

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

FRANCISCO MESQUITA DE OLIVEIRA

**AÇÕES COLETIVAS, CULTURA POLÍTICA E MOVIMENTOS SOCIAIS:  
Disputas de significado e antagonismo no âmbito da Reforma Urbana**

RECIFE, 2010

FRANCISCO MESQUITA DE OLIVEIRA

**AÇÕES COLETIVAS, CULTURA POLÍTICA E MOVIMENTOS SOCIAIS:  
Disputas de significado e antagonismo no âmbito da Reforma Urbana**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco para obtenção do grau de Doutor em Sociologia.

**Orientador:** Prof. Dr. Joanildo A. Burity.

RECIFE, 2010

Catálogo na fonte  
Bibliotecária, Divonete Tenório Ferraz Gominho, CRB4-985

**O48a Oliveira, Francisco Mesquita de**

**Ações coletivas, cultura política e movimentos sociais: disputas de significado e antagonismo no âmbito da reforma urbana / Francisco Mesquita de Oliveira. – Recife: O autor, 2010.**

**286 folhas: il.; 30 cm.**

**Orientador: Prof. Dr. Joanildo A. Burity.**

**Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Pós-Graduação em Sociologia, 2010. Inclui bibliografia, apêndices.**

**1. Sociologia. 2. Movimentos sociais. 3. Urbanização – Reforma. 4. Cultura política. I. Burity, Joanildo A. (Orientador). II. Título.**

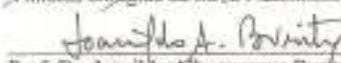
**301 CDD (22.ed.)**

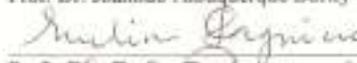
**BCFCH2011-03**

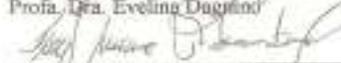
Ata da Sessão de Defesa de Tese de FRANCISCO MESQUITA DE OLIVEIRA, do Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Pernambuco

Aos quatro dias do mês de novembro de 2010, reuniram-se na Sala de Seminários do 12º andar do prédio do Centro de Filosofia e Ciências Humanas, os membros da comissão designada para o Exame da Tese de Doutorado de FRANCISCO MESQUITA DE OLIVEIRA sob o título **AÇÕES COLETIVAS, CULTURA POLÍTICA E MOVIMENTOS SOCIAIS: Disputas de significado e antagonismo no âmbito da Reforma Urbana**. A comissão foi composta pelos professores: Prof. Dr. Joaão Albuquerque Burity - Presidente/Orientador; Prof. Dr. Paulo Henrique Novas Martins de Albuquerque - Titular Interno (PPGS/UFPE); Prof. Dr. Remo Mutzenberg - Titular Interno (PPGS/UFPE); Profa. Dra. Suely Maria Ribeiro Leal - Titular Externa (MDU/UFPE); Profa. Dra. Evelina Dagnino - Titular Externa (PPG Ciências Sociais/UNICAMP). Dando início aos trabalhos, o Prof. Dr. Joaão Albuquerque Burity explicou aos presentes o objetivo da reunião, dando-lhes ciência da regulamentação pertinente. Em seguida, passou a palavra ao autor da Tese para que apresentasse o seu trabalho. Após essa apresentação, cada membro da Comissão fez sua arguição, seguindo-se a defesa do candidato. Ao final da defesa, a Comissão Examinadora retirou-se, para em secreto deliberar sobre o trabalho apresentado. Ao retornarem o Prof. Dr. Joaão Albuquerque Burity, presidente da mesa e orientador do candidato, solicitou que fosse feita a leitura da presente Ata, com a decisão da Comissão Examinadora aprovando a Tese por unanimidade. E nada mais havendo a tratar, foi lavrada a presente Ata, que vai assinada pelos membros da Comissão Examinadora e pelo candidato. Recife, 04 de novembro de 2010.

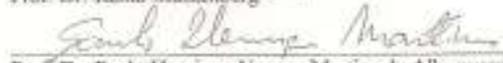
  
Vinícius Douglas da Silva Nascimento - Secretário

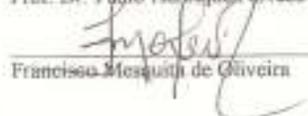
  
Prof. Dr. Joaão Albuquerque Burity

  
Profa. Dra. Evelina Dagnino

  
Profa. Dra. Suely Maria Leal Ribeiro

  
Prof. Dr. Remo Mutzenberg

  
Prof. Dr. Paulo Henrique Novas Martins de Albuquerque

  
Francisco Mesquita de Oliveira

## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

FRANCISCO MESQUITA DE OLIVEIRA

**AÇÕES COLETIVAS, CULTURA POLÍTICA E MOVIMENTOS SOCIAIS:  
Disputas de significado e antagonismo no âmbito da Reforma Urbana**

### **BANCA EXAMINADORA**

---

Dr. Joanildo A. Burity (Presidente – Orientador, PPGS - UFPE)

---

Dr. Paulo Henrique Martins (Titular Interno, PPGS - UFPE)

---

Dr. Remo Mutzenberg (Titular Interno, PPGS - UFPE)

---

Dr<sup>a</sup>. Evelina Dagnino (Titular Externo, UNICAMP)

---

Dr<sup>a</sup> Suely Maria Ribeiro Leal (Titular Externa – PPDU/UFPE)

---

Dr<sup>a</sup> Maria Ângela de Almeida Souza (Suplente Externo, PPDU/UFPE)

---

Dr. Breno Augusto Souto-Maior Fontes (Suplente Interno – PPGS - UFPE)

Recife, 04 de novembro de 2010

## **DEDICATÓRIA**

**À Gabriela Mesquita e Isabela Mesquita,  
minhas filhas.**

## AGRADECIMENTOS

O doutorado é uma jornada exigente, depende da dedicação pessoal e de inúmeros apoios. Para nós, foram longos quatro anos e meios de intenso trabalho de leitura e elaboração pelo método mais comum da arte da escrita: faz-se, refaz-se, torna-se a fazer, até a hora em que, pela satisfação ou pelo cansaço, põe-se um ponto final. Nessa jornada, agradeço o apoio da minha família, minhas filhas e companheira, pela ajuda e cobrança (terminou a tese pai?): sem ele, não teria conseguido chegar até aqui; a elas sou eternamente grato. Em Fortaleza, meu obrigado a Valeria, Milena e toda equipe do CEARAH Periferia. Em Recife, agradeço a Paula, Lídia e Serginaldo que prontamente atenderam, por mais de uma vez às minhas solicitações. Sou grato aos professores do Programa de Pós-graduação de Sociologia da UFPE, especialmente a Silke Weber e Remo Mutzenberg, que me deram profícuas contribuições durante a banca de aprovação do projeto de pesquisa. Também ao professor Paulo Henrique Martins, a quem recorri mais de uma vez para dirimir dúvidas no início do doutorado. Um agradecimento especial aos colegas de turma pelos frutíferos debates que realizamos em várias disciplinas. Agradeço ao CNPQ pela bolsa de estudos que, apesar da curta duração, sete meses, coincidiu com o período de coleta de informações e foi providencial naquele momento. Sou grato também aos colegas professores do Departamento de Ciência Sociais da Universidade Federal do Piauí (UFPI), por compreenderem minha situação de lá chegar como professor doutorando e me concederem um ano de afastamento, dedicado à pesquisa de campo e elaboração da tese. Ao professor Dr. Joanildo A. Burity, sou eternamente grato, pelo trabalho de orientação, diálogos proveitosos e exemplo de dedicação profissional na produção científica. Mais do que isto, pela relação de amizade que construímos no período em que trabalhamos juntos. Por fim, agradeço especialmente todos os militantes sociais e gestores públicos que me confiaram suas narrativas. Sem elas esta tese não teria sido possível.

A todos, obrigado.

## RESUMO

Com esta pesquisa, procedemos à linha de análise sobre práticas articulatórias discursivas de atores sociais coletivos do campo da reforma urbana, embasada na concepção teórica discursiva de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe e nas teorias das ações coletivas de Melucci e Touraine. As noções de **articulação discursiva**, prática articulatória de atores plurais, e de **demanda**, unidade de análise sociológica constitutiva de um sujeito coletivo, permeiam toda a pesquisa e fundamentam a investigação da atuação dos atores da esfera governamental e da sociedade civil em torno da **demanda por reforma urbana**. Percorremos distintas noções teóricas relativas à mudança de perfil e de atuação de movimentos sociais urbanos no imbricamento conflituoso com o Estado. A análise possibilitou uma atualização do conceito de sociedade civil, um projeto em constante construção no âmbito das práticas, relações sociais e políticas. Distintas concepções da categoria analítica **participação** foram abordadas, de modo a fundamentar uma leitura de cultura política dentro da atuação das diversas instâncias da sociedade, extrapolando a compreensão comum estruturada no âmbito do poder político. A análise do discurso, como instrumento metodológico analítico, possibilitou a confrontação de diversos discursos de atores da esfera pública estatal e do campo da reforma urbana, no âmbito da disputa de significado, em torno de demandas sociais urbanas. A análise das ações coletivas de ocupações urbanas revelou a luta antagonística que ocorre, no âmbito municipal, pela articulação de demandas específicas de grupos de sem-teto e evidenciou tendência à mudança no perfil e na atuação dos mesmos grupos, na relação contemporânea com o Estado.

Palavras-chave: ação coletiva, discurso, antagonismo, participação, cultura política, movimentos sociais, reforma urbana, moradia popular.

## ABSTRACT

Through this piece of research, we employ an analytical approach regarding discursive articulatory practices by collective social actors in the field of urban reform, based upon Ernesto Laclau's and Chantal Mouffe's discursive theoretical conception and Melucci's and Touraine's collective actions theories. The notions of discursive articulation, a plural actors practice, exercise, and demand sociological analysis unit a collective subject constitutive sociological analysis, permeates the whole Research and finds, gives support to the scientific investigation regarding to government and civilian society sphere actors actuation, about urban reform demand. We have gone through out theoretical distinct notions, concerning the urban social movements profile and actual changement in conflictive imbrication with State. This analysis has made possible civilian society in continuum construction in the practices, social rapports –relations – and Politics field. Different, distinct conceptions concerning the analytical category so-called participation have dealt with, so that they could found a reading around political culture, in the society several instances actuation sphere, surpassing, extrapolating the common understanding as it is structured in the political power sphere. The discourse analysis as an analytical methodological instrument has made possible the State public sphere and urban reform field actors several discourses confrontation, in meaning dispute dominion, around specific urban social demands. The collective actions analyses, regarding to urban occupation ways, have revealed an opposing struggle that occurs, in the municipal sphere, through the homeless groups specific demands articulation and have made clear a tendency to change in the same groups actuation and profile, in their contemporaneous relation, rapport, with the State.

Key words: collective action, discourse, antagonism, participation, political culture, social movements, urban reform, popular dwelling.

## RÉSUMÉ

Avec cette Recherche, nous sommes nous procédés en suivant la ligne d'analyse à l'égard des pratiques articulatoires discursives d'acteurs sociaux collectives du champ de la réforme urbaine, embasée sur la conception théorique discursive d'Ernesto Laclau et Chantal Mouffe et sur les sens d'actions collectives de Melucci et Touraine. La notion d'articulation discursive, une pratique articulatoire d'acteurs pluraux et de demande, unité d'analyse sociologique constitutive d'un sujet collective, transverse l'Enquête, la Recherche toute entière et fonde - embase - l'investigation scientifique de l'actuation des acteurs de la sphère gouvernementale et de la société civile, à l'entour de la *demande de la réforme urbaine*. Nous avons parcouru des distinctes notions théoriques de changement de profil et d'actuation de mouvements sociaux urbains dans l'embrication conflictuelle avec l'État. L'analyse a rendu possible l'actualisation du concept de société civile, un projet dans *continuum* – continue – construction dans le circuit – champ d'action – des pratiques, rapports sociaux et prolitiques. Des distinctes conceptions de la catégorie analytique *participation* ont été abordé de telle façon, manière qu'elles ont fondé – em basé - une certaine lecture à l'égard de culture politique, dans le circuit – champ d'action – de l'actuation des diverses, différentes instances de la société, extrapolant la compréhension commune structurée dans le circuit – champ d'action du pouvoir politique. L'analyse de discours, comme tandis qu'un instrument méthodologique analytique, a rendu possible la confrontation de plusieurs discours d'acteurs de la sphère publique de l'État et du champ de la réforme urbaine, dans le circuit – champ d'action – de la dispute – débat – de la signification, autour de demandes sociales urbaines spécifiques. L'analyse des actions collectives d'occupations urbaines a révélé une lutte antagonique qui s'engage, dans le circuit – champ d'action municipal, par l'articulation de demandes spécifiques de groupes sans abri et a rendu évident la tendance au changement dans le profile et dans l'actuation des mêmes groupes, dans le rapport contemporaine avec l'Etat.

Mots Clef: action collective, discours, antagonisme, participation, culture politique, réforme urbaine, habitation populaire.

## LISTA DE ABREVIATURAS

ABONG	Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais
ANTP	Associação Nacional de Transportes Públicos
AGB	Associação dos Geógrafos Brasileiros
ARCCA	Articulação de Entidades Comunitárias da Caxangá
AAST	Associação de Apoio as Famílias Sem-Teto de Pernambuco
AHPNE	Associação Habitacional Popular do Nordeste
ABEA	Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo
ARPE	Associação das Rádios Comunitárias e Livres de Pernambuco
ACP	Associação Comercial de Pernambuco
ABIH	Associação Brasileira da Indústria de Hotéis
ANSUR	Articulação Nacional do Solo Urbano
ANAMPOS	Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais
ADEMI/PE	Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco
BNH	Banco Nacional da Habitação
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
COP	Conselho do Orçamento Participativo
CCI	Carta de Crédito Individual
CCA	Carta de Crédito Associativo
CEMPO	Centro de Educação e Medicina Popular
CCLF	Centro de cultura Luiz Freire
CENDHEC	Centro D. Helder Câmara de Estudos e Ação Social
CJC	Centro Josué de Castro
CMC	Centro das Mulheres do Cabo
CDU	Conselho de Desenvolvimento Urbano
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CEDEC	Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
CEF	Caixa Econômica Federal
CODECIR	Coordenadoria de Defesa Civil do Recife.
CEDES	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CAAP	Centro de Assessoria à Autogestão Popular
COHRE	Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos
COHAB	Companhias de Habitação Popular
CONAM	Confederação Nacional de Associações de Moradores
CDL	Club dos Diretores Logistas
CMP	Central de Movimentos Populares
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
COPOM	Comitê de Política Monetária
CF	Constituição Federal
CEMPRE	Cadastro Central de Empresas
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CDU	Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbana da Câmara
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ETAPAS	Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social
ECOS	Associação Ecológica de Cooperação Social
EQUIP	Escola de Formação Quilombo dos Palmares –

FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço,
FERUPE	Fórum Estadual de Reforma Urbana de Pernambuco
FFCCOC	Federação Continental de Organizações Continentais
FCOC	Frente Continental de Las Organizaciones Comunales
FAMERJ	Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro,
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FBFF	Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza
FMI	Fundo Monetário Internacional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FENAE	Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica
FENEA	Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil
FISENGE	Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia
FNA	Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas
FEACA	Federação das Associações, Centros Comunitários e Conselho de Moradores de Casa Amarela
FECAM	Federação das Entidades Comunitárias de Camaragibe
FAOC	Fórum Amazônia Ocidental
FEMECI	Federação das Associações de Moradores de Igarassu
FAOR	Fórum Amazônia Oriental
FNERU	Fórum Nordeste de Reforma Urbana
FCP	Fundação Casa Popular
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FIEPE	Federação das Indústrias
FIDEM	Fundação de Desenvolvimento Municipal
FSRE	Fórum Sul de Reforma Urbana
FIJ	Federação de Associações de Moradores do Ibura-Jordão
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FNPP	Fórum Nacional de Participação Popular
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
GIFE	Grupo de Institutos Fundações e Empresas
HABITAFOR	Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IRPF	Imposto de Renda de Pessoa Física.
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensões
ISSB	Instituto de Serviço Social do Brasil
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IAPM	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos
IAPB	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários
IAPC	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciantes
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriais
IAPETEC	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Condutores de Veículos e Empregados de Empresas de Petróleo
IAPE	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Estivadores
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano

LBA	Legião Brasileira de Assistência
LGBTs	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Transgêneros e Simpatizantes
LOA	Lei Orgânica da Assistência Social
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto
MTL	Movimento Terra, Trabalho e Liberdade
MLT	Movimento de Luta pelo Teto
MUST	Movimento Unificado dos Sem-Teto.
MLB	Movimento de Luta de Bairros, Vilas e Favelas
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDU	Mestrado de Desenvolvimento Urbano
MNLM	Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NHUAB	Núcleo de Habitação e Meio Ambiente
ONG	Organização Não-governamental
OSICIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OP	Orçamento Participativo
OLMP	Organização e Luta dos Movimentos Populares
OPH	Orçamento Participativo de Habitação
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONU	Organização das Nações Unidas
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCR	Partido Comunista Revolucionário
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PDCR	Plano Diretor da Cidade do Recife
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PPA	Plano Plurianual
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PV	Partido Verde
PFL	Partido da Frente Liberal
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
POLIS	Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais
RI	Regimento Interno
RMR	Região Metropolitana do Recife
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de Pernambuco
SANEAR	Autarquia de Saneamento do Recife
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SELVIP	Secretaria Latino-Americana de la Vivienda Popular

SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SUS	Sistema Único de Saúde
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.
UDN	União Democrática Nacional
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIFEM	Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher
UAMPA	União das Associações de Moradores de Porto Alegre
UNMP	União Nacional por Moradia Popular
URB	Empresa de Urbanização do Recife
UBM	União Brasileira de Mulheres
UNACOMO	União das Associações Comunitárias de Olinda

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
1 MOVIMENTOS SOCIAIS: PERSISTÊNCIA E “NOVOS” SIGNIFICADOS DE ATORES COLETIVOS URBANOS NA TEORIA DO DISCURSO.....	22
1.1 Articulação, hegemonia e identidade de atores sociais urbanos.....	24
1.2 Foucault, Laclau e Mouffe: distintas perspectivas discursivas.....	33
1.3 Touraine, Laclau e Mouffe: distintas concepções de sujeito.....	42
1.4 Novos movimentos sociais: um novo sentido para a ação coletiva.....	46
1.5 Movimentos sociais urbanos na teoria social: entre otimismo e ceticismo.....	53
2 INDETERMINAÇÃO E MUDANÇA SOCIAL: DILEMAS DA ATUALIDADE.....	60
2.1 Globalização: carência social e políticas liberalizantes.....	61
2.2 Redemocratização e impactos da reforma do Estado brasileiro.....	69
2.3 Atores sociais coletivos e identidades em transformação.....	83
3 SOCIEDADE CIVIL, PARTICIPAÇÃO E CONFIGURAÇÃO DE CULTURA POLÍTICA.....	92
3.1 Sociedade civil: trajetória conceitual discursiva e prática.....	93
3.2 A experiência da sociedade civil brasileira na contemporaneidade.....	99
3.3 Democracia representativa e participativa: qual participação?.....	106
3.3.1 Participação institucional e governamentalização na atuação da sociedade civil.....	116
3.3.2 Participação de atores coletivos no campo da Reforma urbana.....	130
3.4 Cultura e cultura política.....	137
4 URBANIZAÇÃO, REFORMA URBANA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL POSSÍVEL.....	148
4.1 Urbanização brasileira: trajetória de consequências sem soluções.....	151
4.2 Reforma Urbana: uma trajetória de perdas e ganhos.....	161
4.3 Habitação de interesse social: uma política para pobre.....	171
5 INSTÂNCIAS DE MEDIAÇÃO DE INTERESSES E DISCURSO DO POSSÍVEL NO CAMPO DA REFORMA URBANA.....	183
5.1 Caminho metodológico e construção do corpus de pesquisa.....	183
5.2 Desenvolvimento urbano e habitação popular: faz-se o “que poderia ter feito”.....	192
5.3 Demandas de habitação popular no OP: amplia de um lado, reduz no outro.....	205

6 AÇÕES COLETIVAS URBANAS: PRÁTICAS DISCURSIVAS E SENTIDOS	
TRANSITÓRIOS NO ÂMBITO DA MORADIA POPULAR.....	216
6.1 Articulações da sociedade civil em torno da reforma urbana.....	216
6.2 Negociando o Plano Diretor: disputa de perdas e ganhos.....	222
6.2.1 Mobilização, participação e frustração com a revisão do Plano Diretor.....	222
6.2.2 Performance: persistência e flexibilidade.....	227
6.3 Movimentos de luta por moradia: resistência e mudança.....	232
6.4 Vaga ideia de projeto político: ocupar, resistir e transformar.....	236
6.5 Mudando a ênfase: ocupação e negociação de projetos habitacionais.....	247
6.6 Movimento comunitário no âmbito da reforma urbana.....	252
6.7 Rede de relações e autonomia dos atores: construindo possibilidades.....	255
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	262
REFERÊNCIAS.....	266
APÊNDICE A.....	284
APÊNDICE B.....	287

## INTRODUÇÃO

Práticas discursivas de atores sociais coletivos, articulados por meio de demandas de políticas públicas urbanas na luta pela reforma urbana e habitação popular, cuja responsabilidade é dos governos das instâncias da União, Estados, Municípios e Distrito Federal constituem o eixo central de análise desta tese. O foco são as ações coletivas de atores do campo da reforma urbana e sua relação com espaços públicos estatais mistos. Estes espaços compõem a referência estatal empírica do nosso estudo, representada pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU (Recife) – e o Conselho do Orçamento Participativo – COP (Fortaleza). As referências da sociedade civil são o Fórum Estadual de Reforma Urbana (FERUPE – Pernambuco) e o Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (NUHAB – Ceará). Para aprofundar mais ainda a leitura das relações entre Estado e sociedade – eixo central de nossa análise –, dentro das demandas por direito à habitação, aglutinados nos aludidos fóruns, analisamos a ação coletiva do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), do Movimento de Luta dos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) e da Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF). Os dois conjuntos de atores, conselhos e fóruns, constituem o objeto empírico, cuja atuação ocorre de maneira mais forte nos municípios de Recife (PE) e Fortaleza (CE). Eles resultaram das lutas de democratização do Estado e da reconfiguração da organização da sociedade civil ao final do século passado.

Por prática discursiva entende-se um conjunto de atitudes e manifestações que conformam um agir político sobre a contingência do social. Para este estudo, “discurso” configura uma prática articulatória de atores que inclui tanto aspectos simbólicos como materiais: o discurso não é apenas fala, mas um complexo significativo em que sentido e ação estão permanente e inseparavelmente implicados. A “prática” é mais ampla e complexa que a noção de atividade, esta quase sempre realizada de forma espontânea e fragmentada. No sentido acima designado, ela abrange o conjunto das atitudes do ator na relação com o outro e consigo mesmo. A prática, portanto, incorpora a ação em atenção às regras (sociais) de produção que inscrevem atividades em determinado contexto significativo. Prática incorpora a dimensão imaginária que situa as ações num marco institucional, relacional e simbólico e vai além de atitudes. Tem materialidade específica e articula-se, de certa maneira, à construção de universos de sentido dos atores.

A ação coletiva estabelece-se no domínio de uma prática. De modo geral, ela compreende interação social entre indivíduos, podendo levar a um agir político (entendido

num sentido de constituição ou reconfiguração do social numa formação hegemônica), no contexto de confrontação de significados, um campo de disputa entre atores adversários. O campo das ações coletivas deste estudo é o da reforma urbana, que configura uma disputa de significados entre atores sociais coletivos urbanos e governos. A reforma urbana se constitui em referente político aglutinador de distintos atores coletivos desde as lutas sociais dos anos 1970 e configurou-se numa demanda geral em torno da qual se aglutinaram outras demandas específicas (de habitação, de transporte, de educação, entre outras). Hoje, conforma um discurso à prática articulatória de atores plurais.

Aportes da literatura especializada mais recente, de corte relacional e com uma teorização pós-marxista, europeia, com grande referência nos trabalhos de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe, de Melucci, mas também de Foucault e Touraine, por exemplo, formam a base teórica desta tese. A construção teórico-metodológica a que procedemos, com base nos mencionados autores e em outros, a nosso ver respondeu à necessidade de destrinchar as diversas facetas do objeto de pesquisa, inclusive a atualização das análises que versam sobre as transformações e reconfiguração do perfil e identidades dos atores coletivos no bojo da conjuntura dos anos 1990, cujas consequências impuseram expressivas implicações às práticas dos atores populares coletivos.

Sem dúvida, os desafios do contexto conjuntural-estrutural de globalização e de políticas de corte neoliberal daqueles anos impuseram aos atores coletivos a necessidade de pensar novas formas de atuação e, com estas, a construção de outro perfil, que os tem lançado numa trama de relação com o Estado e com governos de maneira desafiadora. Os movimentos populares urbanos, nesse contexto, são instigados a dar respostas aos novos desafios, entre os quais proceder à luta pela demanda reforma urbana, cujo mote é a habitação popular. Entender a nova configuração de sociedade civil, o imbricamento dos atores com o Estado, a posição de cada ator no jogo da participação nos espaços de gestão de políticas públicas e como o referente reforma urbana estrutura práticas discursivas era desafio que nos instigava desde antes, quando atuávamos na militância social, em organização não-governamental.

Assim, estruturamos uma linha de investigação baseada num conjunto de questões cujas respostas estão sistematizadas ao longo dos capítulos da tese. Como os atores sociais coletivos urbanos se (re)configuram após os anos 1980, frente aos impactos da globalização e das políticas de corte neoliberal? Quais as práticas discursivas de atores sociais e instâncias/órgãos públicos referentes à reforma urbana? Que culturas políticas se conformam no processo da relação sociedade-Estado e como se debatem as distintas concepções de política e do poder se diferentes concepções configuram distintas culturas políticas? Por fim,

como se processa a participação na política pública de habitação e que impactos ela apresenta na realidade local dos atores coletivos, no âmbito geográfico da pesquisa? Essas foram às questões que guiaram toda a análise.

Daí, estabelecemos o objetivo geral: **estudar a ação coletiva de atores sociais urbanos na dinâmica participativa da sociedade civil com o Estado e no contexto da cultura política brasileira.** Em consequência, apresentamos os objetivos específicos: a) estudar as práticas de atores populares urbanos nas interfaces com instâncias estatais, no período de 1995 a 2006<sup>1</sup>; b) analisar as mudanças identitárias de atores sociais coletivos e sua atuação em torno de demandas de políticas públicas urbanas; c) analisar a conformação dos impactos das culturas políticas nos movimentos sociais urbanos d) estudar as práticas discursivas de instâncias estatais e de atores coletivos da sociedade civil em suas múltiplas relações no processo da reforma urbana.

Cabe ressaltar que, em parte, tal problematização e objetivos delineados se colocam como desdobramento da pesquisa de mestrado do autor, intitulada *Cidadania e cultura política no poder local* (2003). A continuação está no fato de que, naquela oportunidade, os movimentos sociais urbanos (associações de moradores) e sua relação com a gestão pública participativa constituíram objeto de investigação no tema supracitado. O aprofundamento consiste no esforço teórico-metodológico mais denso de análise das práticas articulatórias dos atores do campo da reforma urbana e luta pela moradia. Assim, o tema “ação coletiva e cultura política” não era propriamente novidade para nós, senão um desafio instigante, por implicar a conformação de práticas e relações sociais de distintos atores da sociedade, que julgamos ter aprofundado, mais ainda, com o desenvolvimento desta pesquisa.

Para aprofundar a análise do objeto, optamos pela pesquisa qualitativa, por julgarmos ser mais adequada à leitura do fenômeno estudado uma vez que a especificação das disputas de sentido e a forma como configuram práticas específicas de (re)ordenação do social demandavam uma abordagem para a qual a sistematização e a inferência quantitativa não se revelavam adequadas. Nesse sentido, optamos pela análise de discurso, pois ela situa o(s) discurso(s) num conjunto de práticas sociais e institucionais. Por isso mesmo, ela possibilita maior apropriação das práticas dos atores, uma vez que estes configuram múltiplos discursos. Os instrumentos para tal arranjo metodológico foram construídos ao longo da pesquisa e possibilitaram a leitura das distintas práticas discursivas.

---

<sup>1</sup> Tomamos como referência para este período os governos do presidente Fernando Henrique Cardoso e o primeiro governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva. O primeiro coincidiu com as pressões da conjuntura internacional relativas à globalização e políticas neoliberais; o segundo inscreveu-se na conjuntura internacional de pós-neoliberalismo e crescente fortalecimento da ação do Estado.

Assim, organizamos a tese conforme descrição que se segue. O primeiro capítulo estrutura a construção do esboço teórico-metodológico de análise. Trabalhamos, no primeiro momento, a noção de “articulação discursiva”. Em seguida, construímos uma leitura das concepções de discurso em Foucault e na teoria do discurso de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe. Esse debate fundamentou o olhar sobre o sentido de “novos movimentos sociais” e o conceito de “sujeito” em Touraine, os quais, por vezes, fundamentaram a atualização dos sentidos de atores sociais coletivos urbanos. Tal construção triangular foi relevante, pois com ela construímos o arcabouço analítico explicativo do objeto de estudo.

No segundo capítulo, apresentamos uma leitura que contextualiza, de forma abrangente, a atuação dos atores sociais coletivos frente às mudanças postas pela globalização e as políticas de corte neoliberal disseminadas no Brasil. Nela, focalizamos as consequências para a reestruturação do Estado e na mudança de perfil, identidade e atuação dos atores sociais coletivos urbanos. Também atualizamos as análises sobre os movimentos sociais urbanos nos anos 1990, expondo, por um lado, a perspectiva que advoga uma crise na atuação desses atores; por outro, apresentando argumentações de que eles viveram outras formas de lutas e atuação, não necessariamente uma crise, inclusive num esforço criativo de manter o tema da reforma urbana em pauta.

Em outra ponta, o capítulo seguinte complementa a discussão do primeiro. Com ele procedemos à reconstrução da trajetória conceitual de “sociedade civil”, um conceito híbrido, entre prático e analítico, sociedade civil como um projeto *continuum* de construção social e política. Na sequência, debatemos a categoria **participação**, um modo de agir de cidadãos e atores coletivos em espaços públicos e da sociedade civil, cruzando-a com a ideia de “governamentalidade”, de Foucault. Concluímos o capítulo, amarrando toda a construção anterior à leitura de distintas concepções de “culturas políticas”. Esta, no nosso modo de ver, relaciona-se às representações, práticas e relações sociais nos discursos de distintos atores, nos vários espaços da sociedade, não só no âmbito do poder político.

No quarto capítulo, oferecemos uma leitura de atualização da problemática urbana – o resgate das políticas estatais de habitação – e reconstrução da trajetória da reforma urbana, mostrando, inclusive, como esta se constitui num discurso articulatório. Já no quinto capítulo, apresentamos o caminho metodológico e a construção do nosso *corpus* de pesquisa, bem como debatemos a atuação do CDU e do COP em torno da política de habitação popular, nos seus respectivos municípios.

Por fim, no sexto e último capítulo, adentramos a atuação discursiva dos fóruns, um embate político com os governos locais, dentro da demanda pela reforma urbana. Focamos

mais a análise nas ações coletivas de ocupações urbanas (invasão de imóveis) dos movimentos de sem-teto que lutam pela moradia e sua peleja com os governos.

Assim, esperamos ter alcançado os objetivos da pesquisa e proporcionado ao leitor melhor entendimento dos significados e disputas antagônicas no início do século XXI, no campo da reforma urbana e da moradia popular.

## **1 MOVIMENTOS SOCIAIS: *PERSISTÊNCIA E “NOVOS” SIGNIFICADOS DE ATORES COLETIVOS URBANOS NA TEORIA DO DISCURSO***

A idéia de que só a mudança das estruturas pode produzir transformações, sem envolver os nossos modos de construir, individual e coletivamente, a mesma experiência humana, pertence às ilusões do passado. (MELUCCI, 2001).

Os movimentos sociais urbanos consubstanciam, após os anos oitenta do século passado, sua atuação por meio de fóruns – também chamados de redes, teias, coletivos, *articulações* –, a exemplo do Fórum Estadual de Reforma Urbana de Pernambuco e do Núcleo de Habitação e Meio Ambiente de Fortaleza, nos quais se aglutina expressiva quantidade de movimentos sociais de luta por moradia. A atuação desses atores também ocorre no âmbito da gestão pública e do controle das políticas públicas estatais, como os conselhos e conferências, arranjos organizativos que constituem espaços de interface entre movimentos sociais e o Estado.

É sabido que, em torno dos movimentos sociais urbanos, se produziu expressivo debate cujo enfoque teórico, apesar de amplo, se limitou aos aspectos organizativos, às modalidades de atuação e aos fluxos de ação dos atores (KRISCHKE, 1987; DOIMO, 1984; TELLES 1987; SCHERER-WARREN, 1987; GOHN, 1991), entre outros. Os autores do campo da moradia popular, após o mencionado período, perderam o interesse pelo objeto direto de pesquisa, porque as atenções, na década de noventa, voltam-se para os temas das ONGs, das políticas públicas, da sociedade civil, da cidadania, da participação. Somente em meados da primeira década do século XXI, por circunstâncias de nova conjuntura política no país (discutida no capítulo dois), é que os movimentos de luta por moradia, aglutinados em fóruns, ocupando terrenos e prédios públicos urbanos, participando de conselhos e conferências, voltaram a interessar na agenda de pesquisa (MIAGUSKO, 2008; RODRIGUES, 2009).

