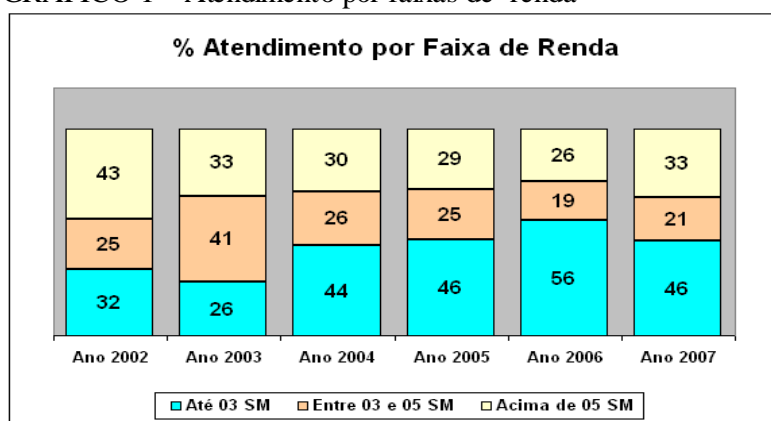
“grande desafio é implementação, implementação, implementação... A singularidade do Brasil que chama a atenção de vários países do mundo é o fato de que todo esse processo de constituição institucional foi feito com muita participação popular. Nós somos uma referência para o mundo”. (idem)

Para Maricato (2007) as mudanças ocorridas em decorrência da hegemonia neoliberal e “os cortes nas políticas de transporte, habitação e saneamento” tiveram conseqüências desastrosas para as cidades. Para ela, os movimentos urbanos estão passando por uma fase de “atração muito forte pelo espaço institucional ou pela institucionalização de práticas participativas, como se isso constituísse um fim em si”. Mesmo considerando a importância do controle social, enquanto espaço de aprendizado e de ampliação de conquistas por demandas sociais, é possível perceber que o Estado possui

um imenso poder de cooptação e corrupção, sobretudo “numa sociedade como a nossa: patrimonialista e desigual”. A prova disso é “o rumo seguido em anos recentes pelo Partido dos Trabalhadores, quase restrito à prática eleitoral e institucional”.

Em termos gerais, a política urbana tem se diferenciado do governo anterior, com um incremento na produção de unidades habitacionais e a institucionalização de mecanismos de financiamento e a regulamentação. Por outro lado, (IPEA, 2007) o fator positivo tem sido, a partir de 2003, a tendência de atendimento às famílias de baixa renda, invertendo a lógica dos tempos de FHC. É priorizado o atendimento das famílias com renda inferior a três salários mínimos, faixa salarial onde se concentra maciçamente o déficit habitacional. O déficit habitacional básico no Brasil é da ordem de 5 milhões de moradias inadequadas, destas, cerca de 4 milhões estão nas cidades (segundo a metodologia da Fundação João Pinheiro¹⁸ esse valor inclui coabitação familiar, domicílios improvisados e rústicos, podendo, remotamente, haver dupla contagem). Desse total, 76,1% concentra-se nas famílias com renda de até 3 salários mínimos.

GRÁFICO 1 – Atendimento por faixas de renda



Fontes de Recursos: FGTS, SUBSÍDIO FGTS, FAR, FDS, PSH, OGU, FAT, CAIXA
 Fonte de Informação: MCIDADES e Relatório BEF
 Informações atualizadas até

30/07/2007

Esses resultados traduzem em números o discurso utilizado pelo governo, só podem ser compreendidos como epifênomenos daquele. O aumento de recursos é, de um lado, a opção de atender as demandas dos movimentos populares e, de outro, o empresariado nacional. Entretanto, como a maioria dos investimentos para população de baixa renda é através da doação de casas, em certo sentido, podemos concordar com a definição de Francisco Oliveira (2006) de um “populismo emergente” que favorece não somente o governo federal, mas também os governos em âmbito estadual e municipal. As classes médias também têm sido favorecidas pelo aumento dos subsídios. E aumento de fontes de recursos tem feito o mercado imobiliário ficar aquecido o que tem aumentado o crescimento econômico. Como veremos no gráfico a seguir é visível o aumento dos recursos e de suas fontes que incluem inclusive ações estruturadoras, tais como saneamento. Nessa perspectiva, não é apenas um populismo, mas também uma estruturação do estado nacional:

¹⁸ A Fundação João Pinheiro tem feito um esforço de desenvolver uma metodologia para tratar os dados do IBGE, desde o governo Fernando Henrique. Déficit urbano concentrado em coabitação familiar e habitação em cômodos, dados de 2000.

O fato é que toda essa discussão nunca teve espaço como uma “política pública nacional de desenvolvimento urbano” (incluindo habitação e saneamento em ações em longo prazo), sobretudo num contexto de democracia. Como o discurso é hegemônico por técnicos, sobretudo os urbanistas e militantes na área, há todo um conjunto de termos técnicos, e uma legislação específica, que dificulta a “participação” propositiva de pessoas que não tenham a mesma experiência de militância. Nem estamos nos referindo a classes, pois encontramos pessoas com pouca renda que sabiam muito sobre esses processos, devido à sua experiência de militância. A participação em debates criando as condições de possibilidade do “conhecimento”. Não há como negar que o volume de recursos para a habitação aumentou, diminuindo o déficit habitacional (IPEA, 2007; Lima, 2007; relatórios Caixa, 2005, 2006 e 2007). Se, no período de 1995 a março de 2000 foram beneficiadas 1.443.169 famílias (governo FHC), somente entre 2005 e 2007 foram mais 1.600.000. Segundo o relatório da Caixa, as contratações realizadas na área de Saneamento e Infra-estrutura totalizaram investimentos no valor de R\$ 2,2 bilhões. Desse montante, foi contratado com o setor público o valor de R\$ 1,8 bilhão, e, com o setor privado, R\$ 49,4 milhões. Pelo grande volume de operações em carta de crédito da Caixa, as camadas médias estão se beneficiando (sobretudo pelas taxas de juros mais baixas e prestações decrescentes). Uma política parecida só existiu no período da ditadura militar, mas com grande custo e repressões (TAVARES e ASSIS, 1985; MARICATO, 2000).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Avaliamos que tem havido inclusão de algumas demandas dos movimentos na agenda política e parcelas de empresários e políticos passam a aceitar as demandas dos movimentos populares como racionais e justas. A identidade de ambos tem se modificado levando a se unirem para reivindicar do governo federal mais verbas para habitação popular. Ao mesmo tempo, a influência do Conselho na definição do orçamento e no controle social de sua aplicação é limitada. Assim, concluímos que, a simples existência de uma instância de controle social não garante a constituição de um poder popular, a participação é um elemento importante e tem gerado mudanças paulatinas, mas também pode levar ao fetiche dessa participação. No atual contexto, o discurso participativo representa uma mudança, mesmo considerando que os Conselhos e as Conferências não são as instâncias de decisão política, mas de construção coletiva de demandas que vão interpelar o “sistema político”, com legitimidade, denunciando as contradições performáticas do estado republicano (Rancière, 1996). Uma parcela dos revolucionários acredita que, dessa forma, constroem o poder popular (Santos, 1998), quando “dizem não à unanimidade do dogmatismo, das opiniões hegemônicas”, quando não abdicam da sua livre expressão, mesmo que sejam submetidos pela força, pelas ameaças constantes. Mesmo que a ameaça ganhe uma literalidade que poderia ser motivo de amedrontamento para outras subjetividades, ou seja, há militantes presos e perseguidos. Assim, uma das mudanças no patamar de cultura política se dá no tratamento em relação aos movimentos. De alguma forma, criou-se uma brecha para uma disputa, antes era repressão ou desprezo. Como bem apontou Marx (1995), a luta pela emancipação é limitada, entre outras coisas, por interesses antagônicos. Em Marx, a emancipação política é a forma limitada da emancipação plena. Como no Brasil nem a emancipação política conseguiu se tornar significativa no imaginário político (cultura política), então a emancipação política parece ser o impulso das lutas sociais para garantir patamares mínimos de direitos e cidadania ainda não efetivados. Mesmo que não se atinja a plenitude, está em questão é o que parece *mínimo* tem dificuldades em se sedimentar, devido ao processo histórico que inscreveu traumas nas relações entre movimentos sociais e estado/governo. & O jogo das relações