Assim, o debate sobre **ação coletiva** de movimentos sociais urbanos, nos anos oitenta do século passado, suscitou várias questões teóricas que orbitavam em torno das matrizes discursivas denominadas de neomarxista, teologia da libertação, neoanarquista e articulista (SCHERER-WARREN, 1987). Porém as três primeiras matrizes teóricas aos poucos foram perdendo espaço no debate das ciências sociais, entre outras questões, pela

pouca capacidade explicativa das profundas mudanças na sociedade, após os anos oitenta, e maior complexidade da ação coletiva a partir daquele período. A matriz neomarxista, por exemplo, teve maior atratividade até os anos oitenta, nas formulações sobre os movimentos sociais de caráter revolucionário. A perspectiva da teologia da libertação surgiu de uma leitura cristã do marxismo e alimentou as ações voltadas para grupos da Igreja Católica na organização de parcelas da população, a exemplo das comunidades eclesiais de bases e os movimentos comunitários. A matriz neoanarquista, por vezes, reforçou o discurso de parte dos movimentos sociais que resistiam, e alguns poucos resistem ainda hoje, à relação com o Estado (SCHERER-WARREN, 1987; SADER, 1988; KRISCHKE, 1987). Como referido acima, tais perspectivas teóricas não apresentaram força suficiente para explicar, de maneira convincente, a ação de atores sociais coletivos urbanos no contexto da globalização, sobretudo os do campo da moradia popular, com atuação nos arranjos mistos – de participação da sociedade e Estado –, lutas por efetivação de políticas públicas, pela democratização da gestão pública, num expressivo imbricamento com o Estado.

A abordagem teórica que denominamos de discursiva articulista, como veremos, lançou luzes mais profundas à análise da ação coletiva de atores sociais urbanos contemporâneos, razão pela qual optamos por esse enfoque teórico-metodológico, com o objetivo de destrinchar nosso objeto de estudo. A prática de articulação de atores sociais coletivos, empiricamente, tem sido efetivada tanto na perspectiva de transformação socio-histórica, quanto na democratização do Estado e da sociedade. Por um lado, os atores se articulam nas redes, fóruns e coletivos; por outro, as costuras se dão na modalidade de execução de projetos públicos, parcerias, convênios com o setor público estatal, atitudes que ultimamente tem fortalecido a prática articulista. No âmbito teórico, aporta uma leitura dos sentidos e significados de tais práticas.

A perspectiva teórica aqui denominada **discursiva articulista**, portanto, oferece sólida contribuição ao exame da atuação de atores sociais coletivos, de sua organização interna, de suas demandas e relação com o Estado. No campo empírico, a reflexão situa-se nas articulações e práticas dos atores coletivos, especialmente os movimentos populares urbanos que se aglutinam em amplo leque de demandas ancoradas no discurso da reforma urbana, de habitação, de participação e políticas públicas (GOHN, 1997; DAGNINO, 2002).

Parte dos estudos sobre movimentos sociais populares e ONGs assinala a articulação desses atores a partir da campanha pelas eleições diretas para presidente (anos de 1980), da elaboração da *Constituição* de 1988 (TEIXEIRA, 2003). e da realização da Conferência Mundial pelo Meio Ambiente (1992) (GOHN, 1997) e . Não nos interessa entrar em debate de

aspectos cronológicos da articulação. O mais significativo, a nosso ver, é a análise do significado das práticas, de tais estruturas discursivas aglutinadas por demandas de direitos sociais que se estruturam no horizonte de significação política, perspectiva de transformação social. É a essa abordagem teórica que dedicamos à análise deste capítulo, exatamente porque ela lançará luzes à nossa problemática de pesquisa.

Neste capítulo, então, reconstruímos o sentido da categoria **articulação**, ancorado no conceito de hegemonia. Na sequência prosseguimos com reflexão sobre as semelhanças e diferenças na noção de discurso de Laclau, Mouffe e Foucault. Continuamos com uma abordagem sobre a ideia de sujeito e concluímos com uma reflexão sobre os novos movimentos sociais, dividida em duas partes: a primeira prioriza a teoria geral sobre esses atores e a segunda, uma leitura teórica brasileira. As categorias teórico-analíticas que julgamos adequadas ao exame do objeto e estruturam nossa análise são **articulação hegemônica, identidade e posição de sujeito**, desenvolvidas no âmbito da **teoria do discurso**, de Laclau e Mouffe<sup>2</sup>; **ação coletiva**, na análise de Melucci (1994, 1996 e 2001), e **movimento social urbano**, na teoria social brasileira. Passemos à análise.

### 1.1 Articulação, hegemonia e identidade de atores sociais urbanos

A categoria **articulação**, para Laclau e Mouffe (2004), constitui-se em tipo de prática social somente possível entre atores diferentes que aspiram a algum horizonte de hegemonização. Para Mouffe, especificamente, a prática de articulação é a aliança que se estabelece entre vários atores em relação contingente ao âmbito do social (MOUFFE, 1996). Social aqui é compreendido como o conjunto de fluxos, relações, práticas, representações que formam as dimensões menos estruturadas e estabilizadas do que comumente se chama de sociedade, realçando a medida em que esta se constitui numa totalidade incompleta. Articulação hegemônica pressupõe o caráter aberto e incompleto do social, sua relativa indeterminação, diferentemente da perspectiva marxista, que conjecturava a totalidade do social fechada em torno de leis de desenvolvimento histórico e da centralidade de determinados sujeitos de classe. Em tal sistema social incompleto, os atores possuem identidades contingentes e relacionais, mas seu caráter político não está dado a *priori*; ao contrário, este se constitui no processo articulatório e na relação com o outro. No processo de

---

<sup>2</sup> As obras em que nos apoiamos para este debate foram as seguintes: Laclau e Mouffe, *Hegemony and Socialist Strategy* (2004 [1985]); Mouffe, *O regresso do político* (1996); Laclau, *Novas reflexões sobre a revolução de nosso tempo* (2000); *A razão populista* (2005) e *Misticismo, retórica y política* (2006).

articulação entre atores diferentes, uma entidade (ser) pode tentar impor conteúdo (projeto específico) na concorrência com outras e, assim, tentar universalizar sua especificidade, almejando fortalecer sua identidade. Isso significa que as condições de possibilidade de construção de projeto(s) de sociedade não são fixas nem majoritariamente estabelecidas, ou seja, qualquer força política poderá, sob certas condições sempre a serem especificadas, galgar resultados no jogo articulatório e majorar sua proposta em disputa com outras. Assim, porque o social é um lugar de múltiplos investimentos de sentido a fim de estabilizar determinados discursos/projetos hegemônicos e porque não há sujeitos predeterminados – em função de sua posição ou atributos – a desempenhar tal ou qual função hegemônica, a categoria **articulação** é crucial para a compreensão da política, da constituição dos sentidos e dos seus sujeitos. (LACLAU; MOUFFE, 2004, p. 7-20).

Por sua vez, a categoria **hegemonia** (LACLAU, 1996; LACLAU; MOUFFE, 2004) como articulação de forças díspares foi desenvolvida por Gramsci, que “ampliou o terreno da recomposição política e da hegemonia, ao mesmo tempo em que ofereceu uma teorização do vínculo hegemônico que ia claramente além da categoria leninista de ‘aliança de classes’”. (LACLAU; MOUFFE, 2004: 100). O ponto de partida de Gramsci, para pensar hegemonia como um tipo de articulação, foi “estritamente leninista” na compreensão da noção de “aliança de classes”. Mas, ressalte-se, na perspectiva leninista, a classe operária na aliança de classe figura como líder político (por meio do partido), enquanto, na perspectiva hegemônica gramsciana, um núcleo articulatório composto de diferentes atores pode exercer tal função. Assim, “a lógica da hegemonia, como uma lógica de *articulação* e contingência, passou a determinar a própria identidade dos sujeitos hegemônicos” (IDEM: 124 - grifo nosso). Em outras palavras, a ideia de identidade única, forte, inerente e universal pode ser rompida no processo de articulação, com rebatimento direto no âmbito das especificidades e reconfiguração de posição dos atores no interior da articulação. O centro na articulação hegemônica não está dado como um *a priori*, há que ser construído e reconstruído na contingência das relações dos atores. Para isso, há três condições: a) que algo (atores) a se hegemonizar seja heterogêneo desde o início, impedindo a construção de totalidades fechadas; b) que a sutura hegemônica produza um efeito re-totalizante (um novo centro); c) que a retotalização não tenha caráter de reintegração, mantendo viva a heterogeneidade em função da relação hegemônica (LACLAU, 2002).

Portanto, a categoria **articulação** nega a ideia do sujeito principal ou sujeito único hegemônico (na visão ortodoxa), aponta para a pluralidade de atores hegemonizados e para a configuração de uma “vontade coletiva”. Mais do que isso, pressupõe que, em decorrência da

prática articulatória, a identidade dos atores envolvidos se modifique, de modo que não se trate de um processo ao qual cada parte traz sua “contribuição”, como identidades prévias e totalmente constituídas fora do momento articulatório. A concepção de vontade coletiva, igualmente, difere da ideia de vontade política da classe operária, por emergir do processo articulatório de diferentes atores no campo político-ideológico de forças díspares, assimétricas. A vontade coletiva é mais que a soma das vontades específicas dos atores articulados, situa-se no campo da construção política hegemônica que alimenta as práticas discursivas, uma pluralidade de identidades sociais articuladas (LACLAU, 1996).

A respeito da concepção de articulação hegemônica, afirmam Laclau e Mouffe: “O conceito de hegemonia supõe um campo teórico dominado pela categoria de *articulação*, e que, portanto, os elementos articulados possam ser identificados separadamente”. (LACLAU; MOUFFE, 2004, p. 129). Os diferentes atores configuram elementos individualmente articulados em pontos de convergência discursiva e expõem nas interações suas especificidades. Poderíamos afirmar que a articulação é uma **prática** política e social e não o nome de um **dado** complexo relacional. Daí se conclui que o **discurso articulista** não é simples figura de linguagem nem retórica, tampouco uma modalidade desconexa do fazer dos atores; antes, assinala uma ideia mais complexa de estrutura discursiva como “*prática articulatória* que constitui e organiza as relações sociais” (LACLAU; MOUFFE, 2004, p. 133). Definição ainda mais clara para a ideia de articulação é a que implica mudança identitária dos atores, qual seja: “*articulação* é qualquer prática que estabeleça uma relação entre elementos de tal modo que a sua identidade seja modificada como um resultado da prática articulatória” (IDEM: 142-3). Tal concepção expõe o grau de complexidade do processo articulatório e nega, portanto, a ideia simplista de que articulação é a junção das ações, dos projetos ou atributos dos atores, desconsiderando-se a reconfiguração das identidades e das especificidades. Em outras palavras, articular não significa borrar qualidades ou defeitos específicos, mas modo de potencializar as práticas discursivas por meio da criação de um ator hegemônico.

Nesse sentido, o objeto de análise da presente tese constitui um exemplo empírico do que poderia ser uma articulação hegemônica no campo da sociedade civil: movimentos sociais urbanos articulados em fóruns e instâncias coletivas de gestão pública, que constroem interfaces da sociedade com o Estado. Tais movimentos se aglutinam em fóruns, no âmbito da luta pela moradia e constituem práticas articulatórias que poderíamos definir como “*um tipo de relação* política, uma *forma*, por assim dizer, de política, mas não um lugar determinável na topologia do social” (IDEM: 183).

Na construção articulatória hegemônica, conforme vimos anteriormente, limita-se o espaço de uma única posição ou processo hegemônico privilegiado e acentua-se a possibilidade de existência de diversos “pontos nodais<sup>3</sup>” permitidos pela abertura do social<sup>4</sup>. Segundo Laclau e Mouffe, respaldados em Lacan, a ideia de pontos nodais consiste na construção de termos, *slogans* ou nomeação de “projetos” que “amarram” a diversidade de posições em práticas articulatórias de atores sociais coletivos autônomos. Os pontos nodais seriam “pontos” discursivos “privilegiados” que dão sentido à articulação hegemônica. Em suas palavras,

A sociedade nunca consegue ser idêntica a si mesma, já que todo ponto nodal se constitui no interior de uma intertextualidade que lhe excede. *A prática de articulação consiste, portanto, na construção de pontos nodais que fixam sentido parcialmente; e o caráter parcial dessa fixação advém da abertura do social, resultante, por sua vez, do constante transbordamento de todo discurso pela infinitude do campo da discursividade.* (LACLAU; MOUFFE, 2004, p.154).

Conforme os autores assinalam, é pela fissura do social e pela infinitude do campo da discursividade que se apresentam as condições de possibilidade de construção e disputa de projetos de sociedade entre distintos grupos de atores políticos. A nomeação de projetos, os pontos nodais, resultantes das articulações, conferem sentido à prática hegemônica articulatória de atores. Já a abertura do social, por sua vez, tanto se constitui na precondição das práticas articulatórias quanto em campo de disputa de projetos de sociedade.

Definido o sentido político de **articulação**, denominamos agora, com Laclau e Mouffe, de **elementos** os atores/grupos/organizações/movimentos tomados individualmente, ainda não submetidos à lógica da articulação, mas interpelados a ela. Por conseguinte, chamamos de **momentos** as posições de atores articulados em determinada prática discursiva hegemônica que constrói **cadeias** de demandas sociais. Por “momento” não se deve entender a marca temporal da articulação das demandas, senão o resultado da fixação destas na construção da significação política. As demandas sociais, quando articuladas, unificam o campo de atores plural que disputa a significação política – projetos de sociedade – com outros grupos. Esse projeto não é definitivo, no entanto, pois vigora até que outras forças sociais, por hegemonia ou pela coerção (a exemplo do regime autoritário brasileiro iniciado

<sup>3</sup> A noção de “pontos nodais” dos referidos autores fundamenta-se no conceito lacaniano de “*points de capiton*”, isto é, de significantes privilegiados que fixam o sentido de uma cadeia significante”. Para Laclau e Mouffe, os pontos nodais são “pontos discursivos privilegiados” que fixam parcialmente o “fluxo das diferenças” na tentativa de construção de um “centro” no campo da discursividade (LACLAU; MOUFFE, 2004).

<sup>4</sup> Utilizamos o termo “abertura do social” para designar a noção de que o social comporta toda e qualquer prática discursiva, as quais se constituem condições gerais para a construção de hegemonia.

nos anos sessenta do século passado), imponham outro projeto à sociedade. Por **demanda social**, com base em Laclau (2005), entendemos a menor unidade constitutiva de um agrupamento de indivíduos, um ator coletivo, ao contrário de muitos autores da literatura sociológica brasileira (como veremos na última parte deste capítulo), os quais apresentam as “carências sociais” como aspectos exteriores aos agentes constitutivos do movimento social ou identificam o ator coletivo com base nas características ou atributos de agentes empíricos, possuidores de tais ou quais projetos ou interesses.

A falta de moradia de determinado grupo de pessoas que vivem na periferia de determinada cidade, apresentada como reivindicação às autoridades públicas, é um exemplo de demanda social. Tal demanda, talvez gere inicialmente só uma solicitação. Se for atendida, ali terminará o problema daquele grupo. Porém, se aquela situação não for resolvida, se perceberá que existem outras demandas igualmente insatisfeitas, e a situação permanecerá sem solução, por algum tempo. Assim, irão acumulando-se as demandas pela incapacidade ou desinteresse do sistema institucional em atendê-las, o que resultará em uma relação de *equivalência* entre as diferentes demandas, ou seja, o campo em que as demandas são vistas como naturalmente vinculadas entre si, porque referidas a um único alvo ou situação que geraria os problemas. Assim, a pluralidade de demandas constitui uma subjetividade social mais ampla passível de ser denominada de **demandas populares**. Essa articulação equivalencial de demandas é que poderia gerar um sujeito social coletivo, um “povo” (LACLAU, 2005). A partir das reivindicações populares concretas e insatisfeitas na área da habitação, da terra urbana, do transporte público, da saúde, da educação, da efetivação de direitos sociais, é que os movimentos populares urbanos entram em processo de construção de cadeia equivalencial de demandas populares. (LACLAU, 2005). Melhor explicando: assim como a articulação hegemônica não é a simples (nunca é simples) junção de atores, **equivalência** também não é a banalidade da soma dos desejos dos atores nem, tampouco, a conexão aleatória de ações, e sim, no sentido que lhe dá Laclau, é um processo pelo qual formulações díspares para o mesmo conjunto de situações ou problemas, ou mesmo demandas muito diferentes entre si, podem ser consideradas como mutuamente implicadas ou traduzíveis em razão de uma situação, contexto ou adversário, vistos como comuns ou responsáveis pelos problemas vivenciados. Segundo afirma o autor, “equivalência não significa identidade (...), [mas] o caráter puramente privativo de cada identidade é subvertido através de sua participação em cada ideia equivalencial”. (LACLAU, 2002, p. 22).

No caso das diferentes demandas de atores distintos enredados no processo articulatório, a cadeia equivalencial tem função de potencializar a articulação. Para simplificar

a compreensão sobre a lógica da equivalência, acompanhamos um exemplo hipotético: suponhamos que determinado movimento de luta por moradia de determinada cidade apresente ao poder público a demanda por construção de casas e a reivindicação não seja atendida de imediato. Próximo ao local onde aquelas famílias propuseram a construção de suas casas, exista um bairro que não dispõe de saneamento. Os moradores do suposto bairro juntam-se em associação de moradores, articulam-se com o movimento de luta por moradia do bairro vizinho e, juntos, demandam ao poder público a reivindicação de casas e de saneamento para aquela região. Nesse processo, jovens do bairro imaginário organizam-se em atividades culturais, mas o bairro não dispõe de equipamentos para práticas culturais. Os jovens, então, se articulam com o movimento de moradia e a associação na expectativa de fortalecerem sua demanda específica por equipamentos culturais. Agora, teríamos as demandas das casas, dos equipamentos culturais e do saneamento articuladas entre si pelas especificidades que elas apresentariam e que se fundiriam pela carência, abandono e descaso das autoridades etc., situação que teria dado origem à percepção de objetivos comuns – parte de uma única luta – em relação a um opositor, o poder público. Assim, a articulação seria possível pela lógica da equivalência entre as demandas dos distintos atores. A princípio, poderíamos atribuir essa unidade de demandas à ação dos atores ou às suas carências; porém, aprofundando-se mais a análise, percebe-se que o que uniu os atores não foram as demandas específicas, tampouco as carências individuais dispersas ou atributos identitários dos respectivos atores, mas o efeito equivalencial da comum oposição a um outro que lhes é antagônico (LACLAU; MOUFFE, 2004).

Nesse exemplo, a administração pública (gestor público), que resistira em atender às demandas, constituiu-se em adversário ou inimigo daqueles atores. É a relação antagônica entre dois ou mais atores (grupos de atores) que fortalece identidades articuladas em cadeia equivalencial. Fato observável é que a articulação hegemônica se constrói na luta entre dois ou mais atores antagônicos e entre os quais se estabelece uma fronteira que os separa. Tal luta entre inassimiláveis poderá criar uma “lógica equivalencial” de demandas e constituir/fortalecer identidades.

Como já vimos, as identidades são transformadas pelas práticas articulatórias. Mas, em geral, as pessoas veem suas identidades como expressão de sua natureza, como algo próprio, uma essência, um *self*, a expressão da consciência de si mesmo, sem que se relacione ou se encontre com qualquer Outro. Ao contrário, a identidade não se forma num vazio ou no encontro do indivíduo com ele mesmo, ela pressupõe condições inerentes de historicidade, contingência, relacionalismo e antagonismo que a delimita; não se situa em terreno próprio,

mas no campo relacional e tem como referência um *outro* antagônico (LACLAU, 1997; BURITY, 1997). As identidades fazem parte de um processo dinâmico, nunca estão totalmente acabadas, concluídas; estão sempre em busca de preencher um vazio, o vazio do desejo do Outro. Nessa relação com o Ouro, elas existem. Há, por outro lado, no debate das identidades, a ideia de pertencimento no âmbito do sentir-se parte de determinada identidade coletiva, de um grupo social – comunidade, grupo religioso, povo. A linguagem, os ritos, as convicções, as crenças (projetos) são atributos que acentuam a percepção de um pertencimento (BURITY, 1997). Por vezes, a identificação<sup>5</sup> é diferente da noção de pertencimento – pode ser construída, reconhecendo-se a origem de algo que apresenta ou aparenta apresentar aspectos comuns entre pessoas ou grupos.

A teoria psicanalítica da identificação abre caminho para compreender o processo de construção do sujeito e de identidade – processo que, conforme já dissemos dá-se em referência a um Outro. Esse outro se expressa por meio do desejo (uma falta para o indivíduo), como afirma Burity, o que a “própria noção de identificação permite compreender – e que ao mesmo tempo a distingue de imitação, compreensão, empatia ou projeção – é que o sujeito é constitutivamente marcado pelo Outro, pelo heterogêneo, pelo plural em relação ao mesmo, ao si-mesmo” (BURITY, 1997, p. 17-8).

A identificação exerce fascinação em relação ao outro que corrobora com a articulação da identidade (HALL, 2000). Contudo, na abordagem discursiva, a identificação é um processo nunca totalmente concluído. Instável, ela pode ter fim ou continuação; dessa maneira, localiza-se na perspectiva de contingência. Ela é, portanto, “um processo de articulação, uma suturação, uma sobredeterminação, e não uma subsunção” (IDEM: 106). Nessa lógica, a articulação identitária nunca está pronta e acabada, mas sempre em construção pela lógica da diferença dos elementos articulatórios, pois a identificação opera na lógica da diferença. Ela coloca-se como abertura para a construção da identidade – não uma identidade centrada no eu, que não se move e se coloca na resistência aos processos históricos, mas uma identidade construída em processo, articulação, prática relacional de atores que conformam múltiplas identidades transitórias em processo de constantes transformações. Assim, as “unidades” que as identidades constroem ocorrem no jogo de poder e de inclusão/exclusão. As identidades resultam não de ação aparentemente natural, mas do processo de construção

---

<sup>5</sup> O conceito de identificação tem relação com os estudos psicanalíticos de Freud, que a define como “a mais remota expressão de um laço emocional com outra pessoa” (HALL, 2000, p. 107). Nessa acepção, podemos dizer que a identificação se funda na “fantasia, na projeção e na idealização” com um outro. A propósito, Burity (1997) produziu densa reflexão sobre a identificação no processo constitutivo do sujeito, articulando uma leitura da psicanálise com a categoria **sujeito**, com base na experiência dos atores coletivos dos anos noventa, século passado.

sujeito a constantes transformações, mesmo quando são estabilizadas. Na argumentação de Hall, a articulação pode ser pensada em termos da suturação<sup>6</sup> de diferenças entre atores que se articulam pelo processo de identificação, mas transformam as identidades individuais, configurando novas mutuamente (HALL, 2000).

Assim, tomamos a noção de identidade não como algo estático, rígido, pronto e acabado, fechada em suas próprias circunstâncias. Ao contrário, ela resulta de processos contínuos de construção, reconstrução e transformação em que os indivíduos e atores coletivos se envolvem. Para Hall, a identidade é “formada e transformada continuamente em relação às formas pelas quais somos representados ou interpelados nos sistemas culturais que nos rodeiam” (HALL, 2001, p. 13). No entendimento do mesmo autor, identidades são “pontos de apego temporários às posições-de-sujeito que as práticas discursivas constroem para nós” (IDEM: 112). Portanto, as identidades não são unificadas; são, na “modernidade tardia”, cada vez mais “fragmentadas e fraturadas”. Elas resultam de processos de articulação de atores diferenciados ou, ainda, da “fixação do sujeito ao fluxo do discurso” (IDEM). O elemento que ora é articulado e outrora, articulador, muitas vezes, age inconscientemente na gangorra das mudanças identitárias; outras vezes, acompanha a mudança, mas não exerce poder sobre ela; e, ainda outras vezes percebe e tenta, inutilmente, estabelecer controle sobre as transformações da identidade. A peleja do ator com sua identidade ocorre no âmbito dos fluxos do discurso – entendido sempre como unidade entre linguagem e ação. Para entendermos esse ponto, retomemos, por um instante, nosso último exemplo do movimento de luta por moradia: este, ao articular-se com a associação de bairro e com o grupo de jovens, recebeu influência deles e também os influenciou quanto a valores, crenças, modo de perceber a realidade, relações entre eles e forma de organização/atuação. Por constituírem um ator coletivo, também assumiram diferentes maneiras de condução do processo articulatório que se tornou mais complexo em relação às especificidades individualizadas de anteriores. Tal movimentação constitui condições de possibilidades para o aparecimento de novas identidades (HALL, 2000).

---

<sup>6</sup> Laclau e Mouffe dedicam extensa nota de rodapé na explicação da origem do conceito suturação e justificam sua utilização no campo da política. A origem situa-se na psicanálise. Para os autores, “não surpreende (...), portanto, que o próprio uso que Lacan faz do termo ‘sutura’ (...) dê a ela o sentido de uma ‘pseudo-identificação’, defina-a como ‘função do imaginário e do simbólico’. Mas sua utilização no campo da política visa a aproveitar “este duplo movimento que tentaremos sublinhar em nossa extensão do conceito de sutura para o campo da política. As práticas hegemônicas são suturantes na medida em que seu campo de operação é determinado pela abertura do social, pelo caráter de não-fixidez última de todo significante. Esta falta original é precisamente o que as práticas hegemônicas tentam preencher. Uma sociedade *totalmente* suturada seria aquela onde este preenchimento teria alcançado suas consequências últimas e teria conseguido, portanto, identificar-se com a transparência de uma ordem simbólica fechada. Um tal fechamento do social é (...) impossível”. (LACLAU; MOUFFE, 2004, p. 77).

A noção de identidade de Hall não difere muito da perspectiva laclauiana. Para Laclau, a identidade se constrói na diferença e articulação das práticas que dão sentido à existência do ator social. A articulação das práticas se dá por meio da construção de cadeias de equivalência, segundo vimos acima. Como observado na noção de articulação, embora não sejam totalmente comuns, os elementos se unem num processo articulatório equivalencial, no qual a identidade se define pelo que lhe é diferente, ou seja, pelo outro (ator, situação, projeto) antagônico que se diferencia pelos interesses defendidos ou pela ameaça que representa ou, ainda, pela situação de crise que põe em xeque formas de vida ou hegemonias estabelecidas. Nesse sentido, a identidade resulta da articulação e da forma de identificação entre atores diferentes, porém não antagônicos, que se articulam na consecução de objetivos ou compartilham valores, práticas e trajetórias – restando a especificar sempre em contexto como se expressa tal compartilhamento. Além disso, a diferença não é mera variação e pode gerar antagonismo. Por um lado, poderíamos dizer que identidade social é um sistema de elementos articulados pelas ideias, práticas, representações, *habitus*<sup>7</sup> (Bourdieu), logo, composta por diferenças. Por outro, o que define tal sistema é sua diferença em relação a outro(s). A unidade entre distintos atores sociais precisa ser construída, e o é de duas maneiras: pela demarcação de uma fronteira em relação a um outro inassimilável, antagônico (adversário ou inimigo), como no exemplo acima, e pela criação de relações de equivalências entre atores/identidades que se sentem unidos pela comum oposição ao outro, ao outro lado da fronteira. Nesse sentido, compreende-se o valor analítico da categoria **articulação** nos processos constitutivos de atores sociais coletivos urbanos que tem o Estado, no caso da política de habitação social, como o seu outro antagônico (como veremos no capítulo quatro). Em tal abordagem relacional, a reconstrução do sentido da categoria **articulação** nos oferece novo alento para a base teórico-analítica que lança luzes em profundidade à dimensão empírica das práticas articulatórias de atores sociais coletivos. Na sequência, precisaremos a noção de discurso.

---

<sup>7</sup> O conceito de *habitus* em Bourdieu apresenta-se como modo determinado pela posição social do indivíduo que lhe permite situá-lo nos mais variados contextos. O *habitus* traz consigo conhecimento prévio adquirido nas esferas de interação social o qual conforma os estilos de vida, julgamentos políticos, morais e estéticos dos indivíduos.

## 1.2 Foucault, Laclau e Mouffe: distintas perspectivas discursivas

Ao realizarmos a análise da categoria articulação envolvida num conjunto conceitual mais amplo, utilizamos, várias vezes, o conceito de discurso. Em razão de sua especificidade analítica, apropriamo-nos, agora, de maneira mais sistemática, da teoria do discurso, de Laclau e Mouffe, relacionando-a à concepção de discurso de Foucault. Iniciaremos a análise pelo que nos apresenta este último autor.

Os estudos de Foucault, nas ciências sociais, têm assumido expressiva relevância no âmbito da análise de discurso, destacando-se parte de sua obra que, mesmo não sendo pensada especificamente para formular uma teoria do discurso, tem auxiliado muitos estudos nesse aspecto. No conjunto da obra do autor, o tema “discurso” se destaca<sup>8</sup>. Uma característica mais geral do empreendimento de Foucault é que sua perspectiva central se concentra no domínio do conhecimento das ciências sociais, na relação entre discurso e poder, na produção discursiva dos sujeitos sociais e no funcionamento do discurso na mudança social. Sua produção sobre o discurso é mais específica quanto ao discurso das ciências humanas – como a “medicina”, a “psiquiatria”, a “economia” e a “gramática” (FOUCAULT, 2008), de que se ocupa a análise n'*A arqueologia do saber* (que, como se sabe, condensa o trabalho de Foucault em obras anteriores, como *O nascimento da clínica*, *História da loucura e As palavras e as coisas*). Os estudos de Foucault sobre discurso não se enquadram totalmente na análise de discurso linguístico que se preocupa com a estrutura, a forma, as regras da língua, seja ela textual ou verbal. A sua contribuição dá-se mais quanto às “condições de possibilidade do discurso” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 63) com enfoque sobre as regras de formação, os enunciados, o objeto de estudo, o sujeito do discurso, os conceitos, as estratégias e os tipos de discurso. O discurso, em Foucault, relaciona-se ao “conjunto dos enunciados, na medida em que se apóiem na mesma formação discursiva; ele não forma uma unidade retórica ou formal, indefinidamente repetível e cujo aparecimento ou utilização poderíamos assinalar (...) na história; é constituído de um número limitado de enunciados para os quais podemos definir um conjunto de condições de existência” (FOUCAULT, 2008, p. 132-3) das regras do discurso.

Segundo Foucault, discurso “não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo porque, pelo que se luta, o poder do qual nos queremos apropriar” (FOUCAULT, 2005, p. 10). O discurso, nessa concepção, não se coloca somente

---

<sup>8</sup> Principalmente nas seguintes publicações: *A arqueologia do saber* (2008 [1969]); *A ordem do discurso* (2005 [1971]); e na *História da sexualidade: a vontade de saber* (1988 [1976]) (primeiro volume).

no campo da linguística, situa-se também no campo da busca incessante do poder, o que implica, para Foucault, numa distinção entre lingüístico e extralingüístico. Não sendo o discurso apenas operação linguística, tampouco a tradução das lutas, ou sistema de dominação, apontar-se-ia para a articulação de “práticas discursivas”, no âmbito dos enunciados, conjunto de elementos de descrições e inferências. Por práticas discursivas, o mesmo autor entende “um conjunto de regras anônimas, históricas, sempre determinadas no tempo e no espaço, que definiram, em uma dada época e para uma determinada área social, economia, geografia ou linguística, as condições de exercício da função enunciativa”. (FOUCAULT, 2008, p. 133). Isso não se confunde com expressões da fala dos indivíduos em relação a determinado objeto; também não se assemelha à atividade racional de construção de um sistema de inferência sobre os objetos; mas antes, como o autor mesmo afirma, trata-se de regras que regem as atividades enunciativas em determinado período socio-histórico, relacionadas a distintos campos de atuação na sociedade; enfim, são feixes de fórmulas que indicam o modo como o discurso se constrói em determinada área da sociedade.

Conforme se observa, a noção de práticas discursivas de Foucault difere daquela apresentada por Laclau, anteriormente discutida. Assim, embora a teorização de Laclau e Mouffe tenha sido feita também com as elaborações de Foucault, aqueles avançaram mais, na noção de práticas discursivas, relacionando-as à perspectiva articulatória hegemônica de atores, enquanto este último se limitou a situá-las no campo das regras do discurso.

Na “Ordem do discurso” (2005), Foucault identificou o que denominou de “sistema de exclusão”: a “palavra proibida”, a “segregação da loucura” e a “vontade de verdade” (FOUCAULT, 2005, p. 8-21). Tal sistema é formado pelo discurso a serviço da exclusão, da segregação, da interdição de indivíduos ou grupos de indivíduos na sociedade. Na verdade, cada uma dessas proposições constitui um sistema de exclusão que, embora surja nos tempos antigos com a segregação da loucura, segundo o autor, passa a coexistir também na sociedade moderna.

A “palavra proibida” são as interdições da fala, o silenciamento, o não-pronunciável sobre assuntos diversos em razão de “um tabu, ritual de circunstância, direito privilegiado ou exclusivo do sujeito que fala” (IDEM: 9). No sistema de exclusão, não é qualquer pessoa que pode falar sobre qualquer coisa, porque as interdições formam um jogo que regula a palavra em áreas, como, por exemplo, da sexualidade, da medicina, da religião, da política, do discurso acadêmico, as quais exigem determinadas condições de conhecimento do sujeito que fala.

A “segregação da loucura”, por vezes, consiste em separar a loucura da razão. Esse debate ocorre, com mais força, no século XVIII. O “discurso” do louco é colocado do outro lado da razão, do lado da desconfiança, do descrédito, da desvalorização. Ainda nos tempos atuais, segue a segregação da loucura mesmo “por linhas distintas [e] por novas instituições” (IDEM: 13). Mais abrangente do que a segregação da loucura, há, nos dias atuais, a segregação dos indivíduos em relação à fala, ao espaço geográfico, ao mundo do trabalho, o centro da cidade. A separação nos tempos pós-modernos se faz de forma sutil ou às claras: povo sem casa; favelado separado (afastado) do centro da cidade; analfabeto sem acesso ao mundo das letras, dos signos, dos livros, trabalhador “desqualificado”, isolado do mercado dinâmico de trabalho e muitas outras formas (estratégias) de separação.