sociais envolve agentes capitalistas, agentes governamentais e os agentes dos movimentos, cujas identidades são bloqueadas. A lógica da burguesia que tem como interesse a acumulação de capital barra os processos de emancipação, em outro sentido, as lutas sociais podem barrar a falta de limites de sua acumulação. E os agentes estatais podem oscilar em seus posicionamentos, buscando adesão popular e atendimento dos diversos interesses em jogo. O poder é sempre um poder limitado pelas relações em que estão inseridos. Esse jogo é de grande instabilidade e suas fronteiras são oscilantes. E os agentes dos movimentos percebem essa instabilidade embora, em sua concepção (e desejo), os seus interesses/demandas são sempre os mais importantes, os mais universais, os mais legítimos.

As classes dominantes quando não conseguem cooptar, buscam eliminar “qualquer conflito que envolva classes dominadas”. O que ela pretende argumentar é que ao lado da luta por “espaços institucionais” deve-se se dá atenção à “construção de um outro mundo, marcado por outras relações sociais” (no espírito da proposta do Fórum Social Mundial). Mas numa sociedade de incertezas não se sabe muito bem por onde começar, assim que surge a definição das lutas possíveis e, a cada conjuntura vão sendo definidas. Em nossa interpretação, os agentes buscam conservar seus ideais e compromissos morais com a transformação social ao tomarem decisões num “espaço público” que lhes impõem limitações. Esse é um jogo indecidível entre seus desejos de liberdade e igualdade e as relações de poder, em que há decisões que podem ser de aderência, conflito ou antagonismo, que são simbolizadas como as decisões possíveis. As mudanças institucionais vão conviver com a cultura política tradicional (simbolizada por relações clientelistas e aplicação arbitrária da lei, nas diversas instâncias do poder público, sobretudo no poder judiciário). Mesmo que, aparentemente, todos concordem com a participação, ela esbarra quando se pretende alterar a correlação de forças e alterar a lógica da especulação imobiliária, por exemplo. Esbarra na lógica que perpassa o judiciário, legislativos, executivos, Ministério Público e Cartórios de Registro de Imóveis e até os partidos que se dizem de esquerda.

Por isso, acreditar nos conselhos representa, para esses agentes, dos movimentos, muito mais o ponto de partida¹⁹ de um processo de democratização, devido aos “discursos conservadores” inscritos na cultura política. Por isso que em seus documentos e falas insistem na criação de *uma nova cultura*²⁰. Do ponto de vista formal, a legislação existente ainda não foi incorporada pelas gestões (estaduais e municipais), sobretudo no tocante a criação dos conselhos. A decisão final sobre o direcionamento dos recursos se dá no espaço legislativo e executivo, que envolve outras relações de poder. Assim, há uma disputa constante pela hegemonia. Nesse contexto, os agentes dos movimentos convivem com uma ambiguidade que faz com aprovelem a abertura a diálogo propiciada pelo governo Lula, ao mesmo tempo, muitas de suas decisões no Conselho são ignoradas.

¹⁹ No documento do Concidades está expresso que ainda existem “desafios” para implementação desse conjunto de leis e orientações, que vão depender do conjunto dos órgãos do Governo Federal, dos entes da Federação e sujeitos sociais que atuam no urbano. E vêm as Conferências como o início da ‘pactuação’. Nesse discurso, essa política também depende de ampliação das fontes de financiamento, em todos os entes federativos. A proposta é construir “um planejamento em escala nacional”, sempre partindo de “novos marcos legais de gestão pública e de cooperação entre os entes federados”, faz lembrar as idéias dos planos inscrita em diversos governos, guardadas as devidas diferenças.

²⁰ 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*) na 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, Sônia.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. (Org.) **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: UFMG, 2000. 538p.

ANDERSON, Perry. “Balanço do neoliberalismo” In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.

ARATO, Andrew; COHEN, Jean. Civil Society and Social Theory. **Thesis Eleven**, London, n. 21,1988.

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

ASSIS, José Carlos; TAVARES, Maria da Conceição. **Grande salto para o caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário**. Rio de Janeiro: Zahar,1985.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10520**: informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

ATHAYDE, Adriano Souza de. **Cidade de lona: uma luta por moradia**. 2008. 43 f. Monografia (Graduação em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2008.

BAQUERO, M. (Org.). **Desafios da democratização na América Latina**. Porto Alegre: Ed. Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Centro Universitário La Salle, 1999.

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 en La historia reciente de America Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 271-296.

BRASIL. Governo Federal. Ministério das Cidades. Secretaria-Executiva do Conselho das Cidades. **Conselho das Cidades: um exercício de gestão democrática**. Brasília: Imprensa Oficial, 2005. 40p.

BURITY, Joanildo A. **Psicanálise, identificação e a formação de atores coletivos: relatório de pesquisa**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1997. Mimeografado.

_____. **Desconstrução, hegemonia e democracia:o pós-marxismo de Ernesto Laclau**. Disponível em: www.fundaj.gov.br/docs/text/jburity01.doc
Acesso em: 14/01/2008.

CALDERÓN, Fernando.; JELIN, Elizabeth. Classes sociais e movimentos sociais na América Latina: perspectivas teóricas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 2, n.5, p.67-85, out. 1987.

CARVALHO, Ana Paula Soares. Reforma urbana no Brasil: a inteligência e o Estatuto da Cidade. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 13., 2007, Recife. **Anais...** Recife: UFPE: Grupo de Trabalho “Cidades e Processos Sociais”, 2007,13p. Mimeografado.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 236p.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1983a. 506p.

_____. **The city and the Grassroots**: a cross cultural theory of urban social movements. Berkeley, California: University of California Press, 1983b. 450 p. (California Series in Urban Development, 2).

CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de. Cultura política, democracia e hegemonia: uma tentativa da explicação do comportamento político não democrático. In: BAQUERO, Marcello; CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira; GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (Org.). **A construção da democracia na América Latina**: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política. Porto Alegre: UFRGS: La Salle, 1998. p.30-49.

CAVALCANTI, Robinson. **As origens do coronelismo**: força armada e poder local no estado patrimonial brasileiro. Recife: UFPE, 1981.

CHAUÍ, Marilena. As raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90**: sociedade e política no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CROSS, Cecília e FREY, Ada. Movimientos Piqueteros y democracia em Argentina: um estúdio sobre la acción política de cuatro organizaciones en el período 2002-2004. In **LATITUDE**, Maceió, EdUFAL, ano 1, n 1, 2007. p 83-102.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. 302p.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Campinas, SP: Unicamp: São Paulo: Paz e Terra, 2006. p.13-92.

DOIMO, Ana Maria. **Movimento popular no Brasil pós-70: formação** de um campo ético-político. 1993. 212 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

DOMINGUES, José Maurício. A dialética da modernização conservadora e a nova história do Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.45, n.3, p.459-482, 2002.

DRAKAKIS-SMITH, David. Urban social movements and the built environment: an analysis of housing provision in North Australia. **ANTIPODE**, v.21, n.3, p. 207-231, 1989.

DRUCK, Graça. Os sindicatos, os movimentos sociais e o governo Lula: cooptação e resistência. **Osal - Observatório Social da América Latina**, Buenos Aires, ano 6, n.19, jul. 2006. Disponível

em:<<http://bibliotecavirtual.clacso.org.br.ar/ar/libros/osal19/debatesdruck.pdf>> Acesso em: 02/05/2008.

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, SP: Unicamp: São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 371-415.

FONTES, Breno. **Políticas de planejamento urbano e segregação espacial**: o município do Recife na década 1970-80. 1986. 447f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1986.

_____. Clientelismo urbano e movimento popular: a construção de redes de poder. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n.81, 1995. p 119-155.

FREI BETTO. **A mosca azul**: reflexão sobre o poder. Rio de Janeiro: Rocco, 2006. 317p.