A “vontade de verdade”, ou vontade de saber, configura o que podemos chamar de discurso verdadeiro, que se distingue do discurso falso. Um conhecimento que se impõe sobre o sujeito cognoscente. Ela se apoia em suporte institucional reforçado por “um conjunto de práticas pedagógicas (...), com o sistema de livros, de edições, das bibliotecas, dos laboratórios de hoje” (IDEM: 17). Todas essas exclusões agem também no exterior do discurso, no âmbito das relações sociais, pondo em jogo o “poder e o desejo” (FOUCAULT, 2005, p. 21). Próximo à vontade de saber de Foucault, mas de forma diferente, Pêcheux propôs as “coisas-a-saber”, o “conhecimento a gerir e a transmitir socialmente, isto é, descrição de situações”. Mais que isso: “um projeto de saber que unifica a multiplicidades das coisas-a-saber (...), uma idéia de uma possível ciência da ‘estrutura’ do real” (PÊCHEUX, 2002, p. 34-5). O poder e o desejo, segundo o autor, estariam na base da vontade de coisas-a-saber.

O discurso, subliminarmente, para Foucault, constitui um processo de disputa entre atores, em que determinado ator ou grupo de atores tenta sobrepor-se ao outro, gerando uma “luta” de desconhecimento, onde aquele que domina o discurso submete ao seu discurso (controle) o outro. Se, por um lado, o sistema da exclusão é exercido efetivamente na alçada das relações sociais, por outro, no aspecto formal e procedimental, ganham relevância os procedimentos internos do discurso, como o “comentário”, a referência ao “autor do discurso” e as “disciplinas” (FOUCAULT, p. 2005, p. 21-45). O **comentário** consiste das narrativas, das coisas ditas, repetidas que contam e articulam o discurso conforme as circunstâncias. O **autor do discurso** produz o agrupamento, a unidade e a origem de suas significações como foco de sua coerência. As **disciplinas** são ordenadas e sistematizadas na produção do conhecimento que funcionam como princípio de controle da produção discursiva. O discurso, portanto, exige certas condições e domínio de conhecimento; do contrário, o indivíduo não

“entrará na ordem do discurso se não satisfazer (*sic*) a certas exigências ou se não for, de início, qualificado para fazê-lo”. (IDEM: 37).

Em “A Arqueologia do Saber”, Foucault se insurgiu contra o que chamara de “jogo de noções” (FOUCAULT, 2008, p. 23), que permite um sentido de continuidade e ou unidade de fenômenos e situações, presente em termos como “tradição, influência, desenvolvimento, evolução, ‘mentalidade’ ou de espírito” (IDEM: 23-4). A noção de tradição, por exemplo, indica a continuidade de fenômenos ou situações nos quais a novidade se subordina e se ofusca na permanência da ação dos indivíduos. Assim também ocorre com a noção de “influência”, que se relaciona à capacidade de transmissão e comunicação dos fatos, de modo a alterar o posicionamento dos indivíduos em relação aos fenômenos. De igual modo, acontece com as noções de “desenvolvimento e de evolução”, as quais permitem reunir fatos dispersos e submetê-los à noção de um único princípio organizador para o desenho (esboço) de unidade futura. O mesmo ainda se dá com as noções de “mentalidade” ou de “espírito”, que permitem agrupar um conjunto de sentido sobre os fenômenos de determinada época. O autor questiona todas essas noções, porque para ele, “é preciso desalojar essas formas e essas forças obscuras pelas quais se tem o hábito de interligar os discursos dos homens”. (FOUCAULT, 2008, p. 24). Tais noções, segundo Foucault, funcionam como unidades, sínteses dos discursos, que, na forma de se expressarem (como blocos de sentidos), pouco o traduzem; por isso mesmo o autor propõe desnaturalizá-las, desalojando seu sentido.

Na sequência, ainda questiona dois aspectos intrinsecamente relacionados. O primeiro é a ideia de que, em tempo algum, é possível, “na ordem do discurso, assinalar a irrupção de um acontecimento verdadeiro” (IDEM: 27), ou seja, o discurso se apresenta aos indivíduos com uma “origem” quase “secreta”, um vazio do qual não nos podemos apoderar. E “desta forma seríamos fatalmente reconduzidos, através da ingenuidade das cronologias, a um ponto indefinidamente recuado (...), [em que] todos os começos jamais poderiam deixar de ser recomeço” (IDEM: 27). O segundo é a ideia de que “todo discurso manifesto repousaria secretamente sobre um ‘já-dito’” (IDEM: 28), pois o que o discurso formula já está previamente articulado num “meio-silêncio”. O discurso, portanto, repousa sobre “um já-mais dito”, que não se expressa nos textos escritos nem na fala, mas, no âmbito da subjetividade.

Com essa análise, na verdade, Foucault procede à desconstrução de noções homogêneas, agrupamentos e sínteses concluídas no discurso. Como o autor mesmo diz, “é preciso renunciar a todos esses temas que têm por função garantir a infinita continuidade do discurso (...). [Por outro lado], é preciso estar pronto para acolher cada momento do discurso

em sua irrupção de acontecimento” (IBIDEM). Uma vez rejeitadas tais formas agrupadas do discurso, surge todo um conjunto dos enunciados do discurso em amplo campo discursivo.

O campo discursivo é o macroambiente da produção do discurso; nele se pode “determinar as contradições de sua existência, de fixar seus limites da forma mais justa, de estabelecer suas correlações com os outros enunciados a que pode estar ligado” (FOUCAULT, 2008, p. 31). Na apropriação do discurso, torna-se significativa a categoria **formação discursiva**. Para Foucault, a formação discursiva articula a confluência de elementos que ordena a regularidade da dispersão e posiciona o discurso. Isso quer dizer que os discursos são construídos e se posicionam no âmbito da formação discursiva. Assim, nenhum discurso estaria livre da influência das formações discursivas que, nas palavras do autor:

No caso em que se puder descrever, entre um certo número de enunciados, semelhante sistema de dispersão, e no caso em que entre os objetos, os tipos de enunciação, os conceitos, as escolhas temáticas, se puder definir uma regularidade (uma ordem, correlações, posições e funcionamentos, transformações) diríamos, por convicção, que se trata de uma *formação discursiva*. (FOUCAULT, 2008, p. 43).

Com base nessa compreensão de Foucault, a categoria **formação discursiva** foi mais bem entendida com Pêcheux, Orlandi e Fairclough, os quais designam o sentido de formação discursiva: “aquilo que em uma dada formação ideológica... determina ‘o que pode e deve ser dito’” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 52; ORLANDI, 2007, p. 43). Conforme tais autores, o conjunto dos enunciados, conceitos, temáticas de determinado objeto está envolvido de tal maneira num processo ideológico, que tudo aquilo que os indivíduos falam, escrevem e leem é regulado pelas formações discursivas. Assim, a ideologia<sup>9</sup> constitui-se na “condição para a

---

<sup>9</sup> Para Althusser, ideologia é “uma ‘representação’ da relação imaginária dos indivíduos com suas condições reais de existência” (ALTHUSSER, 2007, p. 85). Em Marx, “os homens são os produtores de suas representações, ideias, etc. e precisamente os homens condicionados pelo modo de produção da sua vida material, pelo seu intercâmbio material e seu desenvolvimento posterior na estrutura social e política” (MARX, 1984, p. 22). Com o apoio dessas definições, melhor dizendo, das leituras de tais autores sobre a “problemática” da ideologia, a começar por Marx, vasta gama de estudos se disseminou. Um dos mais recentes e consistentes é o “Espectro da Ideologia” de Zizek. A noção de ideologia para este autor é mais abrangente que as anteriormente citadas, configura “doutrina, conjunto de ideias, crenças, conceitos (...) destinada a nos convencer de sua ‘veracidade’, mas, na verdade, servindo a algum inconsciente interesse particular do poder” (ZIZEK, 1996, p. 15). Outros autores, no rastro do marxismo mais ortodoxo, falam da ideologia das classes sociais (trabalhadora, empresarial, política) e, ainda, da ideologia da burguesia, da pequena burguesia, dos operários, dos movimentos sociais, da religião. De modo geral, a ideologia é assimilada pelo prisma marxista como sendo o “cimento” da sociedade. A ideologia, como afirma Zizek, é um mecanismo que garante a reprodução social, a formação dos sujeitos por meio das relações sociais. Nesse sentido, não há sociedade humana sem ideologia; para as pessoas, é como fala a canção de Caetano Veloso: “ideologia, eu quero uma prá viver”. Na ideologia, o que realmente importa não é o “conteúdo afirmado como tal, mas o modo como esse conteúdo se relaciona com a postura subjetiva envolvida em seu próprio processo de enunciação” (IDEM, 1996, p. 13). Um diálogo bastante profícuo pode ser

constituição do sujeito e do sentido [do discurso]” (ORLANDI, 2007, p. 46). Acrescenta a autora: as “formações discursivas, por sua vez, representam no discurso as formações ideológicas” (IDEM: 43). E não existe apenas uma formação discursiva, tampouco uma única formação ideológica, mas várias formações discursivas que representam, pelo discurso, formação ideológica distinta a atuar na formação do sujeito social, colocando-o na “relação imaginária com suas condições materiais [e imateriais] de existência” (IDEM: 46). Nesse sentido, conforme Fairclough, os sujeitos são mais “vítimas” que agentes das formações discursivas, o que não quer dizer que não existem sujeitos das formações discursivas. Eles são vítimas no sentido de que sofrem as consequências daquele processo. Mesmo assim, não são meros agentes passivos delas; eles tornam-se sujeitos pela interpretação dos sentidos em dada formação ideológica. Em tal perspectiva, “as formações discursivas são posicionadas em complexos de formações discursivas relacionadas referidas como ‘interdiscurso’<sup>10</sup>” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 53). Todavia, no campo da formação discursiva, as palavras não têm sentido em si mesmas, elas expressam o sentido que a formação discursiva lhe atribui – como se o sujeito do discurso estivesse controlado pela formação discursiva em que está envolvido. Mas toda essa linguagem pressupõe uma distinção entre palavras e ação, discurso e prática, que Laclau e Mouffe rejeitarão; o discurso não é um ente que domine ou vitimize; é uma prática – Foucault mesmo concordaria até aqui – que, envolvendo diferentes atores e posições de sujeito, delimita uma “região” do ser social.

Complexos de formações discursivas dominam, pelo envolvimento dos sujeitos, o sentido do discurso e das palavras deles. Na concepção de Orlandi, a partir de Pêcheux, “as palavras mudam de sentido segundo as posições daqueles que as empregam. Elas ‘tiram’ seu sentido dessas posições, isto é, em relação às *formações ideológicas* (grifo nosso) nas quais essas posições se inscrevem” (ORLANDI, 2007, p. 42-3). Por exemplo, a palavra “casa” não tem o mesmo sentido para o empresário da construção civil, para o morador de favela (um sem-teto, que luta pela casa) e para o gestor público. Os três atores estão em formações discursivas distintas. Para o suposto empresário, do campo de formação ideológica capitalista, a palavra “casa” ou “habitação” pode significar oportunidade de negócios, ampliação de margens de lucro, estabelecimento de relações comerciais etc. Entretanto, para o sem-teto,

---

encontrado na obra de Laclau intitulada *Misticismo, retórica e política* (2002). Para ele, “há ideologia quando um conteúdo particular se apresenta como mais que si mesmo”. (LACLAU, 2002, p. 21).

<sup>10</sup> Na formação discursiva, o interdiscurso coloca-se no domínio da memória como “*instância de construção de um discurso transversal* que regula, tanto o modo de doação dos objetos de que fala o discurso para um sujeito enunciativo, quanto o modo de articulação destes objetos” (MAINGUENEAU, 1997, p. 115). Dito de modo mais simples, o interdiscurso é “aquilo que fala antes, em outro lugar, independentemente”. (ORLANDI, 2007, p. 31).

também envolvido na formação ideológica de luta social, a palavra “casa” pode significar algo como luta por bem-estar, superação de uma carência social, da inquietude, da ausência de referência fixa, mas, também, pode ser sinônimo de luta social, organização e expectativa de vida melhor. Já para o gestor público, de acordo com sua configuração ideológica partidária, a mencionada palavra pode significar pressão social, efetivação de política social, quitação de promessa política, ou, ainda, sinônimo de baderna, de agitação, de bagunça, de desordem. Assim, como cada ator está imerso em formação discursiva diferente, a formação ideológica apresentada no discurso também apresenta diferenciação.

Está claro, portanto, que a diferenciação dos sentidos da palavra se define ideologicamente, ou seja, a palavra apresenta intrínseca relação com as distintas formações discursivas dos atores; pode, inclusive, vir a significar coisas diferentes. Os sentidos não estão predeterminados, porque dependem dos enlaces das formações discursivas, as quais, por vezes, não são blocos homogêneos que funcionam automaticamente (ORLANDI, 2007). O exame da cadeia de diferenciação dos sentidos, dos enunciados sobre o objeto, dos distintos campos discursivos ou “comunidades discursivas” (MAINGUENEAU, 1997), seus detalhamentos são tarefas que cabem ao pesquisador quando do aprofundamento da compreensão do seu objeto, no desvelamento das evidências dos distintos sentidos das palavras.

Se, para Foucault, como vimos acima, o discurso não é totalmente linguístico, para Laclau e Mouffe, ele representa mais que uma ferramenta metodológica de análise – uma análise de discurso, geralmente situada no campo da linguística – ou uma regularidade dispersa de enunciados discursivos que, pelos procedimentos internos, regula o discurso por meio da classificação, da seleção, da ordenação e da distribuição. A teoria do discurso dessa dupla de autores se inscreve em duas perspectivas distintas e complementares: primeira, tomam o discurso como a utilização de instrumentos linguísticos no sentido da fala, do texto escrito, de uma mensagem de líder político, gestor público, liderança comunitária, o que implica dizer que tal recurso pode ser a representação discursiva de determinada instituição, de certo grupo, de um partido político; segunda, sua noção de discurso também se insere no campo disciplinar da linguística com base nas contribuições de Saussure e Wittgenstein – aquele, linguista suíço que ofereceu expressiva contribuição ao projeto linguístico no século XX; este, filósofo que ofereceu importante aporte teórico à linguagem. Consideradas tais perspectivas, a noção de discurso de Laclau e Mouffe situa-se no campo da política, como análise que busca dar sentido à ação social. Assim, o conceito de discurso, na teoria do discurso desses autores, coloca-se no terreno do linguístico e do extralinguístico, afirmando

uma unidade entre ambas as dimensões e, diferentemente de Foucault, inextricavelmente se relaciona às práticas articulatórias que ocorrem em diversos âmbitos da sociedade. O discurso é então, “*a totalidade estruturada resultante desta prática articulatória*” (LACLAU; MOUFFE, 2004, p. 143 – grifo nosso).

O discurso, nessa concepção, conforma um todo estruturado, dando sentido político ao social, ou seja, não é uma mensagem vazia, um dado objetivo, uma fala descontextualizada, ao contrário, expressa sentido ao social pelas distintas práticas discursivas de distintos atores sociais. Aqui é preciso assinalar mais uma diferença entre Foucault e Laclau e Mouffe: não há o exterior do discurso, as relações sociais não são extradiscursivas, o poder e o desejo só existem no interior do discurso. O sentido político dado ao social, em última instância, aponta para a emancipação dos indivíduos (LACLAU, 1996), em vez da simples busca (que não é tão simples) da “vontade de verdade” do discurso foucaultiano – parafraseando Nietzsche em sua “vontade de poder” – ou dos distintos elementos disciplinares de uma regularidade em dispersão que estrutura a noção discursiva de Foucault. Outro diferencial na teoria do discurso laclauiana: não existe dicotomia entre prática discursiva e prática não-discursiva, pois todo objeto se constitui no contexto de uma (ou mais) formação(ões) discursiva(s). O discurso, para tal teoria, não pode ser confundido com a operação de simples caráter mental; ao contrário, há materialidade nas estruturas discursivas: “defender o oposto é aceitar a dicotomia clássica entre um campo objetivo constituído fora de qualquer intervenção discursiva, e um discurso que consiste na pura expressão do pensamento” (LACLAU; MOUFFE, 2004, p. 147). A dicotomia de um pensamento dissociado da materialidade do discurso, o linguístico e o extralinguístico, apresentado como duas coisas distintas e dissociáveis, os autores a rejeitam em sua teoria.

Para melhor se entender tal questão, ilustremo-la com um exemplo inspirado na noção de “jogos de linguagem”, de Wittgenstein que também inspirou os autores cujo argumento aqui aproveitamos<sup>11</sup>. Suponhamos a construção de uma casa. Nela o pedreiro utiliza tijolos, ferro, cimento, madeira. Ali há colunas, laje, vigas. O auxiliar do pedreiro deve passar os tijolos, massa de cimento, ferro na ordem em que o pedreiro precisa deles. Para se comunicarem, eles usam a linguagem adequada à nomenclatura dos materiais e dos passos/procedimentos técnicos. O pedreiro os solicita em voz alta e o auxiliar leva o tijolo, o ferro, a massa, ao ouvir tais sons em tais sequências. Observe-se que existem dois atos distintos no nosso exemplo imaginário: pedir o tijolo, pedra, ferro etc. e recebê-los, e colocá-

---

<sup>11</sup> Este exemplo elabora em maior detalhe o que o próprio Wittgenstein sugere em seu *Investigações Filosóficas*, e é retomado por Laclau e Mouffe, em *Hegemonía y estrategia socialista* (2004).

los nas diferentes partes de construção da casa. O primeiro, que inclui o diálogo entre o pedreiro e o auxiliar, configura-se ato linguístico, enquanto o segundo, assentar os materiais nos devidos locais da construção, é um ato material (LACLAU; MOUFFE, 2004). Contudo, ao estabelecer a distinção entre os dois atos, o linguístico e extralinguístico, não se esgota a realidade entre ambos. Apesar da diferenciação, eles se complementam na configuração de uma totalidade discursiva, a construção da casa. Não possuem sentido ou existência independentes de sua relação. Para os referidos autores, a materialidade dos objetos e a ação de construir a casa na sequência não se separam do linguístico, e o conjunto delas é que configura o que a teoria do discurso designa por discurso. Assim, conclui-se que, entre o linguístico e o extralinguístico, na produção do discurso, não existe dicotomia, e sim forte complementaridade. Nas palavras de Mouffe, “a totalidade que inclui dentro de si o linguístico e o extralinguístico, é o que chamamos discurso” (MOUFFE, 2000, p. 114).

Para acentuar, ainda mais, a relacionalidade da teoria do discurso e a proposição de que a sociedade é uma totalidade não-suturada – portanto, exposta a diferentes práticas articulistas e incompleta em sua realização –, os autores concebem o discurso “como um sistema de entidades diferenciais – isto é, de momentos”. (LACLAU; MOUFFE, 2004, p. 151). Isso significa que determinado *elemento* foi devidamente incorporado e significado no interior de um discurso “X”. *Elemento*, a propósito, é um termo ainda não investido de sentido; como isso é, na prática, impossível, utilizaremos “elemento” no sentido de um termo cujo pertencimento a determinado discurso “X-1” deixou de existir, tornando-o “disponível” para novas articulações ao discurso “X”, “X+1”, “X+n”. A impossibilidade dessa fixidez do discurso ocorre por ser a sociedade um sistema aberto, não suturado, por isso portadora de um “excesso de sentido” que comporta toda a prática social. A esse ambiente de excesso de sentido os autores chamam de “campo da discursividade”. O campo da discursividade constitui-se numa arena “virtual”, na medida em que é, ao mesmo tempo, o “espaço” onde todos os discursos se encontram e relacionam e o campo dos embates entre certos discursos, no qual se trava a luta entre distintos discursos. É pelo caráter de não-fixidez do discurso, de não suturação do campo discursivo e do excesso de sentido do social que todo objeto é discursivo e toda fixação do sentido é parcial.

Estas são, pois, as condições gerais de possibilidade do processo articulatório. Mas todo processo articulatório tem suas próprias condições de possibilidade, precisamente porque não há leis gerais do discurso aplicáveis a toda e qualquer articulação concreta. Entretanto, “qualquer discurso se constitui como tentativa de dominar o campo da discursividade, de deter o fluxo das diferenças, de construir um centro” (LACLAU; MOUFFE, 2004, p. 152).

A idéia de **centro**, embora de forma indireta, está mais bem esclarecida no texto “Universalismo, particularismo e o tema da identidade” (LACLAU, 1995). Nele o autor apresenta a relação entre o particular e o universal. O particularismo se constrói no fluxo das diferenças ou, se assim podemos dizer, no excesso em relação ao universal – este correspondendo àquilo que já está “naturalizado” na sociedade. Por exemplo, os movimentos sociais de luta por igualdade de direitos, como os movimentos de mulher, da raça, de homossexual são particulares num sistema social que reluta em incorporá-los como demandas universais. Tais identidades coletivas que se constituem na relação a um outro antagônico, neste caso, o sistema social, quando hegemônicas, podem mais facilmente serem universalizadas. Nesse sentido, segundo afirma o autor, todo universal, um dia, já foi particular que, pelo domínio do campo da discursividade, se tornou universal, um *centro*.

Este, portanto, seria o objetivo central do (jogo do) discurso: construir um centro em que conforma uma pluralidade de atores, estabilizando as relações de poder em certa direção e delineando, assim, uma hegemonia. Após a análise dessas diferenças discursivas, continuamos nossa leitura, agora em torno da categoria **sujeito** e “posição de sujeito” na teoria do discurso.

### 1.3 Touraine, Laclau e Mouffe: distintas concepções de sujeito

No debate sobre articulação de atores sociais, a categoria **sujeito** assume respeitável relevância. Não entraremos aqui na seara da discussão filosófica sobre o sujeito iluminista, transcendental e imanente (aliás, “morto” desde quando Nietzsche anunciou a morte de Deus e Foucault decretou a morte do sujeito); tampouco assinalamos com profundidade a significação do sujeito da modernidade, uma espécie de *cogito em ação*, indivíduo “real”, portador de determinações na realização de objetivos predeterminados – dimensão filosófico-sociológica do indivíduo<sup>12</sup>. O que nos interessa aqui é analisar as nuances entre a noção de

---

<sup>12</sup> No sentido sociológico, o indivíduo é “concebido como agente e categoria moral típico da modernidade ocidental” (DOMINGUES, 2002: 56). O indivíduo, nesse sentido, teria surgido no fim do Império Romano. Essa concepção de indivíduo como agente se fortaleceu com o desenvolvimento das ideias iluministas do século XVIII e se aperfeiçoou no decorrer da modernidade, no bojo das relações de produção do sistema capitalista. Porém, outra visão surgiu com os estudos de Weber que apontariam o protestantismo como o momento em que o “movimento” individualista assumiu a feição mais moderna e generalizada do indivíduo (DOMINGUES, 2002). Estas visões contrastam significativamente com a “tradição” aberta por Marx, Nietzsche e Freud, para quem o indivíduo é uma construção histórica, social e imaginária.

sujeito de Touraine e a noção de sujeito na teoria do discurso, por meio da crítica de Laclau às posições de sujeitos<sup>13</sup>.

De acordo com Touraine, o indivíduo é uma unidade em que se misturam vida e pensamento, experiência e consciência. O Sujeito, portanto, é o controle que exerce o indivíduo sobre o vivido a fim de adquirir um sentido pessoal, para este (indivíduo) assumir a condição de ator no âmbito das relações sociais que ele transforma. O ator, por sua vez, é o sujeito que transforma o meio material, social e político no qual está inserido (TOURAINÉ, 1995, p. 220). Nessa concepção, sujeito e ator são noções inseparáveis que, na sociedade moderna, tentam resistir ao individualismo que se sobrepõe ao ator. Essa penetração do Sujeito no indivíduo foi chamada por Touraine de subjetivação – processo de transformação do indivíduo em Sujeito, contrário à subordinação do indivíduo aos valores transcendentais (IDEM: 222).

De modo geral, quando se trata de ator coletivo, grande parte dos estudos da ação coletiva inspirados na leitura da divisão e luta de classe nomeia os operários pela ação contestadora à apropriação dos resultados da sua força de trabalho como o sujeito coletivo de prática revolucionária que se apresenta à sociedade pelos sinônimos de “sujeito político”, “sujeito único”, “sujeito transformador”. Mais do que isso, a classe operária é, conforme a visão marxista, a portadora de uma concepção que vai além dela mesma e Marx não questiona – a de Sujeito autônomo ou sujeito histórico, oriunda do iluminismo, tal como desenvolvida em detalhe por Hegel. Marx apenas nega que tal sujeito do “fim da História” seja a burguesia ou o Estado, mas não questiona que a história se dirija a este ponto e culmine nele: a de ser determinada por um ser que, apesar de contingente a um tempo e lugar, possui atributos que o projetam como universal. Uma versão similar foi atribuída aos movimentos sociais urbanos: o sujeito como agente de processo organizativo das lutas sociais e culturais que desembocaria em transformação socio-histórica. Do mesmo modo, grupos de pessoas que se aglutinam em torno de demandas e direitos sociais são denominados sujeito coletivo – sujeito de direitos (TOURAINÉ, 2007; SCHILD, 2000).

Os estudos de Touraine, assim como de Offe e Castells, ressalvadas suas diferenças epistemológicas, contribuíram sobremaneira na consolidação dessas últimas perspectivas. Neles, é marcante a noção de sujeito como “ator consciente” e agente. Em uma de suas

---

<sup>13</sup> A ideia de “posições de sujeito” apareceu bem demarcada em *Arqueologia do saber*, quando o autor analisou o papel do médico na medicina moderna. O médico, para ele, é um ator que ocupa várias posições de sujeito: o sujeito que fala, escuta, questiona, recebe e transmite informações, percebe, observa, descreve, ensina etc. (FOUCAULT, 2008: 56-70). Laclau se inspirou também na análise foucaultiana e em Althusser para construir sua crítica às posições de sujeito do estruturalismo como sujeito homogêneo, considerado, na literatura marxista, como uma espécie de sujeito “natural” da revolução.

leituras sobre esse conceito, na *Crítica da modernidade* (1995), o autor oferece a seguinte definição à categoria de sujeito: “Sujeito é a vontade de um indivíduo de agir e de ser reconhecido como ator” (TOURAINÉ, 1995, p. 220). Em tal noção, dito de modo simples, sujeito seria aquele indivíduo que age em determinada realidade social, em prol de reconhecimento ou do reconhecimento de seus direitos. Para o autor, foi preciso o indivíduo “desempenhar seu papel de trabalhador, de genitor, de soldado ou de cidadão, participar da obra coletiva, e antes de ser o ator de uma vida pessoal, torna-se o agente de uma obra coletiva” (IBIDEM). Em estudo posterior, o autor qualifica os movimentos sociais como *agentes* da sociedade, “a expressão organizada de um conflito social” (TOURAINÉ, 1998, p. 145), na perspectiva de acúmulo de forças e enfrentamento de inimigo que se pode constituir por uma outra categoria, por exemplo, a que detém o monopólio dos meios de produção; mas pode também ser um governo, um sistema político ou até outro ator social.

A despeito de uma leitura mais complexa sobre essa categoria<sup>14</sup>, mas recentemente, o autor segue com a noção de sujeito como a de ator que se forma no “escapar às forças, às regras, aos poderes que nos impedem de sermos nós mesmos” (TOURAINÉ, 2007, p. 119). O sujeito, segundo tal concepção, é um ator que luta contra as forças opressivas, a dominação e “evoca uma luta social como a da consciência de classe ou a de nação” (IDEM: 120). Porém isso não significa uma revolução, pois esta tem lógica espiral “de radicalização e de luta contra as minorias que se sucedem [no poder], um espiral que transforma o poder que fala em nome da maioria passando, em seguida, para um clã, chegando, por fim, ao poder pessoal” (TOURAINÉ, 1998, p. 146). A imagem de tal sujeito é a de alguém que realiza ideais, julga que eles também são de outrem<sup>15</sup>, supondo que o que é bom para si é para outros; e, assim, ele constrói um nós. Conforme o autor, as marcas do ser sujeito estariam à vista de todos, pois “as características gerais das condutas que *revelam* o sujeito encontram-se por toda parte” (TOURAINÉ, 2007, p. 137 - grifo nosso).

Sobre a noção de sujeito racional e consciente, há muito a “psicanálise atesta que a personalidade é estruturada segundo um certo número de níveis que se situam fora da conscientização e da racionalidade dos agentes”. (MOUFFE, 1996, p. 101). A contribuição da psicanálise desconstrói o caráter unificado do sujeito. Nessa trilha, ainda nos primórdios do

<sup>14</sup> Para Touraine, o sujeito “não é reflexão sobre Si-mesmo e sobre a experiência vivida; ao contrário, ele se opõe ao que tentamos chamar primeiramente de papéis sociais, e que na realidade é a construção da vida social e pessoal pelos centros de poder que criam consumidores, eleitores, um público, pelo menos enquanto oferecem respostas às demandas sociais e culturais”. (TOURAINÉ, 1995, p. 247).

<sup>15</sup> O exemplo de sujeito, para o autor, é Germaine Tillion, etnóloga da geração de Marcel Mouss que tomou parte contra as torturas e contra os atentados na guerra de independência da Argélia. Sua luta, diz ele, “revelaram-me que esta mulher representa uma figura quase perfeita daquilo que chamo de sujeito”. (TOURAINÉ, 2007, p. 126).

marxismo, este reconheceu a assimetria fundamental entre a conscientização efetiva dos sujeitos e a que necessitaria ter correspondido a eles, de acordo com seus supostos interesses históricos (LACLAU, 1986).

É respeitável o questionamento constitutivo do racionalismo e do empirismo em relação aos indivíduos. Desde Descartes, passando por Nietzsche, Freud, Heidegger até Foucault (LACLAU; MOUFFE, 2004), três críticas se construíram sobre a categoria sujeito: a primeira se referia à noção do sujeito como agente racional e transparente; a segunda aludia a ideia de sujeito como uma unidade e homogeneidade no conjunto de suas posições – a fenda encontrada por Laclau e Mouffe para criticar as “posições de sujeito” do estruturalismo –; a terceira se referia à perspectiva de sujeito como base das relações sociais (LACLAU; MOUFFE, 2004). Essa crítica desconstrucionista do sujeito unificado, resume, assim, um ataque frontal à ideia do sujeito como indivíduo consciente de sua classe (classe para si) e funcionou, no entendimento de Laclau e Mouffe, como base da crítica da **posição de sujeito** homogêneo e revolucionário, pois, não existindo totalidade social suturada, também não caberia a ideia de um sujeito único, consciente de seus interesses históricos. O que existe na sociedade, para esses autores, é a multiplicidade de posições de sujeitos. Para Mouffe, um indivíduo pode juntar diferente multiplicidade de relações subordinadas, estando em posição de dominante em uma e de dominado em outra, ao mesmo tempo. Assim:

Podemos conceber o agente social como sendo construído por um conjunto de ‘posições de sujeito’, que nunca podem ser totalmente fixas num sistema fechado de diferenças, composto por uma diversidade de discursos, entre os quais não existe uma relação necessária, mas antes um constante movimento de sobredeterminação e deslocamento. A ‘identidade’ de um sujeito tão múltiplo e contraditório é, portanto, sempre contingente e precária, temporariamente fixa na interseção dessas posições de sujeito e dependente de formas específicas de identificação. (MOUFFE, 1996, p. 104-5).

Desse modo, numa perspectiva diferente de Touraine, para Mouffe e Laclau, não existe o sujeito como ator social privilegiado, ou homogêneo; existe diversidade de **posições de sujeito** que se podem articular enquanto ator coletivo no interior de estruturas discursivas contingentes. As posições de sujeito implicam, como em Foucault e Althusser, limitação da autonomia associada à categoria “sujeito”. A propósito, posições são modos dentro de determinada ordem constituída na qual se poderá reconhecer uma pluralidade de agentes sociais interessados no processo social em que experimentam uma causa política. Portanto, para se falar de possível dimensão transgressiva – que é rara para a sociedade de hoje, na

medida em que só se define como a distância entre a ordem em crise ou o deslocamento e a decisão de romper com ela ou quebrá-la –, instituinte do sujeito (LACLAU, 2000), como quer Touraine; não podemos falar apenas de posição de sujeito, mas de pluralidade de sujeitos. Nesse sentido, afirma Mouffe: “É impossível falar de agente social como se estivéssemos a lidar com uma entidade unificada e homogênea” (MOUFFE, 2000, p. 105). O sujeito não é uma característica atribuída a algum ator, conforme propõe Touraine; na visão laclauniana, é uma “forma”, o momento da decisão que instaura nova ordem ou tentativa de ruptura com a ordem vigente. Em outras palavras, o momento emerge como decisão, no hiato aberto pela crise de uma estrutura e o momento de (re)estruturação de nova ordem ou de surgimento de novo discurso que se apresenta como alternativa à ordem vigente. É esse “instante” que rompe com a ordem estabelecida que consagra o sujeito.

A categoria “sujeito”, nessa definição, não tem relação com o “indivíduo” ou com o “homem” apenas pelo fato de ser racional ou por poder constituir uma totalidade, mas, sobretudo, pela prática da relação social e política que constrói seus interesses. Para fazer uma ponte com o que indicamos no início desta seção, a ação coletiva de uma pluralidade de atores poderá designar a categoria **sujeito**, se aquela se apresentar como transgressora à realidade vigente, o que poderá “durar” apenas um momento, pois logo outro ator ocupará tal posição. Assim, poderíamos aproximar a ideia de sujeito coletivo como atitude, melhor dizendo, um agir político de sujeito(s) que (se) articula(m) ou são articulados em torno do discurso. A articulação de práticas em torno de objetivos comuns, como, por exemplo, a efetivação de direitos pela luta de movimentos sociais acerca da moradia, constitui-se, na atualidade, em “território” de atitudes e práticas de atores coletivos.

Por fim, tendo aproveitado, na teoria do discurso, as categorias analíticas pertinentes à análise do nosso objeto, passamos, agora, ao exame da noção de ação coletiva, com o objetivo de aproximar, ainda mais um feixe de luz teórico-metodológica ao nosso estudo.

#### **1.4 Novos movimentos sociais: um *novo* sentido para a *ação coletiva***

A prática articulatória de atores sociais ocorre, de modo expressivo, com o aparecimento dos chamados “novos movimentos sociais” nos anos setenta do século passado. Qual o significado dessa categoria nos estudos sociológicos contemporâneos? Qual o sentido de ação coletiva que os referidos movimentos apresentam à sociedade? Como a teoria

sociológica analisa esses atores? Para responder a tais questões, dialogamos, mais diretamente, nesta seção, com as perspectivas analíticas de Laclau e Melucci.