FURTADO, Celso. **Em busca de novo modelo**: reflexões sobre a crise contemporânea. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 101p.

- GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e luta por moradia**. São Paulo: Loyola, 1991.190p.
- _____. **História dos movimentos e lutas sociais**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2001. 213p.
- _____. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo, Cortez, 2005a. 120p.
- _____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Questões da Nossa Época, 84)
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**, volume 1. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. (Carlos Nelson Coutinho, tradução e edição). pp. 1-225.
- _____. A formação dos intelectuais. In: GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. cap. 1, p.3-23.
- _____. **Maquiavel, a política e o Estado Moderno**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.
- HALL, Stuart. **Da Diáspora: identidades e mediações culturais**. Belo Horizonte: UFMG, 2003. pp.161-197.
- IANNI, Octavio. **Pensamento social no Brasil**. Bauru, SP: Edusc, 2004. 350p.
- JACOBI, Pedro. Movimentos reivindicatórios urbanos, estado e cultura política: reflexão em torno da ação coletiva e dos seus efeitos político-institucionais no Brasil. In: LARANGEIRA, Sonia (Org.). **Classes sociais e movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: Hucitec, 1990. p 220-244.
- LACAN, Jacques. O estádio do espelho como formador de função do EU. In: ZIZEK, Slavoj (Ed.). **Um mapa da ideologia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996, p 97-104.
- LACLAU, Ernesto. Identity and hegemony: the role of universality in the constitution of political logics. In: BUTLER, Judith; LACLAU, Ernesto; ZIZEK, Slavoj. **Contingency, hegemony, universality: contemporary dialogues on the left**. London: Verbo, 2000. p. 44-89.
- LACLAU, Ernesto. Glimpsing the future. In: CRITCHLEY, Simon; MARCHART, Oliver (Ed.). **Laclau: a critical reader**. London: Routledge, 2006. p.279-328.
- LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. Beyond the positivity of the social: antagonisms and hegemony. In: LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemony and socialist strategy**. 2.ed. London: Verbo, 2001. p.93-148.
- LACLAU, Ernesto. Discourse in GODDIN, R.; PETTI, P. (Ed.). **The blackwell companion to contemporary political philosophy**. Oxford: Blacwell, 1993.
- LACLAU, Ernesto. Poder e representação. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 7, p. 7-28, dez. 1996. Tradução de: Joanildo Burity.
- LACLAU, Ernesto. Nuevas reflexiones sobre la revolucion de nuestro tiempo. In: LACLAU, Ernesto. **Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo**. Buenos Aires: Nueva Visión, 1990. p.19-99.
- LIMA, Erich Celso de Macedo. **Políticas Federais de Habitação no Brasil (1930-2005): Marcos Históricos e Institucionais**. 2007. 136f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal de Alagoas – UFAL. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Maceió, 2007.
- LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981. 337p.
- LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. **A questão habitacional no Brasil**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, jul. 2001. 26p.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, Otilia, et al. (Org). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MARTINS, Paulo Henrique. Cultura autoritária e aventura da brasilidade. In: BURITY, J. (Org.) **Cultura e identidade: perspectivas interdisciplinares**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p 65-104.

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

MARX, Karl. Glosas críticas marginais ao artigo: o rei da Prússia e a reforma social de um prussiano. **Práxis**, Itumbiara, n.5, p.69-91, out./dez. 1995.

MOUFFE, Chantal. **Politics and passions: the stakes of democracy**. London: Centre for the Study of Democracy, 2002.

MUTZENBERG, Remo. **Ações coletivas, movimentos sociais: aderências, conflitos e antagonismo social**. 2002. 233f. Tese (Doutorado Sociologia) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2002.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003a. 150p.

_____. O momento Lênin. **Novos Estudos**, São Paulo, n.75, p. 23-47, jul. 2006.

_____. À sombra do Manifesto Comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo II: Que Estado para que democracia?** Petrópolis: Vozes, 1999. pp. 68-78.