Quando se fala em novos movimentos sociais, geralmente os autores se referem à ação dos movimentos que se estruturam no paradigma cultural (MELUCCI, 1994). Assim, os novos movimentos sociais são referência à organização de jovens, de estudantes, de mulheres, de homossexuais, de negros e grupos ecológicos (MELUCCI, 1994a; 1994b; 1996; JOHNSTON, 1994; LARANA, 1994; LACLAU, 1986) estruturados em demandas relativas a direitos culturais, como o direito à educação, ao meio ambiente, à igualdade de gênero, de raça e o respeito à diversidade sexual. Também são considerados novos movimentos sociais os movimentos urbanos que atuam no âmbito das demandas dos direitos sociais da saúde, da habitação, da assistência à criança e ao adolescente e pela participação social, e que seriam “novos” mais em função dos seus repertórios de ação e sua relativa independência dos partidos de esquerda, do que por seus temas e conteúdo de suas demandas (GOHN, 1997; SCHERER-WARREEM, 1999; DOIMO, 1995).

A categoria **novos movimentos sociais** ganhou força, por um lado, com a mudança do paradigma capitalista das forças produtivas<sup>16</sup>, por outro, com a crise do determinismo econômico marxista (JOHNSTON, 1994; LACLAU, 1986). A introdução da expressão “novos movimentos sociais” no debate sociológico pressupõe a existência de um “velho” paradigma da ação coletiva – este, porém, associado ao movimento operário sindical que se estruturou no conflito capital *versus* trabalho. Para Laclau, o velho paradigma da ação coletiva apresenta estas características: a “determinação da identidade dos agentes [é] feita através de categorias da estrutura social; o tipo de conflito determinado em termo de um paradigma diacrônico-revolucionário; e a pluralidade de espaço do conflito social era reduzida a um espaço político unificado”. (LACLAU, 1986, p. 41). Nesse paradigma, as lutas no campo empírico referencial eram nomeadas de lutas “burguesas”, “camponesas” e “pequeno-burguesas” (IBIDEM). Porém, com as mudanças de paradigma, as categorias “classe trabalhadora” e “pequeno-burguês” assumiram um significado, cada vez, mais reduzido à identidade global daqueles agentes sociais. Assim, o conceito de “lutas de classes”, por exemplo, segundo Laclau, não é correto nem incorreto, é simplesmente insuficiente para descrever os conflitos sociais contemporâneos, de dimensão não somente econômica mas também de social e cultural, além de subjetiva.

---

<sup>16</sup>

Sobre este aspecto, no capítulo segundo oferecemos uma leitura aprofundada.

Enquanto a ação coletiva do movimento operário perdia centralidade com a crise do determinismo marxista e as mudanças no mundo do trabalho em escala global, os novos movimentos sociais irrompiam na cena política da Europa Ocidental, da América do Norte e da América Latina, estruturados em novas categorias não exclusivamente de reivindicação material, mas também de caráter cultural, identitário, étnico-racial, ecológico e político-democrático (LACLAU, 1986; MELUCCI, 1994a). Ao contrário do movimento operário de identidade unificada e homogênea, os novos movimentos sociais conformam pluralidade de estruturas discursivas, de identidade flexível e nova ação coletiva. Os novos atores não se referenciam em modelo de sociedade total, suturada, em torno de um conflito único que divida a totalidade do social em apenas dois campos opostos (de um lado, o dos meios de produção; do outro, o que detém a força de trabalho); pelo contrário, eles formam pluralidades de demandas e consequente proliferação de atores. Nesse sentido,

A característica central deles [os novos movimentos sociais, FM] é que um conjunto de posições de sujeito (a nível de local de residência, aparatos institucionais, várias formas de subordinação cultural, racial e sexual, tornam-se pontos de conflitos e mobilização política). A proliferação destas novas formas de lutas resulta da crescente autonomização das esferas sociais nas sociedades contemporâneas. (LACLAU, 1986, p. 43).

Além dessas distintas posições, sobressai, no debate teórico mais geral sobre os novos movimentos sociais, a preocupação de demonstrar a ação progressista dos mencionados atores. Adiantamos logo a advertência de Laclau no sentido de que a análise sobre tais atores não deve permitir que incorramos na ilusão de que, por serem novos, sejam necessariamente progressistas. O ideal de atores progressistas está preso à expectativa de que os novos movimentos sociais ocupariam o lugar destinado, na teoria marxista, à classe operária para a realização da revolução. O sentido de progressista imposto e atribuído (ainda hoje) a esses atores tem origem no “ator revolucionário”, transformador das estruturas sociais<sup>17</sup>, o sujeito marxista. (LACLAU; MOUFFE, 2004).

---

<sup>17</sup> Grande parte das análises sociológicas sobre movimentos sociais arrogam alta responsabilidade à construção de um projeto de mudança social. Mas é duvidoso que os movimentos sociais deem conta dessa tarefa histórica. Primeiro, porque existe grande diferenciação entre os movimentos sociais e, mesmo que eles construíssem ampla hegemonia articulatória, provavelmente, ainda não dariam conta da tarefa, pela complexidade que ela apresenta em envolver vários setores, atores e dimensões distintos. Esta é uma tarefa histórica *contínua*. Portanto, nunca haverá um projeto de sociedade pronto e acabado, mas em permanente (re)construção. Segundo, porque um projeto de mudança social de caráter estruturador, em sociedades de regime democrático, requer também o envolvimento dos partidos políticos. A relação desses atores com partidos políticos poderá por em risco a sua autonomia, podendo se tornarem correias de transmissão do partido. Terceiro, nem todo movimento social apresenta um horizonte de projeto de mudança da sociedade como, por exemplo, os

Em tal aspecto, não se nega que os movimentos sociais podem ter potencial para atuar no sentido da construção de uma sociedade mais livre, mais democrática e mais justa, mas representam apenas um “potencial” a ser avaliado contextualmente em suas realizações. Ademais, como observamos acima, não existe grupo privilegiado para levar a cabo um projeto de significação política. Tal tarefa passa pela formação de uma “vontade coletiva” com base na pluralidade discursiva construída pela articulação de uma série de “elementos dessemelhantes”, transformando-os em momentos discursivos. Portanto, os novos movimentos sociais não são progressistas, revolucionários ou reacionários por natureza. Sua escala de caráter progressista a revolucionário depende da capacidade de articulação e da resposta às várias exigências da democracia e/ou do sistema de poder do qual eles fazem parte como força antagônica. Assim, “o sentido político de um movimento comunitário local, de uma luta ecológica, de um movimento de minoria sexual, não está dado desde o início: ele depende crucialmente de sua articulação hegemônica com outras lutas e demandas” (LACLAU; MOUFFE, 2004: 126). Não há dúvida de que os novos movimentos sociais encampam uma série de lutas urbanas, relacionadas a direitos sociais e culturais. Essas práticas plurais é que confluem à prática articulatória, como apresentamos acima. Um ponto comum entre todas elas é a diferenciação em relação à luta operária, pois aquelas múltiplas lutas, ao contrário, inserem-se no campo político-cultural (TOURAINÉ, 1995; MELUCCI, 1994), no sentido de que expressiva parte delas se direcionam à conquista e à ampliação de direitos culturais (igualdade racial, diversidade sexual, equidade de gênero), mas também se direcionam à perspectiva de um meio ambiente equilibrado, maior democratização da sociedade e efetivação de direitos sociais. Tais lutas – é evidente –, ocorrem em sistema socioeconômico desigual, no qual as assimetrias do próprio sistema não foram suficientes para evitar que algumas análises as tomassem como um fenômeno homogêneo, uma totalidade. A contribuição de Melucci a esse aspecto torna-se esclarecedora.

Para Melucci (1994b; 2001), os movimentos sociais são fenômenos empíricos que atuam nas sociedades globalizadas<sup>18</sup> no sistema de relação social ao qual a ação deles faz

---

movimentos sociais localistas que se articulam em torno de demandas sociais específicas (grupos de mulheres, de jovens, associações comunitárias); estes parecem mais preocupados com o atendimento de sua proposição do que com engajamento na luta da mudança estrutural da sociedade. Contrária a essa perspectiva, Scherer-Warren entende movimento social como “um conjunto mais abrangente de práticas sociopolíticas e culturais que visam à *realização de um projeto de mudança*, resultante de múltiplas redes de relações sociais entre sujeitos e associações civis”. (SCHERER-WARREN, 1999, p. 15-16 - grifos nossos).

<sup>18</sup> O autor utiliza o termo “sociedade complexa” ao âmbito de três dimensões: “Diferenciação, variabilidade e excedência cultural”. A **diferenciação** consiste em dizer que uma sociedade é um sistema social diferenciado. As experiências ocorrem segundo lógica, regras e formas culturais diversas umas das outras. A **variabilidade**, por vezes, diz respeito à transitoriedade dos tempos e as impossibilidades de manter ou transferir a ação referente aos tempos – há ação que vale para um tempo, mas não vale para outro. Por fim, a **excedência**

referência. Os atores sociais compõem subsistemas que interagem com o sistema social de produção e distribuição de bens e conformam o pano de fundo da ação coletiva. O mencionado autor observa que existem duas maneiras de analisar o fenômeno da ação coletiva nos movimentos sociais. A primeira consiste na leitura que toma o movimento social como ator homogêneo, uma espécie de “personagem” com estrutura supostamente definida. Esse olhar míope pouco diferencia as especificidades dos atores e, por conseguinte, conduz a duas ingenuidades: de achar que a unidade empírica existe na forma como ela é observada e que a dimensão coletiva é um dado concreto, uma obviedade. A segunda maneira resvala no reducionismo da crença de que movimento social é produto de uma crise – econômica, política ou sistêmica. Nos dias atuais, em que os efeitos das mudanças globais impactam os atores, a ação coletiva não resulta de conjunturas específicas, de leis históricas, da força da natureza, tampouco das crenças (objetivos) dos atores como o marxismo apregoou, em que o referente organizativo do proletariado procedia de suas condições objetivas e das contradições do capitalismo, segundo uma espécie de “necessidade histórica”. O movimento social é “um objeto construído pela análise e não coincide [totalmente] com as formas empíricas da ação” (MELUCCI, 2001, p. 33).

Por isso, é um engano epistemológico tomar o fenômeno “movimento social” como um dado unitário global, ainda mais se considerarmos que ele sofre variações intrínsecas ao sistema social a que sua ação se referencia. Movimento social, em tal concepção é construção social heterogênea e, como todo objeto analítico, deve ser submetido a uma averiguação de modo a expor seus múltiplos significados, contradições e eventuais contribuições à mudança social. Em sua heterogeneidade, o “significado de tal fenômeno varia em função do sistema de relações sociais a que a ação coletiva faz referência e da natureza do conflito” (IDEM). Assim, segundo o mesmo autor, movimento social “constitui aquela parte da realidade social na qual as relações sociais ainda não estão cristalizadas em estruturas sociais, onde a ação é a portadora imediata da tessitura relacional da sociedade e do seu sentido” (MELUCCI, 1994a: 189-0).

Os movimentos sociais, mais que reprodutores das estruturas sociais, são construtores da sociedade, ao criarem e recriarem novas formas de pensar e construir o social. Mas ser construtor da sociedade não significa um *a priori* revolucionário ou mesmo

---

**cultural** refere-se à ampliação das condições da ação que excede a capacidade efetiva dos atores. Um sistema é complexo “porque põe a disposição dos atores uma quantidade de possibilidades, um potencial de ações possíveis que é sempre mais amplo do que a capacidade efetiva de ação dos mesmos”. (MELUCCI, 1996, p. 29-33). Contudo, preferimos, nesta tese, utilizar a noção de globalização em vez de sociedade complexa. Tal debate o fazemos adiante, no segundo capítulo.

progressista, significa que são portadores de ação coletiva que poderá construir significação política conforme suas articulações. Nas sociedades complexas (globais), os movimentos sociais constituem uma realidade (quase) permanente – algumas vezes, mais; outras, menos visíveis, podendo aparecer na forma de uma movimentação política cíclica (MELUCCI, 1994).

Diferentemente de Offe (1988), Touraine (1988), Johnston (1994) e tantos outros que discutem a novidade nos novos movimentos sociais, referindo-se a sua modalidade de atuação (retomamos esse ponto no próximo capítulo), Melucci, pelo contrário, não atribui essa questão à ação dos atores, mas ao aspecto conceitual, analítico. Segundo ele, a novidade, com efeito, “está na definição de um conceito relativo, que tem a função temporária de assinalar alguma diferença comparativa entre as formas históricas do conflito de classe e as formas emergentes de ação coletiva” (MELUCCI, 2001, p. 24). O potencial de alcance de tais atores “vai muito além dos efeitos políticos produzidos por eles. [Pois] a ação direta dos movimentos sociais afeta diretamente os sistemas políticos, obrigando-os a produzir algum tipo de reação que pode ser mais ou menos democrática” (IDEM: 191). Quando há interação dos movimentos sociais com o sistema político, Melucci vê esse fato na perspectiva positiva, pois há possibilidade de construção de mecanismos que podem favorecer a democratização tanto da sociedade quanto das estruturas estatais.

Nesse sentido, Melucci interpreta o ator coletivo como sinal de algo que talvez surja nos processos de estruturação das sociedades em construção. Numa metáfora religiosa, ele seria um “profeta” a vislumbrar o futuro, anunciando o que está para chegar (MELUCCI, 2001). Na contemporaneidade, os atores coletivos configuram pluralidades discursivas com suas demandas, linguagens, redes, interações com o setor público e privado; não só anunciam o porvir, mas também pautam suas demandas na sociedade. De acordo com tal concepção, os movimentos sociais podem agir em duas frentes complementares: uma frente discursiva articulatória, de demandas sociais imediatas que afetam os indivíduos no dia a dia e outra frente que exerce pressão sobre o sistema político, com demandas de democratização do Estado e inserção dos atores sociais nos processos de tomada de decisões políticas.

Na teoria da ação coletiva, Melucci apresenta um esquema analítico de classificação dos atores, distinguindo-os entre “Movimento de reivindicação; movimento político; e movimento antagonista” (MELUCCI, 2001, p. 41-2). Resumidamente, o que significam esses tipos? Primeiro, o “movimento reivindicatório” tem postura e plataforma de reivindicação ao estado e ou setores da sociedade com demandas pontuais. O constrangimento e a transgressão aos limites do sistema social e político, próprios da ação coletiva, restringem-se ao âmbito das

circunstâncias das demandas propostas. Hipoteticamente, aquela associação de moradores do exemplo citado acima articula a luta para reivindicar do poder público o saneamento para seu bairro. Conseguindo o objetivo, a luta se conclui. Nesse caso, o conflito se localiza apenas no âmbito estrito do bairro, envolve atores específicos e pode ser de fácil resolução, desde que o poder público atenda à reivindicação. Porém, não sendo as demandas atendidas, poderá formar-se a cadeia equivalencial de demandas insatisfeitas (LACLAU, 2005; 2006), possibilitando a articulação dos atores, ou o movimento pode simplesmente refluir e desfazer-se resignadamente. Segundo, um “movimento político” tem plataforma direcionada à ampliação da participação dos atores no sistema político. O conflito se estabelece no rompimento das regras do jogo do sistema político pela participação na tomada de decisões. O centro do conflito é a “divisão do poder” de decisão com os cidadãos. Tal tipo de conflito relaciona-se à luta pelo poder e, ao contrário do anterior, não tem fácil previsibilidade de resolução. O exemplo plausível para essa hipótese é, no caso brasileiro, o movimento pela redemocratização do sistema político realizado nos anos oitenta do século passado. Contudo, a despeito da democratização política conseguida e da fragmentação dos movimentos, outros grupos continuam colocando em pauta a luta pelo poder político. Terceiro, o “movimento antagonista” é uma ação coletiva condutora de conflito capaz de atingir o sistema de produção dos recursos de determinada sociedade. Ele também pressupõe a existência de um inimigo, um outro antagônico que empurra a luta para a ruptura. Porém, para Laclau e Mouffe, o “antagonismo constitui os limites de toda objetividade, a qual se revela como *objetificação* parcial e precária”. (LACLAU; MOUFFE, 2004). Numa relação antagonística, a objetividade revela-se em sua precariedade, é contestada. No antagonismo, além disso, a presença do ‘Outro’ me impede de ser plenamente eu mesmo – o que contesta minha própria “objetividade” (IDEM).

O antagonismo se dá também num nível “puro”, a exemplo das lutas por “modelos ou projetos de sociedade”, isto é, projetos antagônicos de sociedade. Entretanto, o mais provável é que ocorram conflitos orientados pelo controle de produção e distribuição de bens, a exemplo da luta pela habitação popular no Brasil, atualmente: de um lado, os governos impõem um tipo de habitação ao grupo da população desfavorecida; do outro, os movimentos de luta por moradia popular tentam negociar suas demandas com o Estado. Conforme a condução da luta e as posições assumidas pelos diferentes atores, tal antagonismo se explicitará em maior ou menor grau. Um conflito antagonista atinge não somente a produção de bens e serviços da sociedade, mas também questiona a distribuição e o sentido finalístico do processo produtivo. Aqui, poderíamos citar como exemplo a ação do Movimento dos

Trabalhadores Sem-Teto (MTST) e do Movimento de Luta de Bairro, Vilas e Favelas (MLB), que, entre os movimentos urbanos estudados, apresentam ações mais radicais na proposição de suas demandas ao poder público. Cada um desses tipos de ação coletiva passa por variados estágios organizativos, para chegar à consolidação, ou a estabilidade – inclusive, pode desaparecer antes mesmo da consecução dos seus objetivos. Isso não implica, contudo, uma visão etapista num *continuum* político-social, mas em perceber a problemática constituinte dos atuais movimentos sociais. A análise teórica da ação coletiva aqui desenvolvida nos ajuda a compreender a complexa ação coletiva dos movimentos populares urbanos de moradia, na atualidade. Por fim, passemos, agora, à apreciação, na teoria social brasileira, do sentido do ator social urbano e seus enfoques teóricos.

### 1.5 Movimentos sociais urbanos na teoria social: entre otimismo e ceticismo

Depois de ter analisado a categoria **novos movimentos sociais**, procedemos, agora, à apreciação da categoria **movimentos sociais urbanos** – como um recorte da categoria anterior – na teoria social brasileira. Esta é objeto de análise nas ciências sociais, desde os anos 1960, sobretudo a partir dos estudos estruturalistas europeus que focavam a problemática urbana; a relação capital *versus* forças produtivas; a atuação do Estado na política pública urbana e, de modo geral, as “contradições urbanas” (CASTELLS, 1983 [1972]; BORJA, 1975; LOJKINE, 1977). Esse debate foi produtivo no âmbito da teoria das “contradições urbanas”, desenvolvida com base em Castells e outros<sup>19</sup>; nele, um suporte teórico estrutural marxista foi utilizado para explicar a ação coletiva de movimentos sociais urbanos em países europeus (Espanha e França) e tornou-se referência para as análises de tal fenômeno em âmbito latino-americano. Porém, por dever de justiça, reconhecemos que a teoria da ação social de Alain Touraine e, mais recentemente, a teoria da ação coletiva de Melucci tiveram e continuam tendo expressiva aceitação na bibliografia da pesquisa social que trabalha com

---

<sup>19</sup> A fundamentação teórica da categoria **movimentos sociais urbanos** são os estudos estruturalistas de autores europeus, desenvolvidos na década de 1970, que se ocuparam de uma análise da ação dos movimentos populares urbanos, sustentada em dois polos: por um lado, as práticas reivindicatórias direcionadas ao Estado para consecução de direitos sociais e bens públicos coletivos (moradia, educação, saúde); por outro, o processo de democratização do Estado (especialmente o Estado de algumas nações europeias) por meio da atuação política (inclusive partidária) desses atores. De maneira sucinta e ressalvadas as devidas proporções, a questão controvertida que tais autores apresentam, com base no esquema analítico marxista, que, inclusive, fundamenta a análise brasileira sobre os atores, é a existência de “contradições urbanas” como resultado do desenvolvimento capitalista, o que levaria a emergência dos movimentos populares urbanos (CASTELLS, 1974; BORJA, 1975; LOJKINE, 1977).

movimentos sociais. Entretanto, nossa intenção em assinalar esse debate é tão somente indicar o farol do porto teórico em que atracou parte da reflexão sociológica brasileira sobre o objeto “movimento social urbano”, sobretudo pós-anos 1960, para depois aprofundarmos (no capítulo seguinte) o debate referente à mudança identitária ocorrida nos mesmos atores nos anos 1990.

Assim, aceitando pacificamente a teoria das “contradições urbanas”, a qual se fundamenta nas consequências do desenvolvimento do sistema capitalista, tornou-se crível uma explicação do fenômeno movimento social urbano na produção de autores brasileiros, desde os anos 1970, com visível aumento dos estudos nos anos 1980 (KRISCHKE, 1987; BOSCHI, 1987; DOIMO, 1984; SADER, 1988; TELLES, 1987; CARDOSO, 1983; MOISÉS, 1985; VIOLA, 1987; JACOBI, 1987). A despeito de esses estudos que tomam por objeto os “movimentos sociais urbanos”<sup>20</sup> apresentarem mais semelhanças<sup>21</sup> que diferenças, em nossa leitura, a partir da teoria acima denotada e por eles privilegiada, classificamo-los em dois grupos<sup>22</sup>. O primeiro constitui-se dos estudos que, uns mais outros menos, focalizam movimentos sociais urbanos como atores virtuosos, idealistas, com forte tendência à realização da esperada transformação social. De acordo com tal concepção teórica, os movimentos sociais urbanos dos anos 1980 figuram como herdeiros dos movimentos revolucionários, especialmente o movimento operário; caberia a eles, então, a continuidade das lutas de transformação do sistema político social. Tal perspectiva, como apresentamos, entra em rota de colisão com a teoria laclauiana. Desse modo, os estudos que evidenciam forte tendência à idealização do objeto “movimento social urbano”, nos anos oitenta, identificam características que o diferenciam do movimento social das décadas de quarenta e cinquenta, por exemplo, associações de amigos de bairros atreladas aos políticos e partidos políticos daquela época (MOISÉS, 1985). Também aqueles movimentos se distinguem do movimento operário sindical. A descoberta aparentemente extraordinária para alguns autores é que tais atores urbanos seriam portadores de admirável “democracia interna, do antiautoritarismo, da recuperação de valores culturais do povo” (DOIMO, 1984, p. 29).

<sup>20</sup> Mesmo que alguns autores se refiram, adequadamente, a essa categoria, indicando *movimentos sociais urbanos*, outros como *movimentos sociais populares urbanos* e outros, ainda, *movimentos populares urbanos*, eles não estão falando de objetos distintos, pois todos acentuam o objeto como atores coletivos que atuam na área urbana, como: associações de moradores de bairros, conselhos comunitários de bairros, federações de associações, grupos de pessoas que lutam por demandas específicas – moradia, saúde, transporte público, educação, participação em espaços públicos.

<sup>21</sup> Por exemplo, ênfases no “caráter político”, no significado do “novo” nos novos movimentos sociais, na “autonomia”, na “base social” dos atores e no “apoio externo” aos movimentos sociais urbanos.

<sup>22</sup> No primeiro grupo, estão relacionados os primeiros estudos de Scherer-Warren (1987), Krischke (1987), Doimo (1984), Sader (1988) e Telles (1987); no segundo, trabalhos de Moisés (1978 e 1985), de Jacobi (1987 e 1985), de Cardoso (1983; 1987), de Paoli (1990); de Viola (1987) e de Boschi (1987).

Segunda essa autora, a Igreja Católica, ou parcela dela, na relação com os referidos atores sociais, “estaria não somente preparando o povo como força viva (*sic*) nos movimentos, mas, sobretudo, conferindo a ele o processo de tomada de decisão” (IDEM: 35). Na busca pela originalidade dos movimentos sociais, outra autora esforça-se, asseverando que “entre os movimentos que vêm assumindo esse *caráter novo* em suas formas de atuação pode-se destacar (...) parcela dos movimentos sociais urbanos” (SCHERER-WARREN, 1987, p. 41 – grifo nosso). No campo do apoio externo aos movimentos sociais, Krischke observa que os “agentes externos” mais bem-sucedidos são, em geral, “os que cooperam com as formas locais de democracia de base” (KRISCHKE, 1987, p. 285). Tomando por base essas passagens, grosso modo, podemos falar de uma espécie de euforia em parte da geração dos autores dos estudos dos anos 1980 que enquadram o objeto numa visão um tanto romântica, ressaltadas as diferentes ênfases. A expectativa que tais trabalhos apresentam é que, por serem “novos”, os atores poderiam ocupar o espaço vazio deixado pelos grupos de esquerda, forçados pelo regime autoritário a eximir-se da política, gerando, assim, um hiato na luta social (CARDOSO, 2004).

O segundo grupo, a nosso ver, procede à leitura crítica sobre a ação dos movimentos sociais, mas tal leitura se limita apenas a alguns aspectos que veremos a seguir. Assim como os autores do primeiro grupo, os deste também fundamentam suas análises na matriz teórica estruturalista, porém avançam no aspecto mais relacional e crítico. Por vezes, parecem relativamente céticos quanto ao caráter transformador da ação dos movimentos populares urbanos, todavia suas análises consideram o objeto de maneira heterogênea, reconhecem contradições e potencialidades e os atores são vistos no âmbito da historicidade. Desse modo, para Moisés, os movimentos sociais urbanos constituem indicação mais do que será o futuro da sociedade, do que o presente; indicam a possibilidade de **articulações políticas** das camadas populares frente aos interesses dominantes (MOISÉS, 1985).

Na interpretação de Cardoso, a leitura sobre os movimentos populares urbanos compreende dois períodos: dos anos setenta aos anos oitenta do século passado, quando são analisados como movimentos reivindicatórios; e após meados dos anos oitenta, quando se institucionalizam em conselhos. Segundo a referida autora, interpretações de autores do primeiro grupo pecam, por não procederem à análise minuciosa sobre o objeto, pois “o problema, nessas interpretações, era a falta de uma descrição que apanhasse aspectos importantes [dos atores]” (CARDOSO, 2004, p. 85); os trabalhos “enfaticavam muito o espontaneísmo dos movimentos, o fato de serem uma quebra dentro do sistema político, de surgirem como alguma coisa nova” (IDEM: 82).

De acordo com Jacobi, o clima de “otimismo” da transição democrática dos anos oitenta contagiou vários cientistas sociais. Tal otimismo se relaciona a “um questionamento da ação estatal na distribuição de benfeitorias urbanas e dos equipamentos de consumo coletivo” (JACOBI, 1985, p. 167). Já Boschi, por sua vez, destaca os impactos da ação coletiva, o funcionamento interno dos atores e a questão da democracia: “Embora exista um componente emancipatório nessa possibilidade de fazer emergir novas identidades coletivas, isso não significa que uma vez construída, as novas coletividades não impliquem tendências opressivas para seus membros” (BOSCHI, 1987). No grupo em foco, os exemplos são extensos, mas, por ora, ficamos com esses para a diferenciação das análises de ambos os grupos.

Assim, no primeiro grupo incluem-se os autores **idealistas** e no segundo os **críticos**. Outras dicotomias teóricas – é evidente – são possíveis, como a abordagem sutilmente institucionalista de Boschi e Moisés, a leitura marxista estrutural de Sader e a análise culturalista de Scherer-Warren e Gohn. Mas tais conotações mudam e dificilmente os mencionados autores, na atualidade, assumem essas filiações teóricas. Sabe-se que as opções teórico-metodológicas de qualquer trabalho de pesquisa passam pela concepção epistemológica do pesquisador, contudo elas geram escolas de debates e se inscrevem nas formações discursivas. Nesse caso, nossa perspectiva é de uma leitura crítica ponderada, tomando o objeto na sua heterogeneidade e nas relações, no âmbito das articulações discursivas em torno da mudança que eles propõem à sociedade.

Diferentemente da teoria da ação coletiva de Melucci e da análise sobre novos movimentos sociais de Laclau já apresentadas, os autores classificados em ambos os grupos, idealistas ou críticos, nos anos oitenta (séc. XX) se apoiaram na teoria das “contradições urbanas” e convergiam, naquela época, na ideia de que o elemento aglutinador de pessoas num movimento social era a carência social gerada pelas contradições do sistema capitalista no ambiente urbano – porém, nos anos noventa, vários deles abandonaram essa perspectiva. Como vimos, vários trabalhos produzidos nos anos oitenta classificaram os movimentos sociais urbanos de movimentos reivindicatórios<sup>23</sup>, pois reivindicavam nas estruturas do Estado (prefeitura, secretaria, agência governamental) a efetivação de demandas específicas relativas aos direitos sociais (DOIMO, 1984; SADER, 1988; MOISÉS, 1985; JACOBI, 1985; e CARDOSO, 1987). Nada há de errado nessa classificação, contudo, subliminarmente, ela

---

<sup>23</sup> A categoria “movimento reivindicatório” tem origem nos estudos de Castells e de Borja: “Consideramos como movimento reivindicatório urbano as ações coletivas da população usuária da cidade, nos aspectos da moradia, dos serviços públicos, ações contra a degradação de suas condições de vida, para obter a adequação destas às novas necessidades ou conseguir melhores equipamentos [urbanos]”. (BORJA, 1975).

reforça a ideia questionada por Melucci: de ator homogêneo, porque deixa de observar a pluralidade de atores. A reivindicação torna-se elemento significativo quando associada a outros aspectos, como a transgressão política da ação coletiva e a autonomização dos atores (MELUCCI, 2001). Nesse período, crescimento populacional desordenado, ausência de política pública de habitação – para camadas de baixa renda –, especulação habitacional e fundiária urbana são apontados como fatores determinantes da formação dos movimentos populares urbanos (KRISCHKE, 1987; GOHN, 1991). Conforme observamos em Melucci e Laclau, esses fatores, quando muito, contribuem, mas não são determinantes do processo de constituição de um ator coletivo. Lembra-nos Melucci: movimentos sociais são sinais, e não resultados de crises (MELUCCI, 2001) ou de contradição urbana. Porém o deslocamento de uma estrutura ou projeto, que pode desencadear a emergência de novo ator coletivo ou um antagonismo, descrito como uma crise, poderá suscitar movimentos sociais. Os movimentos sociais são sinais de sociedade em transformação e, no processo transformador da sociedade, também se transformam; ou, segundo Bottomore, em suas ações, eles são “autoprodutores” das sociedades.

Considerando as mudanças globais paradigmáticas e o contexto sociopolítico pós-anos oitenta (matéria do capítulo segundo), estudos da ação coletiva urbana se distanciam da teoria das “contradições urbanas”, da lógica da determinação, em última instância, da superestrutura pela infraestrutura (Althusser) e ancoram-se em outros portos teóricos. É o caso das leituras de viés institucionalista e culturalista. Os objetos da produção acadêmica, ao final do século XX, como indicamos no início deste capítulo, foram as redes sociais, os conselhos, as políticas públicas, o tema da cidadania e da participação, que ganharam espaço na agenda de pesquisa (SCHERER-WARREN, 2006; DAGNINO, 2002; AVRITZER, 2004). Nas abordagens teóricas, após os anos oitenta, ganharam mais força as categorias analíticas gramscianas: hegemonia, bloco histórico, intelectual orgânico, sociedade civil. No bojo desse debate, o tema “moradia” popular também tomou amplitude como política pública, aportado no debate da reforma urbana, a qual, após 1990, tem-se constituído em expressivo referente para os movimentos sociais urbanos de luta pela moradia (MIAGUSK, 2008), como veremos no capítulo quarto.

Na pauta dos atores sociais urbanos, o tema da moradia popular se tornou demanda sistemática e recorrente direcionada ao Estado (BORJA, 1975; CASTELLS, 1983). No Brasil, ela teve início com o movimento de “regularização de loteamentos clandestinos”, prosseguiu com o movimento dos favelados, de mutirões e cooperativas habitacionais e continua na atualidade com as ocupações urbanas (KRISCHKE, 1987; GOHN, 1991; MIAGUSKO, 2008)

e, mais recentemente, com a autogestão de projetos habitacionais com recursos públicos. Os movimentos de luta por moradia e dos sem-teto aglutinam-se no discurso de construção da moradia popular no âmbito da reforma urbana, esta entendida como mudança na estrutura fundiária urbana, habitacional e das políticas urbanas.

Gohn arrisca uma tipologia de atores sociais de luta por moradia: movimentos de lutas pela posse da terra, lutas no âmbito dos processos construtivos e lutas dos inquilinos de conjuntos habitacionais. Tais lutas se avolumaram nos anos oitenta (séc. XX), e, em São Paulo, o movimento de favelados fragmentou-se, dando origem a algumas correntes de atores na área da habitação: “Movimento de Defesa dos Favelados; Movimento Unificado de Favelas; Movimento do Conselho Coordenador das Favelas; e Movimento Comunitário de Favelas” (GOHN, 1991, p. 63)<sup>24</sup>. Tais correntes proliferaram em vários Estados e originaram outras organizações: associações de moradores, movimentos de moradia e federações de associações de bairros e favelas. Nesse período, as demandas específicas presentes na pauta dos referidos atores estavam fragmentadas e dispersas. Só mais tarde, nos anos noventa, tais demandas começaram a convergir para a lógica da equivalência de demandas sociais por meio de pontos de articulação, ancorados no referente discursivo *reforma urbana*.

Com a análise sobre as teorias dos movimentos sociais urbanos, concluímos este capítulo, o qual configura o aporte teórico-metodológico que lança luzes sobre a análise do nosso objeto de estudo. A nosso ver, o esboço teórico-metodológico aqui construído apresenta um suporte metodológico que dá conta das inferências sobre as práticas discursivas dos atores coletivos urbanos do campo da moradia popular. O campo de discursividade comum – porém distinto entre os atores da nossa pesquisa – é a política pública urbana, com recorte na política de moradia popular. Por um lado, as práticas articulatórias que configuram o discurso de atores sociais se referenciam na expectativa de reforma urbana que, por vezes, atenda às demandas dos atores; por outro, a atuação do ator público, no âmbito do município, também gera expectativa de prover demandas à sociedade, numa disputa antagônica entre ator social demandante e ator público demandado, gerando, assim, um enlaçamento nas relações.

Na noção de articulação discursiva acima exposta, a participação social assume dimensão analítica basilar para a compreensão do nosso objeto de estudo. A participação, após os anos noventa (séc. XX), converge para dois discursos no âmbito do objeto de estudo em debate: o discurso de reforma urbana, da sociedade civil organizada, e o discurso de habitação de interesse social do Estado. Em ambos, a participação é condicionalmente

---

<sup>24</sup> Tais movimentos, segundo a autora aponta, tinham o apoio de distintos grupos políticos-partidários (PT, PMDB, PC, PC do B, PTB, PDS) e membros da Igreja Católica (GOHN, 1991, p. 63).

requerida como forma de dar consequência prática ao discurso. Nesse sentido, a participação é mais uma categoria analítica chave para a presente análise. A participação, conforme concebemos, não se resume à presença de indivíduo ou ator social coletivo em espaço público de deliberação, é também um **agir político** da prática articulatória que configura uma totalidade discursiva. Nessa perspectiva, a noção de participação (que estará mais bem desenvolvida no capítulo terceiro) se aproxima da proposição laclauiana de “posições de sujeitos”, acima delineada. No capítulo seguinte, proporcionamos leitura contextual da ação coletiva e do ambiente da cultura política participatória, aportando elementos complementar ao arcabouço teórico aqui construído.

## 2 INDETERMINAÇÃO E MUDANÇA SOCIAL: *DILEMAS DA ATUALIDADE*

Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado. (MARX).

Os atores sociais coletivos urbanos de luta por demanda de direitos sociais surgiram no bojo das transformações de ordem econômica, política e cultural, iniciadas nas sociedades de capitalismo desenvolvido, mas espalharam-se para outras sociedades, implicaram o fim do modelo produtivo fordista, o surgimento da reengenharia produtiva, a produção e circulação de mercadorias em escala global, os fluxos de capitais e a reconfiguração do papel do Estado e da sociedade. O movimento operário, até então apresentado como sujeito histórico da transformação social, sofreu os impactos desses processos com limitações de ordem política e organizativa, agravadas, mais ainda, nos anos oitenta (séc. XX), com o avanço do novo liberalismo (CHESNAIS, 1995; HARVEY, 2007 [1989]; JOHNSTON; LARANA e GUSFIELD, 1994; DUPAS, 1999;). Mas novas formas de organização e de luta social foram surgindo, embaladas não somente pela perspectiva da revolução mas também por reivindicações de demandas de direitos sociais e reconhecimento de identidade, tendo como referência a casa, a rua, o bairro dos agentes dos novos atores denominados de “novos movimentos sociais” (OFFE, 1988; TOURAINÉ, 1988; JOHNSTON, 1994; MELUCCI, 2001) definidos no capítulo anterior.

Entretanto, recentemente, no Brasil, após um período de ebulição social, com o impacto de tais mudanças no Estado e na sociedade, os atores têm estabelecido, por diversos meios, uma relação de simbiose com o Estado em torno de demandas de políticas públicas sociais. Entre várias demandas, estão as da reforma urbana, aglutinadoras de atores coletivos urbanos, também impactados, nos anos noventa do século passado, pelas mudanças da globalização e de políticas de corte neoliberal.

Neste capítulo, objetivamos contextualizar, de forma abrangente, a atuação dos atores sociais coletivos frente às mudanças da **globalização** e das políticas de corte neoliberal disseminadas no Brasil, focalizando as consequências de tais mudanças para o Estado, com o processo de reestruturação, e para os atores sociais coletivos com a redefinição de sua identidade e atuação. Articulamos esta análise em três seções: na primeira, referimo-nos à

globalização, ao novo liberalismo e às suas consequências; na segunda, fazemos uma leitura dos impactos das mudanças no Estado brasileiro e; na terceira, apresentação a trajetória de transformação da identidade dos atores sociais coletivos urbanos frente às transformações. A seguir, aprofundamos cada um desses pontos, o que constitui a tela de fundo desta tese.

## **2.1 Globalização: carência social e políticas liberalizantes**

As mudanças globais nas sociedades de capitalismo avançado e em vias de desenvolvimento, no final do século XX, estão conectadas à inserção de novas estratégias produtivas, novos métodos de gerenciamento da produção, criação e apropriação de tecnologias e de expressiva concentração dos resultados do trabalho na forma de grandes corporações – monopólios e oligopólios. Contribuíram sobremaneira para as mudanças atingirem escala global, especialmente nos anos oitenta e noventa (séc. XX), no campo econômico, cultural e político, a difusão das tecnologias e a formação de *networks* na área da comunicação e na estratégia de atuação de corporações transnacionais (CHESNAIS, 1995; HIRST; THOMPSON, 1998; DUPAS, 1999; CASTELLS, 1998; THERBORN, 2000; HELD; MCGREW, 2001).

Esse movimento da globalização consiste em “fluxo de comércio, capital e pessoas ao redor do globo” (HELD; MCGREW, 2001, p. 12), impacta o modo de vida das pessoas, encurta distâncias, dá acesso a produtos transnacionais e a ideias que cada vez mais circulam em escala global. Para os mencionados autores, esse fenômeno “sugere uma magnitude ou intensidade crescente de fluxos globais, de tal monta que Estados e sociedades ficam cada vez mais enredados em sistemas mundiais e redes de interações” (IDEM). Não haveria, portanto, possibilidade de as sociedades atuarem de maneira singular e os Estados-nações ignorarem as mudanças. Também não se teria previsibilidade do fim último desses processos, *ipso facto*. Oliveira, em leitura contundente sobre os efeitos da globalização no Brasil, atribui tais mudanças a “era de indeterminação” em marcha desde os anos setenta do século passado. (OLIVEIRA, 2007, p. 25-45).

Segundo vários autores, globalização significa expansão econômica desigual, processo de formação de empresas transnacionais, alta movimentação dos fluxos de informações, de pessoas e de capitais. Por conseguinte, esse estágio do sistema capitalista impõe às sociedades exigência de trabalhadores especializados, daí o aumento do trabalho informal, a flexibilização do contrato de trabalho e um “exército” de desempregados, além do

aumento de disparidade na renda do trabalhador, da pobreza e do subemprego que engrossam a exclusão social (GIDDENS, 1991; DUPAS, 1999; BAUMAN, 1999; SANTOS, 2000).

Essa realidade corrobora a hipótese de Touraine (1988)<sup>25</sup> segundo a qual os indivíduos possivelmente não conseguiriam construir uma sociedade econômica e socialmente equilibrada, pois, desde os estudos de Marx, argumenta-se que o desequilíbrio, as desigualdades econômicas entre os indivíduos se apresenta(m) como “lei” inerente ao capitalismo, cuja superação parece cada vez mais distante, pela sua capacidade de recomposição após cada ciclo de crises. Assim, nas sociedades “pós-fordistas”, em que o trabalho formal (trabalhador contratado formalmente, com carteira assinada) diminui e rebate na organização sindical dos trabalhadores, esta não mais seria a única nem, talvez, a principal estratégia de aglutinação dos indivíduos na sociedade, para enfrentar as injustiças e efetivar transformação (DUPAS, 1999, p. 52-58).

A tecnologia aplicada ao mundo do trabalho, na atualidade, é fato irreversível. Em grande parte das empresas, os supervisores e chefes não precisam deslocar-se até a produção, para exercer o monitoramento; apenas teclam botões e analisam imagens no monitor de câmeras instaladas no ambiente de trabalho. Nesse aspecto, a **teleinformática** ampliou enormemente o controle inconspícuo da força de trabalho e as possibilidades de negócios, a exemplo das atividades realizadas por videoconferências. Em tal modalidade, os interlocutores estão juntos apenas virtualmente, veem-se, escutam-se e interagem, mas, na verdade, podem estar separados por centenas ou milhares de quilômetros, em contato somente com o computador. A teleinformática e a comunicação por satélite desenvolveram possibilidades que calham como luva na mão de grupos econômicos, pois agilizam as transações na economia globalizada, eliminam distâncias e necessidades de estoques de produtos e permitem o acompanhamento *online* do trabalho (CHESNAIS, 1995; CASTELLS, 1998; THERBORN, 2000). De qualquer local do globo com acesso à rede mundial de computadores, pode-se realizar vários tipos de atividades sem a presença física do trabalhador no local de trabalho, porque, na sociedade globalizada e informatizada, não existe o local de trabalho – que pode ser realizado de qualquer lugar onde se encontra o “trabalhador virtual”. Nesse caso, não se confunde “local de trabalho” como sede de uma empresa com a existência

---

<sup>25</sup> Touraine desenvolve uma abordagem fundamentada na ideia de “sociedade programada”. Para ele, a *débâcle* do socialismo real, as mudanças no mundo do trabalho e os avanços tecnológicos levariam os indivíduos à sociedade programada e, por conseguinte, ao fim da sociedade industrial (TOURAINÉ, 1988). Porém, mais recentemente, o autor assumiu outra abordagem, desta vez ancorada no que ele denominou de “mudança de paradigmas”, passagem de um conjunto de mudanças a outro, em que o habitual e o normal são alterados com a inserção de novos processos. Paradigma não é “só um instrumento nas mãos da ordem dominante, mas igualmente a construção de defesa, de crítica e de movimento de libertação”. (TOURAINÉ, 2007, p. 9-13).

de um lugar físico onde o trabalhador realiza suas atividades; nesse sentido, o que não existe é o “trabalhador virtual”, porque ele sempre está num lugar concreto, em sua casa, por exemplo, ou num aeroporto, entre um voo e outro, trabalhando no seu computador. A revolução tecnológica microeletrônica, portanto, ajusta a produtividade a fatores organizacionais, otimiza processos produtivos, multiplica capacidade da matéria-prima, maximiza os resultados e especializa o trabalhador.

As alterações paradigmáticas da globalização e das políticas de corte neoliberal, *ipso facto*, nos últimos anos, ocuparam significativo espaço nas análises, constituindo-se argamassa das abordagens analíticas da categoria do social (cf., p.ex., ANDERSON, 1995; TERBORN, 1995; 2000; GIDDENS, 1991; BAUMAN, 1999). Nesse sentido, atemo-nos, um pouco mais, à análise de tais questões. A globalização, assim, conforma dois discursos: um reducionista, com enfoque no aspecto econômico, e outro político-sociológico, com perspectiva mais abrangente. Mas existem outros, conforme o recorte e o agente, por exemplo, o dos movimentos antiglobalização<sup>26</sup>; porém, para nossa análise não exaustiva, focalizamos aqueles dois. No primeiro, a globalização é um processo de abertura das fronteiras econômicas nacionais, circulação e interconexão de capitais financeiros, movimentação de bens, serviços e mercadorias em escala global, favorecendo a organização e a concentração de renda de grupos econômicos, “empresas-rede” e transnacionais (CHESNAIS, 1995; CASTELLS, 1998; DUPAS, 1999).

De acordo com o discurso dos globalistas, segundo Held e McGrew, existe apenas uma maneira de as sociedades prosperarem: a integração no mercado global. Os globalistas “(...) identificam a globalização, principalmente, com as atividades e relações que se materializam em escala inter-regional ou intercontinental” (HELD; MCGREW, 2001, p. 19). Para esse discurso, o “cidadão consumidor” é o principal ganhador na economia global, pois está livre para acessar produtos supostamente a “baixo custo” pela concorrência das

---

<sup>26</sup> Essa designação surgiu após as manifestações da Ação Global dos Povos, um movimento que promoveu várias manifestações em diversos países: as maiores foram em 18 de junho de 1999 (Colônia – Alemanha), durante a cúpula do Fundo Monetário Internacional (FMI), e dia 30 de novembro de 1999 (Seattle – Estados Unidos da América), por ocasião da cúpula da Organização Mundial do Comércio, na qual se falou de mais de cem mil pessoas em cada evento. Em outubro de 1993, ocorreu manifestação de centenas de milhares de pessoas em Bangalore, na Índia, para protestar contra o ciclo de negociações da rodada sobre o comércio mundial. Em maio de 1998 milhares de manifestantes voltam às ruas na cúpula do G8 (grupo dos oito países mais ricos). Surgiu nessa linha, em 2001, o Fórum Social Mundial (Porto Alegre – Brasil) com o tema “Outro mundo é possível”. Até 2005, esse evento realizou-se anualmente, com mais de cem mil pessoas a cada edição, naquela cidade, depois na Índia, na Venezuela, na África do Sul e vários fóruns nacionais e continentais realizados.

economias, flexibilização dos mercados nacionais e atuação de empresas globais. Contudo, a pauta da globalização é incrementada não apenas pelas “trocas” de produtos mas também pela “mundialização dos capitais” que favorece a formação de “empresas transnacionais e conglomerados econômicos” com poder de se sobrepor a governos (CHESNAIS, 1995: 2-5). Na mesma linha, Dupas acrescenta: “as corporações passaram a decidir basicamente *o que, como, quando, quanto e onde* produzir os bens e os serviços (marcas e redes globais) utilizados pela sociedade contemporânea” (DUPAS, 1999, p. 39).

No segundo discurso, tem-se ideia mais ampla e complexa de globalização: ela compreende a intensificação das relações sociais, econômicas, políticas e culturais em âmbito mundial e pode ligar eventos locais a lugares distantes com dimensão global e vice-versa (HARVEY, 2007 [1989]; HIRST; THOMPSON, 1998; GIDDENS, 1991). O processo de globalização impulsiona múltiplas relações: econômicas, políticas, sociais, culturais e indica quão complexa é a estrutura social no atual estágio do capitalismo, mas não determina *a priori* novo modelo de sociedade. Na estrutura social do capitalismo contemporâneo, residem múltiplas possibilidades de assimetria e dinâmicas que possibilitam diferentes atores intervenientes, seja no âmbito local, seja no global, por exemplo, o movimento antiglobalização acima referido. A atuação dos movimentos sociais urbanos no Brasil que se articulam em âmbito continental, remetemos ao capítulo sexto.

A globalização não tem somente efeitos positivos do tipo intensificação das trocas econômicas, ampliação das relações sociais, aumento das possibilidades do consumo, se é que esses efeitos podem ser considerados positivos. Para Bauman, as consequências negativas da globalização não são desprezíveis: elas consistem, por exemplo, no aumento do contingente de população pobre no mundo; na redução de postos de trabalho; na seletividade de mão de obra; na vulnerabilidade econômica; no aumento da diáspora e na segregação de grupos humanos (BAUMAN, 1999). Nessa direção, Chesnais observa que o impacto da globalização no consumo das famílias globalmente se tem dado por duas vias: por meio de diminuição da renda do trabalhador assalariado e pela queda na distribuição da renda nacional e global, em benefício de rendimentos financeiros a poucos grupos econômicos<sup>27</sup> (CHESNAIS, 1995). A globalização comporta um movimento que “tanto divide como une” (BAUMAN, 1999, p. 8), pois, paralelamente às transações comerciais e fluxos de informações, põe-se em marcha processo localista de isolamento e exclusão – processo que tanto conecta pessoas, grupos, negócios, produtos e relações, quanto segrega pessoas e comunidades. Para alguns, isso

---

<sup>27</sup> Não cabe aqui mostrarmos números, uma vez que esse discurso é bastante conhecido. Remetemos à leitura de *A globalização e curso do capitalismo de fim-de-século* (CHESNAIS, 1995).

oportuniza a maximização de ganhos, de conhecimentos, de oportunidades; para outros, significa exclusão, insulamento, localismo. Muitos grupos não conseguem ultrapassar as fronteiras locais nos aspectos econômico, social e cultural. A globalização, como estratégia do capitalismo, não conseguirá unificar todas as tribos, grupos e pessoas nem integrá-las no mercado econômico e lhes oferecer possibilidades de construir novas relações sociais; várias localidades, grupos e pessoas não terão chance de se inserirem nesses processos e obterem benefícios.

Conforme Bauman, na atualidade, algumas dicotomias já não fazem muito sentido, como longe e perto, aqui e lá, nacional e local. As fronteiras de tais bifurcações foram rompidas com a globalização e os aparatos tecnológicos que encurtam distâncias e suprimem limites. As “distâncias já não importam [tanto, FM], ao passo que a ideia de uma fronteira geográfica é cada vez mais difícil de sustentar no mundo real” (BAUMAN, 1999, p. 19). Mas o localismo não se reduz a aspectos geográficos e físicos de *locus*, comunidade, abrange a dimensão social dos que habitam localidades excluídas das vantagens econômicas e culturais e não conseguem romper fronteiras da exclusão social. Assim como as distâncias se encurtaram com a “revolução eletrônica”, também o espaço se redefiniu e foi planejado/organizado pela tecnologia. O “espaço, na era global, é ‘planejado, não doado por Deus’; artificial, não natural e mediado pelo *hardware*” (IBIDEM: 24). O espaço, desse modo, torna-se mais racionalizado, individualizado e menos comunitário. Para os que sofrem os efeitos da globalização, a tarefa de construir o espaço torna-se difícil, seja o espaço geográfico (a casa, o bairro, a comunidade), seja o espaço social (integração nas redes sociais físicas e virtuais). E, acrescenta o autor, “longe de serem viveiros de comunidades [pessoas vivendo em comunidades, FM], as populações locais [isoladas, FM] são mais parecidas com feixes frouxos de extremidades soltas” (IBIDEM: 31), desprovidas de referências geográficas e sociais, por exemplo, as populações moradoras de favelas nos centros urbanos.

Todavia, a globalização é um processo em marcha que se acelerou com a alta produtividade econômica de países da Europa e América do Norte, após a Segunda Guerra mundial (HARVEY, 2007; HIRST; THOMPSON, 1998; DUPAS, 1999). Esse processo ganhou impulso após a recessão de 1974-75 com o desenvolvimento tecnológico, com a liberalização das economias nacionais, as políticas de corte neoliberal e com a *débâcle* dos regimes socialistas do Leste europeu (1989/1991), os quais ampliaram a internacionalização do capital. Podemos, grosso modo, situar o atual período da globalização entre dois marcos históricos referenciais: a depressão econômica dos anos setenta (séc. XX) e os ataques às

torres do World Trade Center, em Nova Iorque, Estados Unidos, em 2001 (TOURAINÉ, 2007, p. 29).

Contudo, as leituras mais atualizadas sobre globalização continuam enfatizando a atuação das corporações transnacionais, a potencialização das redes de comunicação *online* cada vez mais forte, os efeitos das crises econômicas globalizadas e as consequências do desenvolvimento desigual forte ao meio-ambiente. Destacam-se também as grandes disparidades econômicas entre segmentos populacionais das sociedades nacionais e entre as nações. Os governos, ao que parece, não têm conseguido impor políticas de distribuição de renda de forma significativa, especialmente nos países latino-americanos e caribenhos onde as mudanças foram mais fortes (PONTES, 2002; FERRER, 2008; MILLÁN, 2010).

A economia globalizada, nos anos noventa (séc. XX), assumiu expressiva relevância ante os Estados nacionais, quanto à função de monitorar os negócios transnacionais, as empresas multinacionais e os oligopólios (CASTELLS, 1998; BAUMAN, 1999; THERBORN, 2000). Aos Estados a doutrina liberal orienta remover os limites legais para o livre funcionamento do comércio, vez que a economia se desenvolveria de maneira autônoma e independente: “A única tarefa econômica permitida ao estado e que se espera que ele assumia é a de garantir um ‘orçamento equilibrado’, policiando e controlando as pressões locais por intervenções estatais mais vigorosas na direção dos negócios e em defesa da população em face às consequências mais sinistras da anarquia de mercado”. (BAUMAN, 1999, p. 74).

Os Estados, em muitos casos, se retraem e renunciam a função de ordenar, regular, frear e estimular processos econômicos. Essa sobreposição da economia à política lhes impõe, por um lado, limitações nas prerrogativas de regulação dos mercados, por outro, estimula os ajustes fiscais e reestruturação do próprio estado – processos que ficaram conhecidos como políticas de orientação neoliberal (ANDERSON, 1995; THERBORN, 1995; BORÓN, 2000). Enquanto a globalização econômica dá ênfase ao mercado e ao capital, a doutrina neoliberal, por sua vez, atua como diretriz de orientações políticas. As ideias de Friedrich Hayek sobre um “novo liberalismo”, com *O caminho da servidão* (1944), fundamentadas no liberalismo clássico do século XVIII, foram redescobertas pela Escola de Chicago nos anos 1970 e utilizadas em oposição ao keynesianismo econômico. Como se sabe, este último, tendo atuado mais fortemente, após a crise econômica de 1929, representou um bem-sucedido ataque teórico ao liberalismo econômico, suposto causador de altas taxas de desemprego e deterioração social, o qual, após a Segunda Guerra mundial reforçou, na Europa, as políticas do *Welfare State*. Mas as raízes que levaram ao estado de bem-estar são mais amplas, têm a

ver com iniciativas políticas que não necessariamente partiram das políticas econômicas, relacionam-se às ideias e políticas social-democratas. (PRZEWORSKI, 1989; ANDERSON, 1995; ROSANVALLON, 1997; BORÓN, 2000).

O Estado de bem-estar, ou “Estado-providência” (Rosanvallon), significou a orientação estatal no desenvolvimento econômico com distribuição de renda, organização expressiva dos trabalhadores, conquista de salários mais justos, política de pleno emprego (na Europa) e políticas de assistência social (ROSANVALLON, 1997). Entretanto, na época, as ideias do novo liberalismo espalhavam-se na tentativa de prescrever receitas para “a liberação dos preços, a redução dos investimentos públicos e abrandamento das regulamentações” (ROSANVALLON, 1997, p. 47). Nesses termos, a crise econômica dos anos setenta (séc. XX) representou a oportunidade que o pensamento neoliberal aproveitou para experimentar, na prática, a sua teoria, do mesmo modo que a crise dos anos quarenta projetara o *Welfare State*. Assim, o neoliberalismo foi testado, contemporaneamente, nos continentes americano e europeu – no Chile, com Pinochet (1973-1990); nos Estados Unidos, com Ronald Reagan (1981-1989), e, na Inglaterra, com Margaret Thatcher (1979-1990). Na sequência, o novo liberalismo contagiou os governos da zona do ex-socialismo do Leste europeu<sup>28</sup> os quais embarcaram suas economias na globalização. Por último, vários governos latino-americanos<sup>29</sup>, sob orientação de agências multilaterais – Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional –, se encantaram com a nova doutrina e concretizaram a terceira onda das políticas de corte neoliberal. De acordo com Anderson, a doutrina do novo liberalismo cuida, basicamente, de:

Manter um estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro [público], mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa ‘natural’ de desemprego (*sic*), ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. (ANDERSON, 1995, p.11).

<sup>28</sup> Polônia, Hungria, Lituânia, Rússia (ANDERSON, 1995: 18).

<sup>29</sup> México, governo de Salinas (1988-1994); Bolívia, nos governos de Paz Zamora e Sanchez Losada (1989- 2003); Peru, governo de Fujimori (1990- 2000); Argentina, governo de Carlos Menem (1989- 1999); Brasil, governos de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso (1990- 1992 e 1995- 2002); Venezuela, governo de Carlos Andrés Perez (1989- 1993) (ANDERSON, 1995: 20-1).

Podemos assinalar, por fim, que, assim como o Estado de bem-estar funcionou mais fortemente, durante três décadas, também seu contraposto Estado “mínimo”, não conseguiu ultrapassar essa mesma marca. No primeiro ciclo – com início após a Segunda Guerra mundial –, as vantagens foram o aumento da produção de riqueza, a distribuição de renda (na Europa), os investimentos sociais e a circulação de mercadorias em escala global. Os Estados nacionais se fortaleceram, promoveram o desenvolvimento ecumênico e controlaram os mercados tanto na zona do capitalismo quanto na do “socialismo real”. No segundo ciclo – entre os anos setenta e fim da década de noventa (séc. XX) –, as mudanças no capitalismo caminharam no sentido oposto ao primeiro. A propósito, observa Fiori:

Em nome da credibilidade global de suas políticas econômicas, os governos (...) atacaram, de maneira idêntica, todas as formas conhecidas e tradicionais de solidariedade, acusadas de ‘corporativismo’. E, em nome do mercado e da competitividade global, sucatearam o patrimônio público, desindustrializaram-se, destruíram empregos e direitos sociais, reduziram os salários e cortaram os gastos e investimentos públicos sem alcançar maior desenvolvimento, nem muito menos uma maior equidade social. (FIORI, 2001, p. 93).

Mas, na primeira década do século XXI, o novo liberalismo apresenta expressivo arrefecimento pela prática de governos com inclinação desenvolvimentista à frente de Estados nacionais. Na América Latina, por exemplo, vários líderes políticos *populistas*, no sentido laclauiano, que criam condições para a constituição de um povo, acolhendo das “massas” demandas que antes não estavam inseridas nos discursos políticos, transformam tais demandas em políticas e oferecem oportunidades de articulação, de modo a fortalecer a participação de setores populares na construção política de suas sociedades. Com discurso antineoliberal estes líderes têm sido eleitos presidentes de seus países<sup>30</sup>, constituindo governo de centro-esquerda. Com eles, volta o discurso de um Estado robusto o suficiente para coordenar processo de desenvolvimento econômico com distribuição de renda; monitorar e regular os mercados econômicos e repactuar o compromisso estatal com o social ainda que as responsabilidades sejam divididas com a sociedade. Entretanto, tais governos, denominados de centro-esquerda, apresentam políticas estruturadas nos esteios do novo liberalismo. Por exemplo: no caso brasileiro, as políticas sociais estão focadas para a camada de baixa renda; a

---

<sup>30</sup> Brasil, Luis Inácio Lula da Silva (2002; 2006); Bolívia, Juan Evo Morales Ayma (2005; 2009); Equador, Rafael Correa (2006); Paraguai, Fernando Armindo Lugo de Méndez (2008); Uruguai, Tabaré Ramón Vázquez Rosas (2004); Chile, Verónica Michelle Bachelet Jeria (2006); El Salvador, Carlos Mauricio Funes Cartagena (2009); Nicarágua, Daniel Ortega (2006); Venezuela, Hugo Rafael Chávez Frías (1998; 2000; 2004; 2006) e Honduras, Jose Manuel Zelaya (2005). Este último sofreu um golpe em julho de 2009.

política de distribuição de renda ainda é fraca e a política econômica favorece a alta rentabilidade de grupos econômicos financistas, como veremos mais adiante.

Na seção seguinte, analisamos os impactos dessas mudanças na realidade brasileira, tomando por parâmetros as mudanças de ajuste estatal e projetos políticos em disputa, para, em seguida, tratarmos da mudança identitária de atores sociais coletivos urbanos.

## 2.2 Redemocratização e impactos da reforma do Estado brasileiro

Como se sabe, as mudanças globais de natureza econômica, política, social e cultural foram acompanhadas pela sociedade e pelo Estado brasileiro. Nossa análise, porém, não pretende abarcar a amplitude das mudanças locais. Concentramos a ênfase no debate da **reestruturação do Estado**, tentando evidenciar mudanças na relação com os atores coletivos, na disputa de projetos políticos entre grupos de centro-direita e centro-esquerda e nas consequências da configuração da sociedade no período de pós-redemocratização. Muito já se produziu sobre o processo de mudança política e social, centrando o foco na **transição democrática**<sup>31</sup> brasileira, objeto de estudos de vários cientistas sociais, a exemplo de Guillermo O'Donnell, José Álvaro Moisés, Eli Diniz, Luiz Werneck Vianna, Bolívar Lamounier, Wanderley Guilherme dos Santos, entre outros. Dessa maneira, não temos intenção de propor uma reminiscência acerca das mudanças pré-democráticas, mas de apresentar um conjunto de argumentação capaz de fundamentar a relação do Estado com a sociedade civil, sedimentada na argamassa da prática de atores sociais coletivos (DAGNINO, 2002; NOGUEIRA, 2005; BURITY, 2006).

Assim, tomamos como ponto de partida a “nova república”, período pós-governos militares, marcado pelas mobilizações sociais da sociedade civil, pelos planos econômicos (Cruzado, Cruzado Novo, Cruzeiro) e pela elaboração da *Constituição* de 1988. A mobilização social em oposição ao regime militar articulou ampla coalizão de diversos segmentos de lutas sociais (movimentos sociais populares, movimento sindical, novos movimentos sociais, associações de classes – de advogados, jornalistas –, igrejas, partidos políticos de oposição) na luta pela redemocratização. No plano econômico, os planos do

---

<sup>31</sup> A noção de **transição democrática** que utilizamos está próxima dos estudos de José Álvaro Moisés, que, por sua vez, se apoia em estudos de O'Donnell e a define como “a passagem de regime autoritário para um governo democrático” que cumpriria uma etapa sucedida pela consolidação de um regime democrático. A democracia implica estabilização de processo de escolha dos representantes da sociedade, maior participação dos cidadãos em mecanismos de controle da ação dos que exercem o poder e progressiva democratização econômica na sociedade (MOISÉS, 1995, p. 35).

governo Sarney, do período de transição, visaram a combater a alta inflação e retomar o crescimento econômico, mas logo se revelaram ineficazes nos dois *fronts*. A euforia de parte da população com a estratégia de congelamento de preços, elemento forte do Plano Cruzado, perdurou pouco; logo foi abatida pela frustração da ausência de produtos nas prateleiras dos supermercados, situação que impôs o rápido descongelamento. Os salários desvalorizados pela inflação, a quase ausência de políticas sociais, a relutância dos empresários em negociar a reposição de perdas salariais aos trabalhadores, constantes greves, aumento da violência, saturação do modelo de desenvolvimento econômico agravaram a estagnação da economia e a consequente pauperização das condições de vida da população. Esse foi, grosso modo, o cenário econômico e social da Nova República no transcorrer da década de oitenta (séc. XX).

No aspecto das mobilizações sociais, após a derrota da campanha das eleições “diretas já” (1984), em que os setores populares e partidos políticos de oposição haviam dedicado quase todas as suas energias, os movimentos sociais voltaram suas baterias para o processo constituinte, na expectativa de obter mudança social e democratização do Estado. O processo constituinte, portanto, para os setores populares, assumiu *status* de novo referente político. Entretanto, o resultado principal só foi possível após dois anos de trabalho dos deputados constituintes; intensa mobilização da sociedade civil organizada; milhões de assinaturas a emendas populares<sup>32</sup>; numerosos debates; negociações entre bloco conservador (constituído de parlamentares ruralistas e conservadores), progressista e setores de esquerda. A Constituição foi promulgada em outubro de 1988.

A despeito de as reivindicações da sociedade e as negociações terem robustecido a nova lei, o marco jurídico constitucional não logrou aquiescência entre diferentes segmentos sociais, pois os “blocos políticos”, àquela época, apresentavam maior nitidez ideológica e projetos políticos mais bem definidos. Para os setores progressistas, a nova *Constituição* representava enormes avanços (nos direitos políticos, direitos sociais, no sistema federativo, na indicação da função social da propriedade, nas garantias das liberdades individuais); para os liberais e conservadores, a carta obrigava excesso de travas à governabilidade (forte ênfase nos direitos sociais trabalhistas, nos instrumentos de participação direta na gestão pública, no controle social e de caráter intervencionista); para os setores de esquerda, a *Constituição* não concebia os avanços esperados, pois não estavam incluídas a reforma agrária, a reforma urbana nem a reforma no sistema político e outras reivindicações dos movimentos sociais,

---

<sup>32</sup> A Assembleia Nacional Constituinte recebeu 122 emendas da sociedade civil, subscritas por 12.259.974 pessoas de todos os Estados da federação (TEIXEIRA, 2003, p. 43). Entre as várias emendas, *figurou a da reforma urbana*; em torno dela, os movimentos populares urbanos têm-se articulado ao longo dos anos noventa, até os dias atuais.

como definição da função social da propriedade urbana e do caráter produtivo da propriedade rural (BURITY, 2006). Por exemplo, os deputados do Partido dos Trabalhadores, à época, relutaram em assinar o texto final da lei, em clara demonstração de insatisfação e protesto. As insatisfações com as conquistas institucionais no campo da reforma urbana contribuíram sobremaneira para manter os movimentos sociais urbanos aglutinados nessa demanda, articulados e lutando por suas bandeiras.

Com o novo marco jurídico e eleições presidenciais asseguradas, a sociedade brasileira entrou em novo ciclo nos anos de 1990. Nesse período, o discurso em âmbito internacional foi de integração global e inserção na modernidade, Estado eficiente, economia integrada às economias avançadas. Prevaleceu o discurso de mudança. O país, após quase trinta anos de regime político autoritário, embarcou em tal discurso e acertou, finalmente, o caminho da consolidação democrática. “Os ritmos, rotinas, e procedimentos da democracia prevalecem e se estabilizaram, possibilitando a vigência de um amplo regime de liberdades e de direitos, tanto no plano partidário e sindical quanto em termos de opinião” (NOGUEIRA, 2005: 39). Para dar cabo ao discurso da modernidade, era necessária a renovação do Estado e da sociedade.

Nesse novo ambiente, estruturaram-se dois discursos que alinhavam **projetos políticos**<sup>33</sup> distintos para o país e que concorreram as eleições presidenciais de 1989. Por um lado, o discurso anunciador de mudança, de tempos novos, da inserção do país na era moderna tinha à frente o projeto **liberal-conservador** ancorado na candidatura a presidente de Fernando Collor de Mello. A face liberal desse discurso expressava-se na promessa de resgate do país dos atrasos econômicos, político e social, abrindo as fronteiras econômicas aos mercados internacionais, modernizando a indústria nacional e adequando o aparelho estatal às exigências dos novos tempos, mas as desigualdades sociais seriam resolvidas com o crescimento da produtividade. O conservadorismo, portanto, consistia na manutenção do *status quo* das elites econômicas e políticas, na ausência de propostas capazes de inserir os setores empobrecidos na prometida modernidade e na conservação das estruturas de poder e dominação. Do outro lado, o discurso, também de renovação, se firmava na ideia de mudanças radicais: propunha participação da sociedade na gestão do Estado, fim da pobreza e da miséria com a socialização da riqueza, mudanças estruturais, ofertas de bens e políticas públicas à população – assim se configurava o projeto **democrático-popular** encabeçado por

---

<sup>33</sup> Usamos a noção de “projeto político” segundo designa Dagnino: “conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”. (DAGNINO, 2002, p. 282).