PARCELAMENTO do solo urbano: audiências públicas e legislação. Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003. 166p. (Série Ação Parlamentar; n. 230)

PAULANI, Leda Maria. Brasil delivery: a política econômica do governo Lula. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.23, n.4, p.58-73, out.-dez. 2003.

PICKVANCE, Chris. From urban social movements to urban movements. **IJURR**, v. 27, n 1, p. 102-109, 2003.

RANCIÈRE, Jacques. **O desentendimento: política e filosofia**. São Paulo: Ed. 34, 1996. pp. 7-70.

RODRIGUES, Cibele. **Cultura política e Movimentos Sem-Teto: as lutas possíveis**. 2009. 364 f. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Sociologia, Recife, 2009.

_____. Los sin techo, una perspectiva teórica. In: Margarita López Maya, Nicolás Iñigo Carrera y Pilar Cravero. (Org.). **Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina**. 1 ed. Buenos Aires, Argentina: CLACSO, 2008, v. 1, p. 61-76.

ROLNIK, Raquel. Cidades: O Brasil e o Habitat II. *Revista Teoria e debate*, n 32. julho/agosto/setembro de 1996 em 30/09/1996.

Disponível em <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2234>

Acessado em 20 de janeiro de 2007.

“Relatora da ONU vê "esquizofrenia" em política federal para a habitação” ENTREVISTA DA RAQUEL ROLNIK a Conrado Corsalette. São Paulo, segunda-feira, 30 de junho de 2008. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff3006200822.htm>
Acessado em 2 de agosto de 2008.

RUSCHEINSKY, Aloisio. **Movimento de moradia e partido dos trabalhadores**. 1996. 301f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, ano 9, n.25, jun. 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Novos movimentos sociais. In: LEHER, Roberto, SETUBAL, Mariana (Org.). **Pensamento crítico e movimentos sociais: diálogos para uma nova práxis**. São Paulo: Cortez, 2005. p.174-189.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 39-82. (Reinventar a Emancipação Social para Novos Manifestos, 1)

SANTOS, Cláudio Hamilton. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: Rio de Janeiro:IPEA, 1999. 32p. (Texto para discussão, n. 654). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2008.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A anomalia democrática: adolescência e romantismo na história política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais - RBCS**, São Paulo, v. 13, n. 36, fev. 1998.

SEOANE, José; TADDEI, Emílio; ALGRANATI, Clara. The new configurations of popular movements in Latin America. In: BORON, Atilio A.; LECHINI, Gladys (Ed.). **Politics and social movements in an hegemonic world: lessons from Africa, Asia and Latin America**. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 221-244.

SILVA, Carla Almeida. Os fóruns temáticos da sociedade civil: um estudo sobre o fórum Nacional de Reforma Urbana. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.143-185.

SILVA, Luís Gonzaga da (Gegê). A luta pela moradia popular. **Crítica Marxista**, São Paulo, n.10, jun. 2000. p.157-172. (entrevista)

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. p.47-104.

_____. Os desafios da articulação entre sociedade civil e sociedade política sob o marco da democracia gerencial. O caso do projeto rede criança em Vitória/ES. In DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Campinas, SP: Unicamp: São Paulo: Paz e Terra, 2006. p.137-178.

_____. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004. p.323-370.

TEIXEIRA, Ana Cláudia. **Identidades em construção**. São Paulo: Annablume: FAPESP: Instituto Pólis, 2003. 208p.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: UFMG, 2006. 194p.

TRINDADE, Hélgio. Construção da cidadania e representação política: lógica liberal e práxis autoritária.. In: BAQUERO, Marcelo (Org.). (Org.). **Cultura Política e democracia: os desafios das sociedades contemporâneas**. Porto Alegre: EdUFRGS, 1994. p. 42-54.

VASCONCELOS, José Romeu; CÂNDIDO JR, José Oswaldo. **O problema habitacional no Brasil: déficit, financiamento e perspectivas**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, abr. 1996. 42p. (Texto para discussão, n.410) Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2008.

WEBER, Marx. **Economia y sociedad**. Mexico: Fondo de Cultura Economica, 1977. cap. 9, part.8, p.938-1046.