Luis Inácio Lula da Silva, líder sindical, forjado nas lutas dos operários de São Paulo, mas representante dos anseios da sociedade civil organizada. Após disputa exaltada e acirrada, no segundo turno das eleições, venceu por margem apertada de votos o projeto liberal-conservador<sup>34</sup>.

O governo do presidente Collor teve início com o país mergulhado em crises econômica, social e de legitimidade, mas ele contava com a confiança da população, aquela forjada no discurso e na aparente postura inovadora do primeiro presidente eleito após quase trinta anos. Assim, acreditava a população que a realidade econômica e social mudaria para melhor. O governo, porém, ignorando (ou contando com) a confiança da população, anunciou um plano econômico cujo principal objetivo era dominar a hiperinflação, mas o resultado imediato que surpreendeu o imaginário e a vida prática da população foi o confisco da poupança. A expectativa da população naquele projeto político dali em diante foi abalada e, aos poucos, desapareceu pela ineficácia dos sucessivos planos econômicos, volta da inflação alta, corrupção generalizada nos poderes legislativo e executivo federais, baixa credibilidade do governo e pelo país continuar mergulhado nas crises econômica, social e política mais profundas que em tempos da transição democrática – governo Sarney. O desaguadouro das crises, em 1992, como é conhecido, foi o *impeachment* do presidente Collor.

Com o impedimento do presidente Collor, a gestão do país prosseguiu com o então vice-presidente Itamar Franco. Este, na tentativa de domar a crise e reorientar o governo que herdara, confiou a condução da economia ao então senador pelo PSDB Fernando Henrique Cardoso, nomeando-o ministro da Fazenda; abriu diálogo com setores da sociedade civil organizada e partidos políticos (CNBB, ONGs, OAB, PT), na tentativa de resgatar a confiança, construir na sociedade as condições políticas de governabilidade e retirar o país de enormes crises.

Para reverter a crise econômica, o presidente Itamar Franco encomendou ao ministro da Fazenda a elaboração de um plano econômico. O ministro, por vezes, reuniu economistas simpatizantes do ideário social-democrático brasileiro os quais, em pouco tempo, apresentaram à sociedade o Plano Real. Entre as estratégias do referido plano, mostrou-se à sociedade a proposta de mudança de moeda, a equiparação do real ao dólar, o controle da inflação, a desindexação da economia e a gestão econômica com plano de metas. Tais ações

---

<sup>34</sup> Naquela eleição, o candidato Lula obteve, no segundo turno, 44,2% dos votos válidos, mais de 31 milhões.

produziram efeitos positivos imediatos e pavimentaram gradualmente a retomada de confiança da população no governo.

No âmbito social, o presidente acolheu a proposta de elaboração e implementação do programa de combate à fome, apresentada por Luis Inácio Lula da Silva com apoio de setores da sociedade organizada. Surge dessa proposta o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), criado ainda no governo Itamar Franco. O discurso de combate à fome ecoou difundiu-se na sociedade; o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) desenvolveu pesquisas e construiu uma série de documentos denominados de **mapa da fome**, em que, pela primeira vez, a dimensão desse problema foi publicamente explicitada: cerca de 32 milhões de brasileiros conviviam com as consequências do drama da fome. Dos debates surgiu a campanha Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida (1993) – ação da sociedade civil, coordenada por Herbert de Souza (o Betinho), à época diretor do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). A campanha criou milhares de comitês de apoio por todo o país, nos quais a participação de funcionários públicos, empresários, sindicatos, igrejas, ONGs e cidadãos foi marcante na arrecadação e distribuição de milhares de toneladas de alimentos (GOHN, 1997; CACIA BAVA, 2000).

Pelo exposto, por um lado o aborto do projeto liberal conservador; por outro, os efeitos positivos do Plano Real, associados a novo discurso alusivo a modernidade, mudança, competência e à inovação social<sup>35</sup>, pavimentaram o caminho da social-democracia brasileira<sup>36</sup> a qual chegou ao poder político central com a eleição, em 1994, de Fernando Henrique para a Presidência da República pelo Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB). Reeleito em 1998, derrotou, assim, mais duas vezes, o discurso do projeto democrático-popular, representado por Lula. O primeiro governo de Cardoso coincidiu com intensa pressão da

---

<sup>35</sup> Discurso de Fernando Henrique Cardoso quando ministro da Fazenda no governo de Itamar Franco e candidato a presidente: “Dado o colapso, que vem de longe da ‘burguesia nacional’ e dada à ineficiência do Estado, estaremos condenados, com ou sem ‘Consenso de Washington’, à ausência de um projeto nacional viável, se continuarmos na indefinição política quanto à forma e eficiência do Estado. É para a reforma do Estado, tornando-o mais competente, com carreira e treinamento adequado dos funcionários, mais voltado para a inovação social e menos preso aos interesses corporativos das empresas estatais e dos segmentos ‘cutizados’ da burocracia, que se requer a nova fórmula política” (Folha de São Paulo: caderno mais, 10/07/94).

<sup>36</sup> A social-democracia europeia surgiu no debate político do movimento socialista reformista e socialista revolucionário, até o início do século XX. Os socialistas reformistas democráticos defendiam a participação dos operários no processo político eleitoral, enquanto os revolucionários se posicionavam contra a democracia eleitoral. Os socialistas reformistas seguiram criando partidos políticos socialistas que deram origem à social-democracia, esta baseada na ideia de *compromisso com o social*, juntando o Estado, patrões e sindicatos em função do Estado social redistributivo (cf. PRZEWORSKI, 1989; ROSANVALLON, 1997 e GIDDENS, 1999). No Brasil, ocorreu o contrário, a social-democracia à brasileira surgiu da cisão de líderes políticos do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) descontentes com a posição ambígua do seu partido no governo de Sarney. Ela agregou políticos conservadores da União Democrática Nacional (UDN) migrados para o MDB, denominado, posteriormente, de Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

conjuntura internacional em torno de flexibilização da economia e de ajuste no aparelho administrativo do Estado, de maneira a atender às necessidades dos mercados econômicos (NOGUEIRA, 2005; BURITY, 2006). As mudanças na economia e no Estado no governo de Cardoso, como veremos, geraram intensos debates entre analistas, militantes sindicais e sociedade civil, acompanhando a tendência dos debates internacionais sobre as mudanças no sistema capitalista acima mencionado.

Duas linhas de análises se destacam. A primeira observação são as mudanças brasileiras na década de noventa (séc. XX), obra quase exclusiva do neoliberalismo brasileiro<sup>37</sup>. Para Sader, a eleição de FHC representou uma “(...) coalizão neoliberal brasileira [que] buscará formas heterodoxas de imposição, em meio a alianças com as elites e a direita política, tentando provar que, sem essas forças, qualquer transformação do país é impossível” (SADER, 1995: 37). Anos mais tarde, Oliveira analisou os governos de FHC e concluiu: “O período de Fernando Henrique Cardoso aprofundou, num grau insuspeito, o desmanche iniciado [por Collor]. Privatização total das empresas estatais (...). A relação estado-burguesia se altera radicalmente, tornando o estado uma espécie de refém do novo poder econômico centrado nas multinacionais produtivas e financeiras” (OLIVEIRA, 2007, p. 31). A segunda a que mais nos atemos, oferece leitura mais alargada dos processos de transformações, com foco no que Nogueira chamou de “reformismo de estado” (NOGUEIRA, 2005) ou ação política da “terceira via à brasileira” no entender de Burity (2006). Contudo, estas duas concepções não são totalmente discrepantes, pois argumentativamente convergem na perspectiva que fundamenta, por viés diferente, o diagnóstico de tríplice crise do Estado brasileiro, apresentado por Bresser Pereira e Barreto: a “crise fiscal”, acentuada na perda de crédito por parte do Estado e poupança interna negativa; a “crise do modo de intervenção do Estado”, associada ao esgotamento do modelo de industrialização vigente no país e a “crise do modelo burocrático de gestão pública”, que incidia em altos custos e pouca qualidade dos serviços públicos estatais (BARRETO, 1999; BRESSER PEREIRA, 1999). No entanto, tanto Nogueira quanto Burity não subscrevem as saídas apontadas por Bresser Pereira para as três crises; suas análises da caracterização das crises são discrepantes da dos autores acima.

A fim de superar essas crises, no primeiro governo de Cardoso, três estratégias foram articuladas sob a chancela de Bresser Pereira (ministro da Administração Federal e Reforma do Estado) e outros ministros: para a crise fiscal, instituiu-se a reforma monetária com rígido regime de metas de *superavit* primário; no aspecto da intervenção do Estado na economia,

---

<sup>37</sup>

Cf. Chico de Oliveira, 1995; Emir Sader, 1995; José Paulo Neto, 1995; Fiori, 2001.

impôs-se o programa de privatização de empresas públicas<sup>38</sup> e flexibilização das normas de funcionamento do mercado e das leis trabalhistas que favorecessem a entrada de produtos, empresas e capitais estrangeiros no mercado brasileiro; para a crise de gestão do Estado, flexibilizou-se a estabilidade do emprego público, diminuiu-se o número de funcionários, implementou-se a modalidade de trabalho terceirizado no setor público e estimulou-se a criação de uma **esfera pública não estatal** (BRESSER PEREIRA; GRAU, 1999).

Segundo Nogueira, o “reformismo de estado” relaciona-se ao extenso processo de reforma no aparelho administrativo do Estado, realizado em vários países da América Latina, na onda dos governos afeitos a políticas de corte neoliberal. A expressão “reformismo”, portanto, significa um “movimento” desencadeado pelos governos, nos anos de 1990, na América Latina, de adaptação do Estado às necessidades dos mercados globais. Para o mesmo autor, as reformas se dirigiam no sentido de reposicionar “as economias nacionais, as sociedades e o aparato estatal com uma globalização econômica vista como já estabelecida e impossível de ser criticamente assimilada ou enfrentada (...), reformismo de tipo passivo, mais adaptativo que criativo” (NOGUEIRA, 2005, p. 40-1). Assim, como vimos acima, a reforma do Estado brasileiro foi elaborada em três eixos: redução do aparelho administrativo estatal, aspecto monetário e fiscal e introdução de um novo *modus operandi* gerencial<sup>39</sup>.

Para Nogueira, contudo, outra reforma no Estado seria possível, a forma “ético-política”, que tomaria por base as dimensões político-administrativas, social-econômica e emancipatória. Assim, em vez do enfraquecimento do Estado, promover-se-ia a qualificação para gerir com competência as mudanças do sistema capitalista; no lugar do enxugamento da máquina, esta se adequaria às necessidades da sociedade como um todo; e contra a adaptação passiva à globalização, inserção autônoma e criativa no mundo globalizado. Ao contrário desse ideário, a reforma procedida por Cardoso enfraqueceu o Estado, aumentou a ojeriza do cidadão pelo que é público, diminuiu e precarizou o aparato técnico-administrativo de alguns setores estatais, notadamente da área social – educação e saúde. Na dimensão social, a

<sup>38</sup> Privatização da empresa Vale do Rio Doce, de empresas de telecomunicações, do setor elétrico, de ferrovias e rodovias federais.

<sup>39</sup> Para Barreto, citando Bresser Pereira, o Estado gerencial, ou administração pública gerencial, “nova administração Pública”, foi implementado no Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália nos anos de 1980. O “Estado gerencial” tem, entre outras características, as seguintes: “a) orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente; b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão; c) fortalecimento e aumento da autonomia estatal (...); d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, centralizadas, e as unidades descentralizadas executoras dessas mesmas políticas; e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas que realizam atividades exclusivas do Estado e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo em que o poder de Estado não está envolvido; f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos; g) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser competitivamente licitadas no mercado” (BARRETO, 1999, p. 112).

reforma não gerou estratégias de distribuição de renda, integração social, melhoramento na qualidade dos serviços públicos; centrou-se nas dimensões econômica e gerencial do Estado – subordinadas às orientações de agências de monitoramento. Conclui o autor: “o reformismo da década de 1990, na verdade, caracterizou-se muito mais por empreender um movimento de *ajuste* do que por reconstruir o país” (NOGUEIRA, 2005, p. 51 - grifo nosso).

Já no entendimento de Barreto, numa visão otimista, a reforma do Estado brasileiro promoveu:

a redefinição do papel do estado nacional e das suas relações com a sociedade; a incorporação, pelo setor privado, de parcelas da produção de bens e serviços públicos antes de competência do Estado; e a emergência de um setor público não-estatal – ou terceiro setor – como espaço social autônomo [?], entre o estado e o mercado, voltado para atividades sociais sem fins lucrativos. (BARRETO, 1999, p. 108).

A reforma foi um processo de reordenamento do Estado, desonerando-o de parte das suas responsabilidades com os serviços públicos, especialmente, das áreas de assistência e promoção sociais. O incremento do setor “público não-estatal” permitiu outras configurações na relação do Estado com a sociedade, emergência de novos atores sociais e consequente aumento da contenda intrasociedade civil organizada e desta com Estado. Nessa mesma batuta, Bresser Pereira defende que “A reforma também deverá alcançar a garantia, pelo estado, de que as atividades sociais que não são monopolistas por natureza [*sic*], sejam realizadas competitivamente pelo setor público não-estatal e por ele [Estado] controladas ainda que com seu apoio financeiro, de maneira a conseguir a ampliação dos direitos sociais” (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 17). E acrescenta logo a diante: “a reforma nessa direção é propósito relevante para o próprio fortalecimento da esfera pública não-estatal” (IDEM, 1999: 29). A reforma do Estado – parece evidente – visara também à reconfiguração da sociedade civil organizada e seu fortalecimento para o repasse de funções antes de competência do Estado. Assim o autor e estrategista da reforma administrativa do Estado brasileiro justifica suas proposições: a principal razão para recorrer às entidades sem fins lucrativos “não é porque elas sejam mais eficientes na provisão de serviços do que poderia ser qualquer outra entidade, mas sim porque permitem desenvolver papéis que nem o estado nem o mercado poderia” (IDEM, 1999, p. 33). Tal afirmativa ilustra bem a extensão do impacto da reforma do Estado na sociedade civil organizada, ponto este que retomamos na seção subsequente.

Quanto à **terceira via à brasileira**, para Burity, de modo simples, refere-se à força política não definida, com clareza, pela direita tampouco pela esquerda; trata-se, antes, de

uma posição que procurava articular elementos discursivos e propostas classicamente oriundas do campo da direita ao discurso que se pretendia moderno da esquerda, em nome de uma centro-esquerda “social-liberal”, apesar de, à época do surgimento do PSDB (1988), os termos direita e esquerda apresentarem significados e nitidez possíveis de distinguir a atuação dos partidos com tal conotação. Os membros dessa força política antes orbitavam o PMDB, porém, insatisfeitos com a atuação do governo Sarney, constituíram força política própria. O termo “terceira via”, conforme afirma Giddens, não tem sentido especial. Quando foi utilizado, pela primeira vez, por analistas ou políticos, referia-se à terceira possibilidade política. Mas no debate marxista, tinha um sentido especial desde que os comunistas italianos a difundiram como socialismo *aggiornato*, reconciliado com a democracia. Na versão de Giddens, o termo queria distinguir as ideias da social democracia europeia em relação ao capitalismo norte-americano e ao socialismo soviético.

Para o mesmo autor, expoente de uma nova terceira via, o propósito consistia na superação tanto da política social-democrata europeia em decadência quanto do neoliberalismo naqueles países. Assim, estabelecer-se-ia um pacto tácito de condução política entre Grã-Bretanha e Estados Unidos (GIDDENS, 1999, p. 7-36). Tal proposição acolheria países simpatizantes à proposta, a exemplo do Brasil, que flertava com os dois governos. Cairia bem para Cardoso apresentar-se ao mundo junto àqueles líderes que pretensamente se demonstravam propulsores da moderna política pós-neoliberal, com a diferença de que, no Brasil, Cardoso estava atrasado na pretensão moderna de ser pós-neoliberal: vivia-se aqui em pleno processo de ajustes econômicos e estatais sob rígida orientação do Banco Mundial e do FMI.

Sobre a terceira via à brasileira, Burity desfia detalhadamente seus feitos:

*Contra o neoliberalismo* esta terceira via mantém uma referência de papel ativo do estado na área social, embora lhe retire a obrigação de atuar diretamente; assume o discurso da participação ampliada..., mas disciplina por meio de adoção de instrumentos...; ressalta as virtudes da sociedade civil..., mas atua [em relação a ela] seletivamente; preocupa-se em ampliar a oferta de bens e serviços públicos..., mas transfere ao mercado e sociedade a iniciativa de propor ações; propõe-se a reforçar a dimensão pública do aparelho do estado, mas introduz mecanismos de gestão bastante semelhantes ao da esfera privada do mercado. (BURITY, 2006, p. 80 – grifo nosso).

O autor esclarece aspectos do projeto da social-democracia brasileira, postos em prática com a reforma do Estado, e observa que tais orientações, de certa forma, se colocaram na contra mão do neoliberalismo. A análise dos aspectos acima, à conjunção adversativa

“mas”, logo indica em que tais mudanças foram efetivadas, impondo, reorientando a ação e transferindo responsabilidades do Estado à sociedade, conforme destacamos em vários momentos. Em tais condições, se não foi efetuada a versão neoliberal mais ortodoxa, possivelmente à que o autor se refere, a sociedade brasileira não escapou à versão neoliberal da terceira onda (Anderson), na direção do que afirmou Nogueira. Contudo, na sequência de sua análise, Burity remete para essa possibilidade, ao assinalar que a reforma do Estado brasileiro absorveu elementos identificados, por um lado, com a terceira via e, por outro, com o neoliberalismo. No primeiro caso, destaca a “referência de compromisso com a equidade social”, o Estado com “poder de coordenar redes de atores” e monitorar a prestação de serviços públicos. No segundo, é apresentada a responsabilização do setor privado com os serviços públicos, a adoção de mecanismos de gestão pública oriundos do mercado (metas, competitividade, contrapartidas), a acentuação negativista da condição monopolista do Estado e a desregulamentação do mercado. Segundo acentuamos acima, a reforma do Estado brasileiro pesou mais para o lado neoliberal do que para o lado da terceira via, mas isso não significa que a terceira via não tenha tido um lado neoliberal – se teve, aqui no Brasil, ele foi forte. Proeminentes exemplos para nossa proposição foram o programa de privatização (já referido) e a condução, em parte, da execução da política social no governo Cardoso, a qual foi entregue a setores da sociedade civil organizada, tendo à frente o conselho do Comunidade Solidária.

Para as políticas de combate à pobreza, o governo da social-democracia, por um lado, criou o programa Comunidade Solidária (1995), ao qual confiou a difusão, o acompanhamento, a coordenação e a execução parcial da política social, a despeito de ministérios continuarem atuando na área social sem ingerência direta do mencionado programa. Este substituiu a política assistencialista da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e foi coordenado pela primeira dama, Ruth Cardoso. Criou-se também o conselho da Comunidade Solidária com a função de gerir, coordenar, orientar e integrar as políticas da área social, sem participação de membros do governo, e participação, a convite do presidente, de lideranças de ONGs<sup>40</sup>, artistas e personalidades midiáticas e religiosas. O programa

---

<sup>40</sup> Organização não-governamental (ONG) é uma associação jurídica sem fins lucrativos. As ONG surgiram no período pós-guerra, na Europa (...), “em fins dos anos 40 [do século XX]. O termo ONG aparece [pela primeira vez] nos documentos das Nações Unidas para designar as instituições privadas com as quais este organismo poderia estabelecer consultas” (LANDIM, 2003: 108). No Brasil, as ONG surgiram em fins dos anos de 1970 e 1980. No início, eram centros de assessoria e educação popular (educação não formal) – muitos apoiados pela Igreja Católica da teologia da libertação – e com vocação política à democratização do Estado e da sociedade. Mais tarde, nos anos de 1990, após intenso debate, esses centros assumiram a denominação de ONG, demarcando politicamente seu terreno em relação aos movimentos sociais, ao Estado e às organizações tipo

Comunidade Solidária tornou-se a principal estratégia de ação na área social (BURITY, 2006; PELIANO, 1995; SUPLICY, 1995). Por outro lado, a institucionalização da **esfera pública não-estatal** com o marco jurídico do terceiro setor<sup>41</sup> completou a estratégia da política social executada pelas organizações da sociedade civil, cidadãos voluntários, instituições do mercado e de governo no que deveria ser ampla parceria entre sociedade e Estado.

Finalmente, para encerrar esta seção, procedemos a uma breve digressão sobre o que acenamos acima quanto à ideia de projeto democrático-popular que, no governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), podemos denominar de **projeto democrático social-liberal**. A ideia de projeto democrático-popular configura-se num conjunto de intenções genéricas que discursivamente responderia aos anseios de setores populares e grupos políticos de esquerda, os quais tiveram em Lula o principal porta-voz nas eleições presidenciais. Para grupos populares ligados à esquerda, tal projeto representava a democratização radical do Estado: eliminação das desigualdades sociais e econômicas; realização de mudanças profundas na estrutura agrária e urbana; mudanças radicais e universalistas na educação, na saúde, na assistência social; democratização econômica com distribuição de renda; mudança no sistema político e mudança institucional do Estado – propósitos defendidos por sindicalistas, lideranças de movimentos sociais, intelectuais, militantes de partidos políticos de esquerda e de ONGs (WEFFORT, 1989; BITTAR, 1992).

Após três derrotas, Lula chegou ao poder político central em janeiro de 2003, com o apoio da sociedade civil organizada, que, desde as lutas sociais dos anos 1980, se afinara com propostas políticas de mudanças, parte do empresariado nacional do setor têxtil, eletroeletrônico, comércio e outros<sup>42</sup>. O caminho percorrido desde aquelas eleições foi de aprendizado político para a vanguarda do Partido dos Trabalhadores incorporada ao processo de disputa interna no partido e, ao mesmo tempo, aquelas ideias gerais foram paulatinamente se tornando maleáveis e ignoradas, como a reforma agrária.

Desse modo, a proposta de projeto que levava Lula à Presidência da República já não representava as ideias gestadas nos anos oitenta e noventa na luta pela democratização. O

---

fundações, institutos e consultorias sociais de empresas. Em 1991, elas fundam a “Associação Brasileira de Organizações Não-governamentais” – ABONG (GOHN, 1997).

<sup>41</sup> O marco regulatório do **terceiro setor** inclui a Lei das OSCIP Nº 9.790 de março de 1999, a Lei do Voluntariado Nº 9.608, de fevereiro de 1998, e o Decreto Nº 3.100, de 30 de junho de 1999.

<sup>42</sup> Desde as eleições de 1994 que a atividade de “empresários na campanha do PT tomou um vulto organizativo e uma projeção política mais consistentes. O Comitê Empresarial Lula Presidente pode desenvolver uma atuação desassombrada. Enviou a proposta de governo Lula para uma lista imensa de entidades empresariais e homens de negócios, organizou reuniões entre empresários e economistas e dirigentes do PT, realizou eventos para captar recursos financeiros, realizou panfletagens em frente à FIESP e à Bolsa de Valores, em São Paulo”. (POMAR, 1995).

Partido dos Trabalhadores havia flexibilizado seus propósitos e construído uma política nova de alianças (antes, possível apenas com partidos de esquerda), agregando partidos de centro-esquerda, grupos políticos conservadores e capitaneando apoio de setores do empresariado. Nesse movimento, articulou sua militância ao *marketing* político profissional, com diálogo voltado para a sociedade como um todo, não mais só para os trabalhadores e os pobres; as campanhas eleitorais cada vez mais primaram pela criatividade e qualidade; o partido redirecionou o foco do projeto antes centrado na denúncia das injustiças sociais e proposições radicalizadas, como reforma agrária por meio de distribuição de terra, não pagamento da dívida externa, participação direta no governo. Em consequência da abertura interna às alianças de partidos de centro-esquerda, passou a assumir compromisso com a defesa da estabilidade financeira, controle da inflação e redução das desigualdades sociais pelo aumento da produtividade (NOGUEIRA, 2005; BURITY, 2006).

Por um lado, a nova estratégia de *marketing* político contribuiu para suavizar o discurso do candidato Lula, adequando-o à nova realidade partidária; apresentar novo visual estético à sociedade; dominar técnicas de relação e comunicação pela mídia, tornando-o mais “palatável” a setores da sociedade antes resistentes ao seu discurso. Por outro lado, o partido propôs à sociedade um projeto renovado, com ideias originais diluídas, abrandado na proposta de transformação político-social e econômica, sintetizado na *Carta ao povo brasileiro*, divulgada antes do final do segundo turno das eleições de 2002, na qual o partido se comprometia com mudanças sem rupturas e manutenção das bases da política econômica do governo anterior. Assim, as ideias de projeto democrático-popular se transformavam, aos poucos, em perspectiva diferente que, sem muito rigor, se poderia denominar de *projeto democrático social-liberal*, ou seja, uma concepção de democracia social-liberal em vez de democracia popular, no sentido de o povo ter mais poder de decidir efetivamente os destinos da nação.

Após a vitória do presidente Lula (2002), dois sentimentos contraditórios se disseminaram na sociedade brasileira: um, de esperança, ânimo e quase euforia, incorporado no imaginário dos setores populares, que viam, na eleição do ex-operário e líder sindical dos anos 1980, a oportunidade construída para a transformação político-social, econômica e cultural alinhavada há várias décadas nos discursos dos setores populares articulados em três campos: movimento sindical, movimentos sociais urbanos e movimentos rurais – para estes, seria o momento certo de rompimento com as políticas de corte neoliberal, com as estruturas opressoras, com a política de concentração de renda, uma espécie de encontro do país com ele mesmo. O outro sentimento expressava medo, incerteza, insegurança dos grupos econômicos

(banqueiros, industriais, agropecuaristas) que temiam a possibilidade de ruptura econômica e mudanças estruturais, por exemplo, reforma agrária por meio de confisco e desapropriação de propriedades, reestatização de empresas, regulamentação do setor financeiro e política brusca de transferência de renda. Entretanto, por razões diferentes, todos que conviviam com aqueles sentimentos se surpreenderam. O primeiro constatava a condução da política econômica e financeira calcada no compromisso com metas fiscais e um governo expressivamente cauteloso, sem acenar para as esperadas mudanças estruturais. Então, a euforia cedeu lugar à perplexidade. Enquanto isso, o segundo, *ipso facto*, percebia um governo prudente, cauteloso, que, aos poucos, pelas atitudes (ou falta de), ganhava confiança e admiração de parte expressiva dos setores econômicos. Ao invés de um governo de esquerda e com ações revolucionárias, ataque ao capitalismo e ao neoliberalismo, consolidava-se um de centro-esquerda, apoiado na coalizão de forças progressistas e conservadoras, com práticas reformistas, conciliadoras e mudanças graduais (NOGUEIRA, 2005) – talvez um governo que se movimentava no campo das indeterminações, no sentido de que não estava definida *a priori* sua linha política. Ou no sentido em que, se já não há mais um núcleo determinante do desenvolvimento histórico, se a estrutura econômica não é a base sobre a qual tudo o mais se erige, se a política é constitutiva da realidade, a indeterminação não significa indefinição, ambiguidade, falta de coragem para tomar decisões firmes; antes, significa que não está dado de antemão o desfecho das lutas sociais e dos processos políticos; que estes não são progressistas ou conservadores, revolucionários ou reformistas “no começo”, mas “ao longo de” jornadas. A postura ambígua do governo em relação às poucas ações coletivas da sociedade por mudanças mais substanciais transcorreu todo o primeiro mandato (2003 a 2006). Os movimentos sociais, sobretudo os urbanos, quase não reagiram a essa postura, colocando-se numa clara aporia: não “baterem” no governo, por supostamente se sentirem vinculados a ele e, sem exercer forte pressão, talvez não conseguirem as mudanças desejadas. Assim se comportou o movimento da reforma urbana durante todo o primeiro governo do presidente Lula.

Sinteticamente, as realizações do governo apontam para três aspectos: no âmbito da democratização do Estado, aprofundamento dos processos de participação com criação de vários conselhos – das cidades, da juventude, da igualdade racial –; realização de conferências de políticas públicas – cidades, mulheres, igualdade racial, juventude, cultura etc. – realizadas nas três instâncias da federação – municípios, Estados e União –; e criação de secretarias

nacionais<sup>43</sup> que dão acesso à gestão do Estado às mulheres, aos negros e à juventude – com atribuições de estabelecer e coordenar políticas públicas orientadas a esses segmentos. Na área social, a despeito de a política social estar desenhada para atender aos grupos mais vulneráveis da sociedade com projetos e programas fragmentados, em relação aos governos anteriores, o de Lula tem expandido o alcance dos projetos e programas à expressiva parcela da população pobre<sup>44</sup>. Em suma a marca do social apareceu mais fortemente nesse governo, sem que este tenha conseguido atender a todas as demandas da área social nem demonstrar a dimensão estrutural que alteraria a posição relativa das pessoas em bases estáveis. A despeito das aspirações socialistas de militantes dos movimentos sociais e de partidos de esquerda, no aspecto econômico, o governo do presidente Lula apresentou marca mais visível na política econômica com estímulo à expansão do mercado interno de consumidores (NOGUEIRA, 2005). Assim, o ideário de projeto democrático e popular, oriundo da aliança Frente Brasil Popular, encabeçado por Lula na primeira eleição para presidente, na transição democrática, caminhou na direção de democracia social-liberal, ou seja, democracia de relativa participação de massa e mais representação social com relativo poder efetivo de decisão.

Com a reeleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2006), a continuação do governo tem sido marcada pelo discurso de que, no primeiro mandato, colocou-se a casa em ordem e agora é o momento do crescimento econômico. Nesse sentido, tem apontado para o esforço de recomposição das capacidades do Estado de prover mais bens e serviços à sociedade<sup>45</sup>; retomada do crescimento econômico; continuidade da política econômica com

---

<sup>43</sup> Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (2003); Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (2003); Secretaria Nacional de Juventude (2005); Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (2003); Conselho Nacional de Juventude (2005); Conselho Nacional das Cidades (2004). Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 mai. 2010.

<sup>44</sup> Configuram programas sociais do governo federal: Bolsa Família, que, segundo dados do governo federal, atende a 11,1 milhões de famílias; Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica “Luz para Todos” atendeu, até junho de 2009, a cerca de dois milhões de ligações; PROUNI - Universidade para Todos atendeu, até o primeiro semestre de 2008, a 385 mil estudantes, sendo 270 mil com bolsa integral; “Pró-Jovem”, Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária, compreende quatro modalidades: Pró-Jovem Adolescente, Pró-Jovem Urbano, Pró-Jovem Campo e Pró-Jovem Trabalhador” propõe a atender 3,5 milhões de jovens até 2010. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 mai 2010. A concessão dos benefícios do Bolsa Família depende do cumprimento de “condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento. O valor do benefício básico será de cinquenta e oito reais (R\$ 58,00) por mês, concedido a famílias com renda familiar mensal per capita de até sessenta reais (R\$ 60,00). Serão concedidos a famílias com renda familiar mensal per capita de até cento e vinte reais (R\$ 120,00), dependendo de sua composição” (Lei Nº 10.836/2004). Tais valores foram ajustados em 10% no ano de 2009. A forma, o valor e o desenho desses projetos e programas têm sido questionados por pesquisadores e especialistas na área.

<sup>45</sup> Nos oito anos do governo de Cardoso, a quantidade de servidores civis federais na ativa caiu de 661,1 para 598,5 mil. No governo do presidente Lula, em 2008, o número de funcionários chegou a 671 mil (Folha de São Paulo, 02/08, caderno Dinheiro). O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), maior programa de

expressiva expansão do consumo interno e dos programas e projetos de inclusão social, por exemplo, o “Minha Casa Minha Vida”, que propõe moradia à população de baixa renda (analisaremos no capítulo quarto), mas numa visão economicista de inclusão do indivíduo no mercado de consumo. Para Burity, a atual política de inclusão social resume-se a uma questão de “incorporar à ordem vigente um conjunto de demandas e atores, cuja saliência ou mobilização não mais se poderia negar, legitimando essa mesma ordem” (BURITY, 2006, p. 48). Tal assertiva resume bem o arcabouço da política social articulada à perspectiva econômica do governo: dotar os indivíduos de certo poder aquisitivo para se constituírem “massa” de consumidores e alavancarem a economia.

Passamos, a seguir, à análise das consequências dessas mudanças nas identidades de atores sociais coletivos e atuação destes no campo da reforma urbana.

### **2.3 Atores sociais coletivos e identidades em transformação**

A proeminente reconfiguração da sociedade civil organizada, nos anos de 1990, com a condução do Estado sob o comando da social-democracia brasileira, coincidiu com a intensa pressão da conjuntura internacional sobre mudanças no capitalismo pelo viés da doutrina do liberalismo econômico. Pensar a reestruturação do Estado brasileiro implicou pautar, também, a agenda da sociedade civil organizada e (re)configurar a topologia do social, conforme mostramos a seguir, pois nosso objetivo nesta seção é construir um panorama resumido que ressalte os impactos daquelas mudanças, a formatação e o (re)posicionamento dos atores sociais coletivos na sociedade.

Os anos de 1980 foram particularmente expressivos na proliferação e consolidação do fenômeno dos movimentos sociais urbanos em vários países da América Latina<sup>46</sup>. No

---

investimento do governo, orçou recursos financeiros da ordem de 503,9 bilhões de reais a serem aplicados entre os anos de 2007 a 2010, distribuídos em infraestrutura urbana e social, logística de transporte e energia ([www.brasil.gov.br/pac/](http://www.brasil.gov.br/pac/)). O Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC), que, desde 1999, orienta os juros de mercado na economia brasileira, monitorada pelo Comitê de Política Monetária (COPOM), do Banco Central, saiu de 26,50% anuais, nos primeiros meses de 2003, para 8,75% em outubro de 2009. Mesmo assim, essa taxa ainda é uma das maiores dos mercados financeiros mundiais.

<sup>46</sup>

Evers identificou uma variedade de grupos sociais em países da América Latina, como Brasil, Chile e Peru: “associações de trabalhadores organizados independentemente ou até em oposição às estruturas sindicais tradicionais e aos partidos políticos; loteamentos clandestinos que se organizam em movimentos; núcleos de moradores brotando virtualmente em todas as grandes cidades latino-americanas, comunicando-se entre si em nível local e até nacional; inúmeras comunidades de base da Igreja Católica expandindo-se em grandes áreas rurais; associações indígenas irrompendo espontaneamente no cenário político; associações de mulheres e até mesmo grupos ostensivamente feministas; comitês de direitos humanos transformando-se em focos de comunicação e consciência social; encontros de jovens; atividades educacionais e artísticas em nível popular;

Brasil, não foi diferente, pois, a partir do final da década de 1970, com o ambiente de abertura “lenta e gradual” do regime autoritário, um conjunto de diversos atores sociais coletivos do tipo “novo sindicalismo” (região do ABC, grande São Paulo), movimentos sociais urbanos (a exemplo dos da reforma urbana: movimento dos sem-teto, movimento de loteamentos clandestinos, movimentos comunitários) e outros, como pastorais sociais, centros de educação popular e assessoria, movimentos de trabalhadores sem-terra, movimentos de mulheres, movimento negro, movimentos ambientais, movimentos de jovens e as ONG – estas sucessoras dos centros de assessoria –, dinamizaram e conferiram novo significado político àquela época. Tais atores coletivos se constituíram e fortaleceram suas identidades no âmago da luta contra o regime político autoritário, a problemática social, os baixos salários, pelas reivindicações e demandas e pelo (re)estabelecimento dos direitos civis e políticos (SADER, 1988; GOHN, 1991; CARDOSO, 1987; DOIMO, 1984; MOISÉS, 1985; JACOBI, 1985; SCHERER-WARREN, 1987; TELLES 1987; KRISCHKE, 1987). Os mencionados atores se propagaram com o apoio de parte da Igreja Católica – particularmente o segmento da teologia da libertação –, e afirmaram-se como ator político-social de disputa de hegemonia em três frentes: a luta contra a ditadura, a campanha pelas eleições “diretas-já” para presidente da república e a participação na elaboração da *Constituição* de 1988. Assim, a sociedade civil organizada marchou coesa contra um suposto inimigo, o Estado autoritário. Em torno dele e de costas para ele<sup>47</sup>, unificou-se essa polifonia de vozes.

O surgimento do fenômeno **novos movimentos sociais**, em várias análises de alguns desses autores, apareceu como novidade *per se*, comparativamente às práticas do movimento comunitário até então existente, com sérios obstáculos relativos aos vícios do clientelismo, do paternalismo, da manipulação política e às práticas contemporâneas ao regime autoritário. Por exemplo, Telles, que tenta distanciar-se de um olhar virtuoso, acaba reforçando a leitura de novas práticas reivindicatórias, novas formas de participação, atuação independente, agentes da transformação social, os portadores das “marcas de uma época que vivia sob o signo de uma ruptura com sua Histórica passada [*sic*]... os novos movimentos sociais tendiam a ser vistos como sinais de um novo tempo em que talvez aquilo que os trabalhadores não puderam

---

coalizões pela defesa de tradições e interesses regionais; movimentos de defesa do meio ambiente; um tecido irregular de grupos de ajuda mútua entre desempregados e pessoas pobres”. (EVERS, 1984: 11).

<sup>47</sup> Diferente do que observou Evers, na Alemanha, onde os novos movimentos sociais estavam de “costas para o Estado”, na postura de negação ao modelo de desenvolvimento capitalista naquela sociedade e pelo engendramento de novas maneiras de organização, de atuação e estilo de vida e sem a participação do Estado ou de qualquer outra grande estrutura nessa atuação social (EVERS, 1983), no Brasil, os novos movimentos sociais já “nasceram de costas” para e contra o Estado autoritário, na conjuntura de autoritarismo militar, sob os ditames de forte repressão.

realizar fosse finalmente colocado no horizonte do possível” (TELLES, 1987, p. 60). Mas, até então, havia muitas razões para acreditar nisso; as críticas eram mais internas do que públicas; a crítica publicada, a partir de fins dos anos 1980, era comprometida com uma ideia convencional de partidos e instituições. A questão importante e mais geral é: como evoluiu a percepção desses movimentos para eles e no debate acadêmico diante das mudanças ocorridas nas décadas seguintes? Passemos a responder a tal questão.

Nos anos de 1990, com o Estado politicamente democratizado, a sociedade civil mais dispersa, o governo de Cardoso alinhado às exigências da conjuntura internacional de liberalização da economia, a capacidade administrativa estatal diminuída, parte da responsabilidade do Estado transferida ao mercado e à sociedade e com o agravamento da questão social<sup>48</sup>, havia forte dispersão dos atores sociais coletivos com consequente embaralhamento de suas ações (BURITY, 2006; GOHN, 2008; DAGNINO, 2002). Em face desse quadro de mudança, acrescentam-se outras questões: que transformações os atores sociais coletivos experimentaram em suas identidades nos anos noventa? E ainda: como tais mudanças impactaram as práticas sociais? Tentaremos responder a tais questões pela leitura dos impactos dos processos acima aludidos.

Quanto à relação das ONG com os movimentos sociais urbanos e a relação destes com o Estado, transcorreu um sinuoso processo de redefinição de papéis e funções. Antes, porém, procedamos à rápida digressão da diferença entre ONG e movimentos sociais. Entendemos ONG como organização estruturada, legalmente institucionalizada, sem fins lucrativos, com funcionamento regular e sistemático, atuação institucionalmente planejada e preocupada também com a eficiência da própria ação. Os movimentos sociais do campo da reforma urbana, por vezes, são agrupamentos de pessoas que se juntam em torno de demandas de direitos sociais não efetivados – a exemplo da moradia, do transporte público, do saneamento, da regularização de áreas ocupadas, de equipamentos e bens públicos de uso coletivo –; são flexíveis em seus processos e não institucionalizados. Funcionam de maneira irregular, no sentido de que não adotam processos burocráticos, são mais espontâneos, sofrem mais os efeitos das conjunturas e não se assumem como pessoa jurídica (GOHN, 1997a). Para além das mudanças da década de 1990, a realização da ECO-92 no Rio de Janeiro, foi um processo que corroborou o distanciamento ainda maior entre esses dois atores, pois envolveu expressivamente o trabalho de centenas de ONG brasileiras de variadas áreas na organização daquela cúpula: ambientais, direitos humanos, comunicação popular, populações indígenas e,

---

<sup>48</sup> Dados da Fundação Getúlio Vargas de 2001 revelam que mais de 29% da população brasileira, naquele período, viviam na pobreza e indigência (FGV, 2001).

ainda, aquelas remanescentes de assessoria a movimentos sociais. Tal experiência serviu de teste às ONG para se descobrirem como atores próprios, com ação direta na sociedade – até então, ação dos movimentos sociais.

E, a partir dessa experiência, muitas ONG qualificadas de centros de assessorias e apoio a movimentos sociais passaram a atuar, cada vez mais, como atores próprios, com ação específica, implementando uma variedade de projetos sociais, fazendo-se representar em espaços públicos mistos e relacionando-se com o Estado por meio de parcerias e convênios. Tal mudança de atuação demandou mais dispêndio de tempo nas atividades burocráticas, planejamento estratégico – com mapa de riscos, objetivos, metas, indicadores, resultados –, investimento na profissionalização dos antes militantes e voluntários, elaboração de relatórios e prestações de contas regulares, contatos e colaboração com agências internacionais de financiamento e relações pontuais com os poderes públicos. A preocupação com metas, indicadores e resultados passou a ser quase uma exigência das agências internacionais de financiamento daquelas organizações, muitas ligadas aos governos em seus países de origem, que também lhes cobravam resultados. Nesse novo cenário, as ONG deram prioridade às ações que lhes fortaleceram institucionalmente e diminuiu drasticamente o tradicional apoio às lutas dos movimentos, os quais seguiram articulando-se e reivindicando demandas, porém em cenário mais difícil de mobilização.

No mesmo período em que as ONG galgaram importância própria na sociedade, alguns centros de pesquisas e de intervenção na realidade também passaram a se chamar de ONG, por exemplo, o Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), o Centro de Estudos Educação & Sociedade (CEDES), de São Paulo, e o IBASE (GOHN, 1997a). O Banco Mundial, por vezes, procedia a avaliações positivas às ações de ONGs e iniciou uma linha de financiamento a projetos dessas organizações com aval do poder público, em países da América Latina. Na mesma direção, a União Europeia e vários organismos da Organização das Nações Unidas (ONU), como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM) também, apoiaram os trabalhos de ONG, especialmente aqueles em parceria com ou com aval do Estado (CACCIA BAVA, 2000; NAVARRO, 1999). Como se percebe, configurou-se, em tal cenário, novo ambiente de atuação das ONG, diferentemente daquele dos anos 1980, durante os quais estavam voltadas para as ações de movimentos sociais e apoio às lutas de redemocratização, capacitação de lideranças e conquista de demandas específicas.

O ponto comum dessa diversidade de organizações chamadas não governamentais – definição negativa para afirmar que não queriam ser governo indicava a polaridade, ainda nos

anos 1990, entre elas e o Estado – residia na sua condição jurídica de entidades privadas promotoras de atividades sociais não lucrativas. Todos os dividendos conseguidos com os projetos são por força de lei reinvestidos na consecução de sua finalidade social. As atividades de orientação, assistência, assessoria, produção e disseminação de conhecimento, organização de grupos comunitários e educação não formal visam a atender às demandas da sociedade na área dos serviços sociais de saúde, de educação, do meio ambiente, da assistência a grupos vulneráveis – crianças, idosos, doentes –, entre outros (LANDIM, 2003; GOHN, 1997a; 2008; NAVARRO, 1999).

O processo de profissionalização e especialização das referidas organizações contribuiu sobremaneira para aquelas das décadas de setenta e oitenta que autodenominavam de organizações do “campo democrático popular”, ou “ONGs cidadãs” – a fim de demarcar diferença em relação às organizações com caráter de prestação de serviços ao Estado surgidas nos anos noventa –, se distanciarem, cada vez mais, dos movimentos populares, agora convidados para as atividades de formação dessas organizações. Em vez daqueles conteúdos e temas densos, como o funcionamento da sociedade, classes sociais, associativismo, moradia, carestia, fome, estrutura sindical, democracia e poder, as ONG no novo cenário, passaram a discutir os temas de políticas públicas, cidadania, exclusão e inclusão social, gênero, direitos humanos, educação, habitação, transporte, segurança alimentar, geração de renda, empreendedorismo, economia solidária, meio ambiente, entre outros (GOHN, 2008; BURITY, 2005). Tais temas, nos anos 1990, entraram na pauta das agências governamentais nacionais e internacionais, de fundações empresariais e, grosso modo, da mídia em geral. Como pareciam demandas menos densas, aglutinaram um grupo mais amplo de atores com distintos discursos. Em torno desses conteúdos, aglutina-se, na atualidade, um caleidoscópio de atores sociais denominado “terceiro setor<sup>49</sup>” ou “setor não governamental”, ou ainda “público não estatal”.

---

<sup>49</sup> Um dos primeiros trabalhos, em português, sobre o **terceiro setor** é uma tradução de texto de Alan Wolfe, um capítulo de uma publicação do IBASE/PNUD de 1992. Mas o tema ganhou notoriedade com o *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina* (FERNANDES, 1994). Entretanto, esse termo teve origem nos Estados Unidos da América do Norte nos anos 1980. Em 1992, foi realizada uma pesquisa pela universidade de Johns Hopkins sobre o terceiro setor em 42 países de todos os continentes, com a coordenação de Lester Salamon e Helmut Anheier. No Brasil, esse estudo foi coordenado por Leilah Landim. Contribuiu para popularizar o termo, no Brasil, a elaboração da legislação Marco legal do terceiro setor, sob responsabilidade do Comunidade Solidária, que tinha várias lideranças de ONG entre seus mais próximos colaboradores. Para Salamon, o terceiro setor se constitui de “Organizações estruturadas; localizadas fora do amparado formal do estado; que não são destinadas a distribuir lucros aferidos com seus diretores ou entre um conjunto de acionistas; autogovernadas; envolvendo indivíduos num significativo esforço voluntário” (SALAMON, *Apud* FERNANDES, 1994, p. 19).

Nesse cenário de reconfiguração das identidades coletivas, os movimentos sociais urbanos, após os anos oitenta, esmaeceram nos tradicionais atos de mobilização pública e coincidentemente houve quebra nas análises em que eles figuravam como objeto. Um resultado foi o virtual abandono do interesse pelos movimentos sociais na década de 1990, com poucos autores interessados no assunto, daí pouca produção e publicação. Doimo, Dagnino, Gohn foram exceções. O foco, então, transferido para as ONG e suas redes, como se fossem as sucedâneas dos movimentos sociais, e para as políticas públicas, como se o Estado fosse o desaguadouro natural da ação movimentalista. Confundi-se muito o mundo das ONG com o dos movimentos – na teoria e na prática. A retomada dos estudos, ao final dos anos de 1990, se deu em referência à escalada do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), no âmbito doméstico, e aos movimentos antiglobalização – ação de ONG e movimentos sociais – no cenário internacional. Outro resultado se observa em duas perspectivas analíticas para a hipótese do esmaecimento dos movimentos sociais: a primeira aponta para o refluxo dos movimentos sociais e defende a existência de crise interna ou crise de mobilização, argumentando que não mais apresentam a mesma pujança do período pré-democratização (VIGEVANI, 1989; GOHN, 1997a e 1997b); a segunda, com a qual nos juntamos, defende que os movimentos vivem sob impactos das políticas de corte neoliberal, da globalização e, conseqüentemente, experimentam reorientação em sua ação (SCHERER-WARREN, 1999; DAGNINO, 2000; BURITY, 2005).

Para Gohn, a ideia de crise refere-se à ausência de movimentos sociais nas ruas: “Para nós trata-se de crise interna, com reflexos na mobilização, entre os movimentos sociais urbanos, aqueles que ocupam o cenário e imaginário das representações sociais no Brasil nos anos 70 e 80” (GOHN, 1997<sup>a</sup>, p. 46). E continua a autora a queixar-se dessa ausência: “Em síntese, *os movimentos que entraram em crise* não apenas de mobilização, *mas de estruturação, objetivos e capacidade de intervir na esfera da política*, foram os movimentos populares, mandatários de bens e serviços para suprir as carências mais básicas” (IBIDEM; grifos nossos). Fica aí implícito que o caminho quase natural para obtenção de direitos sociais, por exemplo, a moradia, o saneamento, o transporte público de qualidade, seria a mobilização de rua, atividade que dificilmente eles, os movimentos sociais, conseguiriam manter por longas jornadas, como parece querer a autora. Em seu trabalho sobre “teoria dos movimentos sociais” (1997b), a aludida autora mantém a premissa da crise e repete literalmente a passagem acima, mas acrescenta que outros autores, a exemplo de Oliveira e Baiarle (1994), atribuem os reflexos dos movimentos sociais urbanos aos efeitos da democratização política, que implicara em papel mais proativo, com influência na cultura

política de participação. Num giro nessa tese da crise de mobilização dos movimentos sociais, conclui a autora: “Está havendo uma maior pluralidade social, tanto na vida dos grupos e organizações sociais como na ação orientada para a esfera pública. Em síntese, está havendo uma mudança nos valores e orientações que informam e fundamentam a ação social” (GOHN, 1997b, p. 325). Sem a contundência de antes, a autora agora aponta a imobilidade dos movimentos para um novo cenário de conjuntura política e econômica dos anos 1990, mas não o explora com detalhes. Na verdade, como não fez autocrítica da tese que propusera sobre a crise, ficou presa em sua própria estratégia analítica, para pensar a ação desses atores por outro viés, tal qual o que propomos agora.

Para outros autores, como Scherer-Warren, Dagnino e Burity, o que os movimentos sociais vivenciaram no novo cenário foi a experimentação e a reorientação na ação, em consequência das mudanças conjunturais políticas e econômicas. O refluxo desses atores coletivos urbanos, nos anos 1990, sobretudo do campo da habitação, não sugeriria necessariamente uma crise, mas a acomodação e a experimentação de modalidade diferente de atuação. Nesse sentido, argumenta Dagnino: “O antagonismo, o confronto e a oposição declarados que caracterizavam essas relações [entre Estado e movimentos sociais] no período da resistência contra a ditadura perdem um espaço relativo substancial para uma *postura de negociação que aposta na possibilidade de uma atuação conjunta*, expressa paradigmaticamente na bandeira da participação da sociedade civil” (DAGNINO, 2002, p. 13 – grifos nossos). E segue a autora: “a grande novidade que os anos 90 trazem consigo é a uma aposta generalizada na possibilidade de uma atuação conjunta de ‘encontros’ entre estado e a sociedade civil (IBIDEM). Houve convergência de interesses entre o Estado e a sociedade civil organizada. Por um lado, aquele, politicamente democrático com a instituição de eleições livres e a implementação de espaços institucionais mistos de negociação de políticas públicas – conselhos de políticas públicas, câmaras setoriais, conferências, orçamento participativo – absorveu a participação dos atores coletivos; por outro, os atores sociais coletivos, desejosos de mais bem democratizar o Estado e conquistar efetivas políticas públicas rumaram para os espaços institucionais. O Estado, as ONG e os movimentos sociais, portanto, imbricaram-se em sinuosa relação não mais de contestação nem de costa um para outro, nem de oposição, e sim de parceria, complementaridade, colaboração, e também de resistência.

Na perspectiva do Estado, o interesse nessa relação caminhava no sentido de fomentar um campo de atores coletivos com quem ele contaria na eventual execução de políticas sociais. Para a sociedade civil organizada, a motivação passava pela aposta na participação nos espaços institucionais e consequente efetivação de direitos sociais. Não mais

se falava em contestar o Estado; agora, falava-se em fiscalizar, controlar, acompanhar a ação pública estatal por meio dos espaços institucionais. Os movimentos sociais urbanos, então, passaram a lutar para participar dos conselhos de políticas públicas, dos quais começaram a fazer o *locus* de suas reivindicações – realidade em que “a conjuntura pós-transição democrática impôs uma série de deslocamentos à identidade de muitos desses atores sociais” (BURITY, 2005, p. 79).

A reconfiguração do campo dos atores sociais coletivos, portanto, consistiu de denso e tenso processo de afinidades, negociações e realização da participação entre Estado e sociedade (questão mais bem detalhada nos capítulos quinto e sexto). Mas a limitação financeira<sup>50</sup> dos atores – ONG e movimentos sociais – também contribuiu para a aproximação e “[trouxe] sérios problemas tanto para as identidades quanto para as estratégias de ação desses grupos e movimentos” (IDEM: 80), como também colaborou para, por meio da legislação do marco legal, o Estado acenar com convênios às ONG. Segundo Burity, as mudanças de identidades seguiram um ritmo *pari passu* às mudanças acima aludidas a partir de disposições dos próprios atores, não somente de imposições de fora (do Estado): diante dos efeitos profundos da crise econômica, “muitas [organizações] passaram a apostar seja no caráter educativo e exemplar da implantação de pequenos projetos sociais bem-sucedidos, seja no atendimento imediato das carências materiais (alimentação, saúde, educação), da ampla maioria pobre e excluída” (IBIDEM: 83). Claro está que, em vez das grandes mobilizações de rua, a ação dos movimentos sociais ocorreu, desde os anos 1990 e cada vez mais forte, por meio da participação em conselhos, conferências, audiências públicas, execução de projetos, negociação com governos, efetivação de políticas públicas e tentativa de exercer controle social. Assim, a ação de conquista de direitos sociais ocorria agora, por meio da articulação em redes, fóruns, coletivos e intercâmbios (cf. SCHERER-WARREN, 1996; 1999; DAGNINO, 2000; BURITY, 2005). No novo cenário de “encontros” do Estado com a sociedade civil e atuação institucional, ganhava força, nos debates e na prática, a ideia de um terceiro, “terceiro setor<sup>51</sup>”, em ação.

---

<sup>50</sup> Muitas organizações tiveram seus recursos financeiros confiscados com o sequestro da poupança no governo Collor (1990). A mudança de moeda no Plano Real (1994) e a equiparação do real ao dólar implicou grande perda de receitas dessas organizações. E ainda: muitas agências de cooperação internacional, após a eleição do presidente Lula deram início a um processo gradual de encerramento de apoios a ONG e movimentos alegando que outros países mais pobres e menos democráticos que o Brasil teriam prioridade às suas ações. A situação de crise financeira fez as ONG aproximarem-se ainda mais do Estado e disputarem recursos financeiros a fim de executar políticas públicas.

<sup>51</sup> No conceito de terceiro setor se inclui extenso leque de organizações com diferentes objetivos e matrizes políticas sob o espectro do filantrópico – organizações como “cultura e recreação; educação e pesquisa; saúde; serviços sociais; meio ambiente; desenvolvimento e habitação; direitos civis, defesa de direitos políticos;

Especificamente, quanto à relação dos movimentos sociais do campo da reforma urbana com o estado, para além do acima exposto, diferentemente das ONG, ela foi ativada de outra maneira, pois aqueles se organizaram de forma não institucional, do ponto de vista jurídico. Daí que, mesmo participando de instâncias institucionais, até meados da primeira década dos anos 2000, os movimentos tinham dificuldade de celebrar convênios com o Estado por falta de legislação que respaldasse a relação. Tal situação mudou após a aprovação de um conjunto de legislação referente à reforma urbana no governo Lula. Na referida legislação, permite-se os movimentos acessarem recursos públicos para execução de projetos de habitação (retomaremos este ponto no capítulo quarto). Até aquele momento, tal relação se limitava às demandas propostas e negociadas com o poder público. A despeito dessa questão e em face das mudanças no perfil identitário, a relação que os movimentos travavam com o Estado se dava fortemente nos conselhos setoriais, nos orçamentos participativos, nas conferências e nas audiências públicas. Na verdade, tratava-se de uma atuação ambígua: ora propunha, ora cobrava, ora reivindicava, ora ainda colaborava com os governos. Mas, no governo do presidente Lula, nos governos estaduais e municipais da última década, esses espaços foram incrementados e bastante concorridos pelos movimentos urbanos.

Assim, passado o momento de êxtase e perplexidade com o governo federal, comentado na seção anterior e tarimbados pela participação nos espaços mistos, os movimentos sociais urbanos retornaram à cena pública articulados em torno das políticas públicas urbanas e recolocaram na pauta nacional o tema da reforma urbana e da moradia popular como demanda estratégica (SILVA, 2002; RIBEIRO, 2004; JUNIOR, 2006; MIAGUSKO, 2008). Daí, várias jornadas de lutas foram realizadas nos Estados. Então, com esforços desses atores, a reforma urbana e, em especial, a temática da habitação popular constituíram-se, no início do século atual, novo referente aglutinador de um caleidoscópio de atores sociais coletivos urbanos como demonstraremos nos capítulos finais desta tese. Estabelecido o panorama das mudanças de âmbitos global e nacional e seus impactos no Estado e nos atores sociais coletivos, analisamos, a seguir, a trajetória de construção da sociedade civil e a conformação de uma cultura política participacionista.

---

intermediários filantrópicos e promoção do voluntariado; internacional; business, associações profissionais, sindicatos; religião e outros” (FERNANDES, 1994: 27-8). No aspecto da sociedade civil, o conceito apresenta visão homogênea das sociedades nacionais, distinguindo-se apenas do Estado, setor público estatal (primeiro setor); do mercado, setor privado (segundo setor). Por eliminação, configura-se o setor das organizações sociais privadas sem fins lucrativos (o terceiro setor). Essa definição, que se fundamenta na noção de público estatal, na propriedade particular e na propriedade privada não lucrativa (BRESSER PEREIRA, 1999), parece contrapor-se a ideia (teórica e prática) de sociedade civil, que é mais consubstanciada e politizada na relação com o Estado, como podemos observar no capítulo seguinte.

### 3 SOCIEDADE CIVIL, PARTICIPAÇÃO E CONFIGURAÇÃO DE CULTURA POLÍTICA

Em política, um sujeito não tem corpo consistente, ele é um ator intermitente que tem movimentos, lugares, ocorrências e cujo caráter próprio é inventar no duplo sentido, lógico e estético, desses termos, *argumentos e demonstrações* para colocar em relação a não-relação e dar lugar ao não-lugar. (RANCIÈRE, 1996).

O conceito de sociedade civil há muito tempo é debatido nas ciências sociais e, no Brasil, ele adquire relevância tanto pelas distintas elaborações analíticas como na atuação de atores sociais em sua relação com o Estado. Essa relação nos conduz à ideia de um conceito de sociedade civil segundo propomos ao final dessa discussão: híbrido, ao mesmo tempo prático e analítico, em consonância com as reflexões aqui desenvolvidas e com a atuação da sociedade civil organizada. Assim neste capítulo, objetivamos discutir o conceito e as práticas de atuação da sociedade civil, tendo por base espaços públicos institucionais e espaços de atuação dos movimentos sociais urbanos. Nas duas primeiras seções, reconstruímos a trajetória do conceito de sociedade civil respaldado em bibliografia especializada e atualizamos o debate sobre a experiência prática “nativa” da sociedade civil brasileira. Este último ponto desdobra-se em dois outros: a participação institucional e a participação dos movimentos sociais da reforma urbana. Na terceira seção, tratamos do tema da cultura política, compreendendo-a, de modo amplo, como relações e práticas sociais dos indivíduos, instituições e atores coletivos atuantes no âmbito da sociedade.

Com o intuito de orientar a discussão, propomos duas questões: nos dias atuais, como se poderia construir uma compreensão conceitual híbrida de sociedade civil como categoria sociológica a meio caminho entre o teórico-conceitual e o teórico-prático, meio analítica e meio nativa? E de que forma se configura a sociedade civil na contemporaneidade, considerando a cultura política como a argamassa dos processos sociais? Para responder a essas questões, tomamos por ponto de partida o marco zero na leitura do conceito de sociedade civil e perseguimos, dialogando com a literatura mais atualizada, conforme mostramos a seguir.

### 3.1 Sociedade civil: trajetória conceitual discursiva e prática

O debate conceitual sobre **sociedade civil** não é novo, remonta aos filósofos gregos e ostenta relevância desde quando a expressão *societas civilis* foi traduzida para o latim do conceito *koinonia politike* utilizado por Aristóteles. A sociedade civil correspondia, nesse caso, a uma comunidade “ético-política” de pessoas iguais, com princípios de funcionamento fundados num *ethos* comum a todos (COSTA, 2002, p. 37). Essa visão clássica, em que Estado e sociedade civil aparecem fundidos, vigorou até o século XVIII, quando, segundo Costa, um movimento de ideias (formação de “alianças civis”) defendeu a proteção da sociedade civil contra o Estado sob o argumento de que este não seria extensão imediata daquela. Para o mencionado autor, ainda, anos mais tarde, outros estudos também defenderam a limitação do poder estatal a fim de se preservar a sociedade civil (IDEM: 38). Veremos que este debate teve continuidade e desdobramentos com muitos outros pensadores das ciências sociais e permanece nos dias atuais.

A discussão sobre sociedade civil após os pensadores gregos continuou com os jusnaturalistas – Hobbes, Rousseau e Lock –, passou por Hegel, Marx, Gramsci e chegou à atualidade. Segundo Bobbio, as ideias dos jusnaturalistas sobre sociedade civil se diferenciam da compreensão hegeliano-marxista – sociedade civil/sociedade política. O termo “sociedade civil”, para eles, contrapõe-se à ideia de “sociedade natural” ou Estado de natureza; seria, portanto, sinônimo de sociedade política no sentido de uma sociedade organizada, o que corresponderia à ideia de um “Estado civil”. Para os jusnaturalistas, há diferenciação entre “Estado de natureza” e “Estado civil”. O primeiro, na evolução histórica, se constitui do estágio de organização social em que os indivíduos viviam sem a proteção de uma força social, retirando da natureza sua subsistência. O segundo refere-se ao estágio mais avançado de organização dos indivíduos, o qual, na evolução das relações sociais delimitaria a “separação” entre o Estado de guerras perpétuas (Hobbes) e o início da civilização. A sociedade civil, então, se sobrepõe ao “estado selvagem” – seria o início da sociedade política. O termo “civil” significaria “civilizado” e “político” ao mesmo tempo. O “estado de natureza” corresponde ao estágio na evolução humana em que as relações sociais não eram ainda reguladas pelos indivíduos, mas acreditava-se que fossem reguladas por “lei da natureza”. As relações sociais reguladas pelos indivíduos só ocorreriam mais tarde, com o surgimento da sociedade civil (Estado civil), e demarcariam o estágio inicial da civilização. Neste sentido, a sociedade civil seria entendida como “sociedade política”, ou seja, o “Estado político”, que, pela lei, garantiria que a propriedade de **um** indivíduo não fosse de **outro**. Nesse aspecto,

Rousseau entendia a fundação da sociedade civil como o momento em que o indivíduo se apossou da “propriedade” como sua, criando, assim, a noção de propriedade privada (BOBBIO, 1999, p. 43-72).

Na elaboração hegeliana, a distinção entre sociedade civil e sociedade política é mais nítida. Na teoria da integração social, a sociedade civil é composta pela estrutura legal – o aparato judiciário –, a autoridade geral – o aparato policial – e as corporações – “indústrias” e da agricultura. O Estado se limita ao poder executivo, à legislatura e à opinião pública<sup>52</sup> (HEGEL, 2003). A sociedade civil nessa concepção é o espaço de “autonomia da particularidade”, ou seja, o lugar onde os indivíduos têm direito de se desenvolverem na sociedade. Compreende, também, a esfera de mediação das relações do trabalho e das relações entre membros das corporações. O princípio é a “pessoa concreta, que como particular é fim para si, enquanto ela [sociedade] é um todo de carências e uma mistura de necessidade natural e de arbítrio” (HEGEL, 2003, p. 15). A sociedade civil se constituiria de carências e do livre-arbítrio dos indivíduos, num passo posterior à formação da família e anterior à formação do Estado. Portanto, ela demarcaria uma diferenciação entre a família e o Estado (IDEM).

Hegel entendia a sociedade civil como o espaço das determinações e necessidades entre a família e o Estado. A sociedade civil inscreve-se no campo das necessidades individualistas, da ação das pessoas no interior do sistema de necessidades e na procura de um princípio ético de se encontrar no Estado (HEGEL, 2003). A leitura de Hegel nos leva a crer que sua noção de sociedade civil, na verdade, configura a sociedade burguesa, em que as diversas corporações assumem expressiva centralidade e estão em busca de satisfazer necessidades.

A relação da sociedade com o Estado se dá de forma incipiente, com obrigações dos indivíduos, por um lado, e garantia de direitos por parte do Estado, por outro. Mas Hegel observou, de forma otimista, a relação entre as duas esferas que se relacionam sincronicamente: a sociedade civil (famílias, corporações, poder judiciário e policial) e o Estado como executivo, legislativo e opinião pública, esta última seria a forma de Estado manter poder sobre a sociedade. Esse processo, porém, evoluiu. Na modernidade o Estado e a

---

52

Sobre essa questão, Marx afirmou que Hegel acoplou à sociedade civil às esferas policial e jurídica: “Hegel já reivindicou para a esfera da sociedade civil o poder ‘policial’ e o poder ‘judicial’” (MARX, 2005, p. 64). Do mesmo modo, integra a família ao Estado, pois “os cidadãos do Estado são membros da família e membros da sociedade” (IDEM, p. 30). Na mesma trilha, Bobbio, expandindo seu entendimento sobre o tema, afirma que “na sociedade civil, Hegel inclui não apenas a esfera das relações econômicas e a formação das classes, mas também a administração da justiça e o ordenamento administrativo e corporativo” (BOBBIO, 1999, p. 52).

sociedade civil assumem contornos bem diferentes, porque, enquanto os aparatos judiciário e policial constituem estruturas estatais, a opinião pública, ao contrário da época de Hegel – conquanto ainda não exista linha divisória bem definida em termos de sua localização –, situa-se mais no campo da sociedade civil<sup>53</sup>, fortemente controlada pelos meios de comunicação de massa. E a relação do Estado com a sociedade se tornou mais impositiva e complexa, conforme desenvolvemos no decorrer deste capítulo.

Em Marx, a ideia de sociedade civil está mais bem desenvolvida no texto *Crítica da filosofia do direito de Hegel*. Esse estudo se inclui entre os escritos da época dos jovens-hegelianos<sup>54</sup>, em que Marx, juntamente com outros, lança forte crítica à teoria de Estado de Hegel. A crítica de Marx direciona-se à concepção hegeliana de Estado e sociedade civil. Ao contrário daquele, Marx afirma que “o Estado não reside na sociedade civil, mas fora dela; ele a toca apenas mediante seus ‘delegados’ a quem é confiada a “*gestão do Estado*” (MARX, 2005, p. 68). A “política” e os “tribunais” não são comissionados, não exercem incumbência da sociedade civil, “mas sim delegados do Estado para administrar o Estado contra a sociedade civil” (IBIDEM). Segundo o mesmo autor, a sociedade civil e o Estado são esferas separadas, “portanto, também o cidadão do Estado está separado do simples cidadão, isto é, do membro da sociedade civil” (MARX, 2005, p. 94).

Porém é no livro *A ideologia alemã* que Marx constrói um conceito de sociedade civil mais claro: “Sociedade civil compreende todo o intercâmbio material dos indivíduos numa determinada época do desenvolvimento das forças produtivas” (MARX, 1984, p. 99). Nessa concepção, a sociedade civil se desenvolveu a partir do processo de produção, ou seja, do momento em que surgiu a propriedade privada, o intercâmbio e a comercialização entre os indivíduos. A organização social que se desenvolveu a partir da produção e do intercâmbio, compreendia a base da sociedade civil e do Estado. A sociedade civil abarcaria o próprio mercado, aonde a produção e as relações de compra e venda determinam as relações sociais, e, desse modo, também a sociedade civil. Esta visão marxista, compreende o espaço das relações de produções, o próprio mercado, a sociedade burguesa; não existe, para Marx, um

---

<sup>53</sup> Por parte do Estado, a “opinião pública é expressa na preocupação em controlá-la e lhe retirar poder, repassando-a para a administração estatal (...). Enquanto que a sociedade vê a opinião pública como condição de possibilidade de uma vida pública politizada e, nesse caso, advoga um relacionamento das elites com ela, na qual a verdade permanece em aberto, não é detida a priori por nenhuma das partes e será decidida a partir dos argumentos mais convincentes” (ARATO, 1994, p. 73).

<sup>54</sup> Discípulos de Hegel que formavam dois grupos antagônicos, divididos entre jovens e velhos. Os jovens eram considerados de “esquerda” e os velhos ditos de “direita”. No debate da crítica à teoria de Estado de Hegel, incluíam acirrada disputa pelo espólio teórico do mestre.

terceiro espaço entre família e Estado, como entende Hegel, tampouco entre Estado e mercado, como se configura a sociedade civil presentemente, um terceiro setor.

Para Gramsci, a ideia de sociedade civil apresenta diferença substancial em relação às perspectivas de Hegel e Marx. O autor italiano oferece consistente base teórica que fundamenta os debates contemporâneos sobre sociedade civil e Estado. Segundo Gramsci, “na realidade, a sociedade civil e o Estado se identificam” (...), seria um “erro teórico a distinção entre sociedade política e sociedade civil, que de distinção metódica se transforma e é apresentada como distinção orgânica” (GRAMSCI, 1991, p. 32). A distinção entre sociedade civil e sociedade política, portanto, se coloca apenas no campo da análise, e não no âmbito da prática, visto que, na realidade, existe inextrincável processo dialético entre ambas as esferas. A sociedade civil, para esse autor, não se constitui do mercado, ou melhor, no ambiente das relações econômicas ou *bürgerliche Gesellschaft*<sup>55</sup> (como em Marx), mas no conjunto de organismos privados que pode assegurar a hegemonia do grupo que governa o Estado. Um exemplo, segundo mesmo autor, das relações dialéticas entre sociedade e Estado é “o Ocidente, [onde] havia entre o Estado e a sociedade civil uma justa relação e em qualquer abalo do Estado imediatamente descobria-se uma poderosa estrutura da sociedade civil” (IDEM, 75). O Estado seria uma espécie de “trincheira avançada por trás da qual se situava uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas” (IBIDEM).

Segundo Gramsci, tal capacidade de “suporte” da sociedade civil existe mesmo em casos em que o Estado “faliu” ou está em tal crise, que parece haver-se instalado o caos. Assim, nem sempre os apelos do Estado têm o sentido de uma sedução do poder – apelos, aqui, podem significar literalmente um socorro da sociedade civil. A questão é: Gramsci continua certo? Nas crises financeiras dos últimos anos, não foi exatamente ao Estado que se apelou? Em certos momentos do embate entre capital e trabalho, não é a ele que se apela? Na realidade, a sociedade civil é quem a ele recorre. Parte da sociedade civil – a do mundo dos negócios, das organizações de relações comerciais que integram o mercado, quando está em crise ou prova as crises – procura o Estado para se socorrer. A parte da sociedade civil composta por organizações e movimentos, desde sempre, tem estabelecido como referência de atuação o Estado. E mais do que nunca, na atualidade, a imbricação entre os dois atores é forte, e até certo ponto, confusa, conforme mostramos mais adiante.

Para Semeraro, na interpretação de Gramsci, a sociedade civil compreende “os organismos ‘privados’ e voluntários, como os partidos, as diversas organizações sociais, os

---

<sup>55</sup> Termo que figura nos trabalhos de Hegel e Marx para designar **sociedade burguesa**.

meios de comunicação, as escolas, as igrejas”, e a sociedade política envolve “o governo, a burocracia, as forças armadas, o sistema judiciário” (SEMERARO, 1999, p. 74). A inserção dos partidos políticos na esfera de sociedade civil, segundo Semeraro, constitui um elo entre esta e o Estado, numa estratégia em que os dirigentes deste são forjados nos partidos e o governo é reforçado com pessoas de grupos oriundos daquela. À sociedade política cabe a tarefa de direção do Estado, enquanto à sociedade civil, por vezes, competem temas relacionados à sociedade, à cultura, à formação de forças hegemônicas numa relação dialética. Mas, numa interpretação contemporânea de Gramsci, talvez ele não trabalhasse a hipótese de Estado democrático nos moldes atuais, com ampla participação de cidadãos, porque seu contexto era de autoritarismo, certamente ele pensava a sociedade na luta contra o autoritarismo do Estado.

Daí a aparente simbiose entre Estado e sociedade, na forma como pensou Gramsci, guarda forte grau de ambiguidade, pois, se o conceito de “Estado integral” em Gramsci fosse levado rigorosamente a sério, a sociedade civil seria parte dele; a fronteira entre público e privado estaria irremediavelmente comprometida; a distância em relação ao atrelamento total ao aparelho estatal e a relação crítica ou tensa, ou negociada, entre associações civis e agências estatais não estaria tão claramente demarcada. Por outro lado, quando fala de “bloco histórico” dá margem à interpretação de articulação entre infra e superestrutura. Mas, às vezes, parece que bloco histórico é uma espécie de aliança de grupos ou, ainda, uma forma de relação entre sociedade política e civil. O que se observa na realidade é que os interesses da sociedade civil quase nunca coincidem com os do Estado, inclusive porque este é uma relação social pendular, sem vontade própria, que não deve ser pensado como um ente em si, porquanto ele representa interesses de grupos que, pela correlação de forças, naquele estabelecem e impõem suas vontades à sociedade num jogo de aliança entre grupos. Em determinado período, alguns grupos poderão conduzir o Estado, impondo seus interesses à sociedade (civil); posteriormente, outros constroem hegemonia e se sobrepõem ao anterior. Assim sucede a dinâmica política e social da sociedade sem que haja interação complementar entre todos os grupos; há, sim, um antagonismo a alimentar a dialética política na sociedade.

Partindo da leitura de Gramsci, reflexões sobre ela em outras, um conjunto de trabalhos mais recente tem reformulado o conceito e discutido a prática da sociedade civil: alguns mais apoiados na leitura habermasiana<sup>56</sup> e de Arato (1994); outros, em outras correntes

---

<sup>56</sup>

Habermas propõe um conceito de sociedade civil que, guardadas as devidas proporções, se aproxima da concepção gramsciana. A sociedade civil para ele compõe-se de “movimentos, organizações e associações, os quais *captam os ecos dos problemas sociais* que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a

teóricas. No primeiro grupo, incluem-se trabalhos de Avritzer (1994) e Sérgio Costa (2002), entre outros. Em outra perspectiva teórica, estão os trabalhos de Chantal Mouffe (1996) Dagnino (2002) e outros. Dialogaremos, a seguir, com essas duas perspectivas, dando ênfase à segunda. Para os habermasianos, resumidamente, em última instância, a sociedade civil conforma atores sociais como movimentos populares, associações e grupos comunitários diversos. Porém tais organizações estão limitadas em suas condições de transformação do sistema social; elas, no máximo, influenciam o sistema político, captando os ecos da sociedade e os transmitindo ao sistema político deliberativo, o qual debate as reivindicações e as transforma em políticas por meio da deliberação. A sociedade civil, nessa concepção, esgotar-se-ia no processo de “alimentação” do sistema político deliberativo, o que indicaria a impossibilidade de mudança tanto da sociedade quanto do Estado, a partir de sua ação articulatória.

Na segunda perspectiva, os atores sociais são sujeitos ou, como expressa Mouffe, eles assumem “posições de sujeito” na construção de um “projeto de democracia radical”. Constituem uma pluralidade de atores que, pelas articulações e acordos, chegam à hegemonização de propostas e à intervenção. Segundo a autora, a democracia radical “exige que reconheçamos a diferença – o particular, o múltiplo, o heterogêneo” (MOUFFE, 1996, p. 27). Para isso, acrescenta ela, “necessitamos é de uma hegemonia de valores democráticos, o que exige uma multiplicação de práticas democráticas, institucionalizando-as num número cada vez mais diverso de relações sociais, de forma que possa ser construída uma multiplicidade de posições de sujeitos” (MOUFFE, 1996, p. 33).

Nessa lógica da multiplicidade de atores e construção articulatória das práticas democráticas, a problematização do conceito de sociedade civil à luz da crescente imbricação produzida pelos fóruns, redes, articulações por meio de parcerias e convênios e outros instrumentos consultivos e deliberativos de elaboração de políticas públicas; a conclamação da sociedade civil intensificada a partir de meados dos anos de 1990 e a notável experiência

---

seguir, para a esfera pública política” (HABERMAS, 1997, p. 99 – grifos nossos). Nessa interpretação, a sociedade civil é formada por organizações livres não econômicas, não estatais, que compõem a estrutura comunicativa na “esfera pública” do “mundo da vida”. Por “esfera pública”, Habermas compreende uma “rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões *públicas* enfeixados em temas específicos (...) e se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural (...); em sintonia com a *compreensibilidade geral* da prática comunicativa cotidiana” (IDEM, 1997, p. 92). Por “mundo da vida”, o autor entende “uma rede de ações comunicativas. Sob o ângulo da coordenação da ação, seu componente *social* consiste na totalidade das relações interpessoais ordenadas legitimamente (...). Os núcleos privados do mundo da vida são caracterizados pela intimidade, portanto protegidos da publicidade, estruturam encontros entre parentes, amigos, conhecidos, etc., e entrelaçam as biografias das pessoas conhecidas” (HABERMAS, 1997, p. 82).

das redes transnacionais de grupos (a exemplo do Fórum Social Mundial referido alhures), indivíduos e organizações da sociedade civil em torno da globalização colocam a discussão no patamar em que tanto os ganhos como o sério risco de cooptação e neutralização do potencial crítico da sociedade civil se intensificaram profundamente. É no bojo de tais discussões que procedemos à reflexão, agora tomando como parâmetro a experiência brasileira, começando com uma discussão teórica para chegarmos, depois, a leitura de sua atuação prática.

### **3.2 A experiência da sociedade civil brasileira na contemporaneidade**

Feita a reconstrução do conceito de sociedade civil, passamos, agora, à reflexão sobre o debate da sociedade civil brasileira. Antes, porém, cabe indagar: qual dos distintos conceitos de sociedade civil acima analisados cabe à realidade brasileira? A autoidentificação dos grupos sociais da sociedade brasileira, de fato, os caracteriza como sociedade civil? O que significa falar de uma sociedade civil na realidade brasileira contemporânea? A despeito de o conceito de sociedade civil de Gramsci colocar-se no plano da distinção analítica, parece-nos mais apropriado à realidade brasileira, conforme demonstramos ao longo desta seção e em várias outras partes deste capítulo. Começemos, então, fazendo rápida crítica à noção de sociedade civil ancorada nas idéias habermasianas.

De acordo com o sociólogo Sérgio Costa, ancorado numa base teórica habermasiana e na experiência topológica social brasileira, a sociedade civil apresenta quatro elementos característicos distintos e complementares a saber: “Base de recursos dos atores, base de constituição dos grupos, natureza de reconhecimento dos membros e natureza dos interesses representados” (COSTA, 2002, p. 62-3). No primeiro elemento, o autor considera os recursos de poder, pois “enquanto os demais grupos da sociedade [grupos econômicos e políticos] dispõem de instrumentos imediatos de poder (...) os atores da sociedade civil baseiam-se, principalmente, na sua capacidade de canalizar as atenções públicas para suas campanhas e pleitos”. No segundo, identificam-se os demais grupos com base no campo funcional, “a identidade dos atores da sociedade civil é constituída *ad hoc*, no contexto das próprias ações coletivas”. No terceiro, “a pertença aos demais grupos organizados fundamenta-se em um comportamento legal, a vinculação às associações da sociedade civil é, *em geral*, voluntária e livremente arbitrada”. No quarto e último elemento, os outros atores se empenham na consecução de demandas na esfera da economia e da política, “associações da sociedade civil apresentam questões e problemas que emergem no mundo da vida” (COSTA, 2002, p. 37-

63). O autor, assim como Habermas, não atenta para o aspecto do pluralismo, no sentido que leva à constituição de articulações mediante as demandas. A própria campanha (ou campanhas) a que se refere o autor é exemplo de articulação dos atores da sociedade civil organizada.

São inegáveis as fortes relações de solidariedade no âmbito da sociedade civil organizada e a existência de racionalidade lucrativa nos grupos da esfera econômica, mas isso é insuficiente para pensar um projeto de sociedade civil que junte a pluralidade de atores, na linha que propõe Mouffe. Seria mais interessante pensá-la como um *continuum*, em permanente construção em torno da configuração de um projeto de sociedade democrática em disputa entre distintos grupos, em vez de se pensar apenas em um segmento, o dos movimentos sociais e ONG, como constitutivo da sociedade civil, e não considerar a pluralidade de atores discursivamente articulados em torno de demandas, inclusive, em diálogo com outros atores, como grupos organizados inseridos no mercado, quando, nas relações sociais e disputas, eles intervêm expressivamente na sociedade, na economia e na política.

A noção de sociedade civil geralmente associada aos movimentos sociais e sua atuação, num primeiro momento, contra o autoritarismo dos Estados na América latina, no Brasil<sup>57</sup>, teve início no processo de redemocratização do Estado, no surgimento dos novos movimentos sociais e na construção de estratégia de organização e mobilização seguida por diversos tipos de atores sociais populares, políticos, artísticos e religiosos (ARATO, 1994; AVRITZER, 1994). Contudo, a configuração da sociedade civil brasileira, até o presente momento, atravessou, grosso modo, três períodos. De início, a primeira experiência de democratização política entre os anos de 1946 e 1964, quando a sociedade civil experimentou o múltiplo partidarismo, eleições diretas – com restrição do voto à expressiva massa de analfabetos – e processo de organização popular – movimento sindical urbano, ligas camponesas, sindicatos de trabalhadores rurais e sociedades de amigos de bairros (GOHN, 1995). A literatura crítica fala muito de caráter clientelista e atrelamento desses atores a políticos e partidos daquela época. Tal entendimento serviu de parâmetro às leituras sobre os novos movimentos sociais brasileiros dos anos setenta e oitenta (séc. XX), como observamos no capítulo segundo. Assim, esses movimentos, comparados àqueles, pareceram mais

---

<sup>57</sup> Mas, na América Latina, na Europa e em países do Leste europeu, a sociedade civil ressurgiu após os anos 1970, no bojo de três processos inter-relacionados: esgotamento do tipo de organização política de base marxista; forte crítica, sobretudo na Europa, sobre o desempenho do Estado de bem-estar e o surgimento dos novos movimentos sociais, já desde o fim dos anos 1960, que engrossam os movimentos políticos de redemocratização política dos Estados na América Latina, na Europa e no Leste europeu (ARATO, 1994; AVRITZER, 1994).

progressistas, revolucionários e democráticos pela organização espontânea e “desapegado” a partidos políticos. Mas, qualquer que seja a leitura sobre a sociedade civil brasileira não pode prescindir da primeira experiência.

O segundo período compreende o processo mais intenso de mobilização da sociedade na redemocratização do Estado autoritário até a promulgação da *Constituição* de 1988. Nessa época, a sociedade civil se organizou e “desempenhou papel fundamental no longo processo de transição democrática” (DAGNINO, 2002, p. 9). Apesar de autores como Avritzer (1994) e Dagnino (2002) pouco considerarem a incipiente experiência de democratização (supracitada) na configuração da sociedade civil contemporânea, é necessário dizer que a sociedade civil configurada com o processo de redemocratização se inscreve em um *continuum* socio-histórico brasileiro, ou seja, ela não surgiu do nada, tampouco foi a primeira experiência de organização. Seus fios mais extensos estendem-se até outras experiências de organização e lutas sociais<sup>58</sup>, em que militantes dos anos cinquenta e sessenta (séc. XX) repassaram experiência a outrem nas primeiras mobilizações pela redemocratização já nos anos setenta, as quais desaguaram na criação ou (re)estruturação de associações comunitárias, de movimentos sociais, de ONG e partidos políticos. Também militantes exilados políticos que retornavam da Europa e América Latina, após a anistia política, traziam experiências de ONG e movimentos sociais de países daqueles continentes – França, Espanha, Chile, Argentina. O lugar de onde vieram poderia ser heurístico dos modelos de militância e organização experimentados e trazidos por esses exilados. Como se percebe, a sociedade civil da redemocratização compunha-se de uma miscelânea de experiências e concepções ideológicas unificadas no “combate” ao Estado autoritário. Eis aí a razão pela qual as organizações sociais – ONG e movimentos sociais – desse período se tornaram conhecidas como organizações do “campo democrático e popular”: existiam dois campos de atores bem demarcados – um institucional estatal, autoritário, e outro em constituição na sociedade no âmbito das organizações populares, o qual lutara contra o autoritarismo do Estado gerido pelos militares, portanto, contra o campo de atores não democrático nem popular.

No processo de redemocratização, a sociedade brasileira experimentou a militância social e política dos cidadãos – um período em que expressivo contingente de cidadãos participou ativamente da vida política. O resultado mais visível para essa hipótese explicativa foi o envolvimento de parcelas expressivas da população em momentos políticos históricos

---

<sup>58</sup> Por exemplo, os movimentos juvenis da Igreja Católica – Juventude Operária Católica, Juventude Estudantil Católica, Juventude Agrária Católica e Ação Católica Operária –, que, desde a década de 1950, e com mais intensidade nos anos 1960, o movimento das ligas camponesas e o sindicalismo urbano atuavam no Brasil.

recentes<sup>59</sup>. Os últimos 21 anos de redemocratização (1988-2009) mostram-se, até o presente momento, expressivos no florescimento de uma sociedade civil organizada que tem se revelado, vez por outra vigorosa e articulada, com impactos positivos na organização político-social; surgimento de novos atores sociais<sup>60</sup>; na cultura política mais participatória; nas noções de cidadania, que passou de regulada à “ativa, estratégica, consubstanciada” a partir das práticas dos movimentos sociais (DAGNINO, 2004) e na rotatividade de governos de diferentes forças políticas na gestão do Estado – nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Tanto a sociedade civil quanto o Estado, nos anos 1990, passaram por significativas mudanças sociopolíticas, o que marca o terceiro período. Tais mudanças se situam no campo da institucionalização dos movimentos sociais com a criação e a inserção desses atores nos diversos espaços públicos de participação, como conselhos setoriais de políticas públicas<sup>61</sup>, conferências públicas, orçamentos participativos; estruturação do Estado na lógica da política neoliberal; diversificação dos atores da sociedade civil (OSCIP, terceiro setor) acima discutida. Burity trata esse processo com dupla via interpretativa: permite à emergência da

<sup>59</sup> A título de exemplos, citamos os seguintes: campanha das eleições Diretas Já; mobilização pró-Constituinte (1986 a 1988); “campanha” pelo *impeachment* do presidente Collor de Melo em 1992.

<sup>60</sup> Associações de moradores, clubes de mães, comunidades eclesiais de bases da Igreja Católica, o surgimento do “novo sindicalismo” que originou a Central Única dos Trabalhadores (CUT), criação do Partido dos Trabalhadores (PT), do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), articulações, fóruns e redes de movimentos sociais urbanos anteriormente citados. Para se ter uma ideia desse universo, pesquisa do IPEA/IBGE denominada FASFIL concluiu que as Fundações e Associações Sem Fins Lucrativos representam mais da metade (56,2%) do total de 601,6 mil entidades sem fins lucrativos (incluindo partidos políticos e sindicatos) e uma parcela significativa (5,6%) do total de 6 milhões de entidades pública e privada, lucrativa e não-lucrativa, que compunham o Cadastro Central de Empresas (CEMPRE) em 2005. A idade média das associações e fundações, em 2005, era de 12,3 anos, *sendo que a maior parte delas (41,5%) foi criada na década de 1990*. Entre os anos de 2002 e 2005, houve um acréscimo de 22,6% no número dessas organizações, que passaram de 275,9 mil em 2002 para 338,2 mil em 2005. *Do total das organizações, apenas (3,2%) foram criadas antes de 1970* (IBGE/IPEA, 2005).

<sup>61</sup> As primeiras notícias sobre conselhos remontam ao processo revolucionário francês (1789), com a Comuna de Paris, uma experiência de governo revolucionário realizada naquela cidade, em 1871. Posteriormente, em 1905, surgiram os *soviets* de Petrogrado na Rússia, incrementados como organização do Estado, na revolução de 1917. Em 1909, os conselhos de fábricas na Itália surgiram das comissões de fábricas. Em 1918, surgiram conselhos operários na Alemanha que funcionaram até 1923. Os conselhos operários da Espanha (1934- 1937), na luta contra o poder fascista, retornam a partir de 1955 como “*Comisiones Obreras*”. Os conselhos de autogestão, na Iugoslávia, apareceram após a Segunda Guerra mundial, a partir dos comitês de libertação. Envolviam governos, operários e poder econômico. Para leitura mais detalhada, cf. Teixeira (2000) e Gohn (1990). No caso brasileiro, antes dos conselhos populares de bairros dos anos setenta e dos conhecidos conselhos gestores de políticas públicas instituídos na carta magna, o município de São Paulo registrou a presença de vários conselhos entre as décadas de 1950 e 1970, como a criação do Conselho Municipal de Esporte (1956); Conselho Municipal de Cultura (1965); Conselho Municipal de Parques e Jardins (1965); Conselho Municipal para Desenvolvimento da Criança (1974); Conselho Municipal de Cultura (1975), entre outros (TATAGIBA, 2004). No ano de 1999, os conselhos municipais de políticas públicas já contabilizavam cerca de 27 mil, com uma média de mais de cinco por município. Naquele ano, apenas 20 municípios não possuíam nenhum tipo de conselho e alguns apresentavam cobertura nacional, como os de Saúde presentes em 5.425 municípios e de Educação, em 4.960. O Conselho Tutelar estava instalado em mais de 50% dos municípios. Os municípios com até 20 mil habitantes (45,9%) possuíam algum tipo de conselho. Outros conselhos, como do Meio Ambiente, estavam presentes em 21% e de Emprego e Trabalho, em 30% da municipalidade brasileira (IBGE, 2003).

proposta da terceira via “cardosista”, social-democrata, de cooptação da sociedade civil segundo o modelo da “parceria” referido alhures; outra, de emergência de um conjunto de atores-rede de tipo novo comprometidos com um misto de democracia radical e formas alternativas de luta (BURITY, 2005; 2006b). Com a *Constituição* de 1988, a participação dos cidadãos nos espaços de “encontro” da sociedade com o Estado, grosso modo, foi garantida mediante os direitos de livre associação, liberdade política e participação<sup>62</sup>. Tais garantias constitucionais não só asseguraram o exercício da participação, mas também impuseram nova dinâmica nas relações políticas entre atores sociais coletivos e o Estado, (re)configurando a atuação, as práticas sociais, a linguagem, os hábitos e comportamentos dos atores. No plano dessa cultura política, os atores começaram a transitar por dois caminhos: um leva à adaptação da cultura política tradicional; o outro tenta irromper com a cultura política tradicional, “apostando” na construção de uma cultura política participativa, ativa, efetiva, contudo não se exime totalmente do tradicionalismo cultural tanto na política quanto na sociedade. Retomamos tal ponto mais adiante.

Pôs-se em marcha, no recente período, um movimento de confluência da sociedade com o Estado. Por um lado, os atores sociais coletivos têm avançado na conquista de direitos, na expectativa de controle social sobre o Estado e na afirmação de identidades – no campo das organizações de luta pela redemocratização. Por outro, o Estado vem modernizando-se – torna-se mais complexo em seu *modus operandi* administrativo –; propõe programas de políticas sociais de atendimento seletivo a parcela da população; estabelece relação colaboracionista com a sociedade civil – que, com pouco debate sobre as possíveis implicações em sua configuração, adere ao canto da sereia –, firmando convênios, parcerias e contratos na execução de programas e projetos de políticas públicas. Em outras palavras, aquela sociedade civil ativa e participativa que cobra mais democratização do Estado é vista por este de outra maneira, não como ator político autônomo e campo de construção hegemônica com base em relações sociais independentes. A relação que ele propõe se constrói na perspectiva utilitarista de apoio da sociedade, legitimação ao processo de liberalização e reforço à concepção de sociedade civil colaboracionista, quase rendida às imposições do Estado. Tal processo configura o que Dagnino apropriadamente chamou de “confluência perversa”, o encontro da sociedade com o Estado na lógica neoliberal. Minha

---

<sup>62</sup> A *Constituição* de 1988, além de assegurar direitos sociais, políticos, econômicos e culturais, também torna imperativa a atuação social de cidadãos em canais de participação, como os conselhos setoriais de gestão nas áreas políticas “da Saúde, *Art. 198, Inciso III*; da Educação, *Art. 206, Inciso VI*; da Assistência Social, *Art. 204*; da Criança e Adolescente, *Art. 227*; maior controle e fiscalização das contas públicas, *Art. 31 parágrafo 3º*; na organização dos cidadãos, *Art. 10*; na proposição de projetos de lei, *Art. 29, Inciso XI*” (CF, 1988).

possível diferença com Dagnino é que acho que a história não é somente perversa; houve conquistas e alterações nessa lógica em razão do ativismo da sociedade civil; se há disputa hegemônica, a menos que consideremos que foi perdida, não há ganhos de um só lado. Mas o que há de correto na análise dela é a percepção da ambiguidade desse processo. Essas mudanças produzem tensões e conflitos entre atores sociais e instâncias estatais e intramovimentos (DAGNINO, 2002). Debateremos mais esse ponto no último capítulo da tese.

A leitura de Dagnino, a nosso ver, apresenta três aspectos relevantes para a reflexão sobre a relação contemporânea da sociedade civil com o Estado: primeiro, a ideia de “encontro entre sociedade civil e Estado”; segundo, a “partilha de poder” entre governo e sociedade civil organizada; terceiro, a “disputa entre distintos projetos políticos” em debate (DAGNINO, 2002: 9-15). Afirma a autora: “O cenário mais amplo dos *encontros entre o estado e a sociedade civil* está evidentemente constituído pelo processo de democratização” (IDEM: 13 – grifos nossos) ante uma postura do passado de “antagonismo, confronto e oposição” entre esses atores, substituída por uma relação de “*negociação que aposta na possibilidade de uma atuação conjunta (...), expressa na bandeira da ‘participação da sociedade civil’*” (IDEM). E continua a autora: os encontros apresentam relações formais e informais. A relação formal se dá nos conselhos, orçamentos participativos, conferências e convênios entre estado e ONGs, já a relação informal, ou ocasionais existem sem obrigatoriedade legal, são relações mais fluidas entre estado e ONGs, fóruns, redes e outros (DAGNINO, 2002).

A análise da autora sobre os pontos de “encontros” – os conselhos (acrescentamos as conferências e o orçamento participativo) – entre Estado e sociedade civil, apesar de positiva, não deixa de explorar os limites e problemas e reconhece que eles ocorrem, com mais intensidade, naqueles governos que tendem a valorizar mais a participação da sociedade. A ênfase recai sobre a participação da sociedade no aspecto da construção, fiscalização e proposição de políticas públicas por meio dos encontros. A metáfora dos **encontros** serve para descrever a mudança de postura entre Estado e sociedade, de oposição e confronto, para a relação de parceria, negociação, o que não nos parece bem apropriada. Isso porque a sociedade civil organizada não encontrou o Estado de braços abertos, pronto a recebê-la nos tais encontros; tampouco o processo que possibilitara a relação de negociação foi tranquilo e pacífico; ao contrário, os momentos contínuos de diálogos, negociação, fiscalização, proposição foram conquistas da sociedade civil organizada que lutou, e tem conseguido manter, até os dias atuais, uma relação mais democrática entre Estado e sociedade, por meio de sua inserção na gestão de políticas públicas estatais – desde a *Constituição* de 1988, alguns

espaços, como os conselhos, foram institucionalizados. Portanto, a ideia de “encontro” não representa a dimensão real dos conflitos e tensões da relação aqui aludida. Seria mais interessante indicar que os momentos de diálogos, além de fragmentados e esporádicos, ocorreram na perspectiva de conquista de **demandas** de política sociais apresentadas ao Estado.

Do mesmo modo, a proposição de “partilha efetiva do poder” do poder executivo, especialmente dos prefeitos, com a sociedade civil, que ocorreria em meio à tensão e ao conflito (DAGNINO, 2002, p. 282-7), a nosso ver, não está dada e tampouco é *a priori*. Os processos participatórios nos quais se supõe que haveria partilha efetiva de poder se têm manifestado mais como legitimação de decisões de governo que partilha de poder, conforme mostramos nas seções subsequentes. Quando se configura tenso e contraria interesses de governo, este tem poder para rechaçá-lo – e muitas vezes rechaça<sup>63</sup>. A partilha *efetiva* do poder executivo do Estado com a sociedade civil organizada, se há tendência de existência, coloca-se no plano do futuro. Por outro lado, a despeito de a *Constituição* federal e a legislação complementar instituírem algumas modalidades dessa participação como obrigatórias, isso faz o gestor ter de incluir a participação da sociedade na gestão. Mas, a sociedade civil tem densidade e fôlego para dar conta do que propôs naquele momento de reconstrução do marco legal do país? A resposta exige análise mais ampla do que a que fazemos aqui. Numa análise rigorosa, digamos que a sociedade não dê conta de ocupar todas as brechas e espaços de participação por ela conquistados. Ainda assim, o processo teria relevância, porque a sociedade estaria na luta propositiva de democratização da sua relação com o Estado.

O poder executivo do Estado, uma vez disputado por meio de discurso (projeto) de grupos de pessoas que representem segmentos sociais, muito dificilmente será partilhado com outro, sem que este não se torne aliado na estratégia de manutenção do poder. Participação nessa lógica não se configura como partilha de poder, senão como uma relação de “troca”. Para Dagnino, o “conflito pela partilha efetiva do poder se manifesta, em alguns casos, como uma demanda pela ampliação do âmbito das decisões envolvidas” (DAGNINO, 2002, p. 283). Mesmo que os atores chegassem a ampliar espaços de tomada de decisão, isso não significaria partilha efetiva de poder, mas sim maior participação nos espaços de debate de políticas

---

<sup>63</sup> Um exemplo para tal questão é a revisão do plano diretor da cidade do Recife. Em 2005, teve a proposta amplamente discutida e aprovada em conferência municipal deliberativa, com expressiva participação da sociedade civil organizada, mas, logo após a conferência, o prefeito, insatisfeito com parte das propostas apresentadas pelos movimentos populares e aprovadas, determinou ampla revisão no documento antes de encaminhá-lo à votação da câmara municipal. Foi aprovada somente ao final de 2008. Analisamos melhor essa questão no capítulo sexto.

públicas. Nesse sentido, deveríamos falar mais de um discurso participacionista do que de partilha efetiva do poder executivo.

O aspecto da disputa de projeto político se coloca no plano das ideias, práticas e crenças entre distintos grupos sociais (IDEM: 282). Assim, estamos de acordo no sentido de que o projeto político extrapola o campo dos partidos políticos, podendo resvalar nos movimentos sociais que, para efetivar suas demandas (ou projetos específicos), se articulam com outros atores estrategicamente afinados. Nesse “resvalamento”, os movimentos “imitam” os partidos, quando fazem alianças, acordos, negociação, tentando também hegemonizar um campo político. O processo de hegemonização que torna um projeto mais amplo do que suas referências originais não apaga o caráter singular ou particular desse projeto. É nisso que insiste Laclau: uma força hegemônica é sempre um particular que se universalizou, mas que não deixa de ser um particular e terá que permanentemente reforçar ou reconstruir essa hegemonia em face de acontecimentos e outros oponentes. Pensar a sociedade civil como um campo de forças políticas em torno de um projeto, ou de projetos, se torna mais amplo do que as ideias acima debatidas de sociedade civil restrita a movimentos sociais, ou segmento destes, como fazem Avritzer (1994) e Costa (2002).

Nessa perspectiva, pode-se compreender o conceito de sociedade civil híbrido, que envolve investimentos teóricos e práticos, como um projeto de forças sociais díspares em construção. Diante das discussões do debate teórico acima e da noção híbrida de sociedade civil, *pode-se compreendê-la não como uma composição estática e inflexível de atores sociais, mas como o nome de um projeto de sociedade em construção num contexto democrático e relacional*, onde distintos atores sociais se hegemonizam e disputam com outros atores o significado de sociedade civil, configurando e vivenciando cultura política e os laços que os atores constroem e reconstróem na sua relação com o Estado.

### **3.3 Democracia representativa e participativa: qual participação?**

A participação de cidadãos na política é conhecida desde a **pólis** grega, com as reuniões públicas para discutir e tomar decisões naquela sociedade. Contudo, até essa noção de participação direta, a mais antiga de que se tem notícia, foi restritiva, pois não incluía todas as pessoas adultas nos processos decisórios (TEIXEIRA, 2001). Depois de Atenas, Roma, na Itália, também teve sua experiência participatória: cidadãos decidiam por meio de decreto-plebiscito. Passados alguns séculos, tais experiências desapareceram tanto como idéia quanto

prática, no decorrer da história documentada, a hierarquia tem sido a regra, a democracia, a exceção. Novas ideias sobre participação dos cidadãos na vida política ressurgiram a partir do século XVIII, com os escritos de Rousseau, Stuart Mill e G. D. H. Cole, considerados precursores da ideia de participação contemporânea (PATEMAN, 1992).

As ideias sobre participação e democracia, como processos de organização e de tomada de decisão com participação de cidadãos, voltaram a ter importância após as revoluções emancipatórias, o surgimento do Estado moderno, da sociedade industrial e dos centros urbanos no século XX (PATEMAN, 1992). Posteriormente à Primeira Guerra mundial, o debate sobre democracia associada à participação política dos cidadãos tomou impulso e ganhou adeptos ao redor do mundo. Assim transcorreu o processo de construção e consolidação da “democracia como método” e sistema político, com os quais parte da população, por meio de eleições, elege representantes que exercem as decisões políticas em nome do povo (SCHUMPETER, 1984). Nasceu, dessa forma, a participação indireta e a **democracia representativa**, ou seja, a representação seria a forma mais adequada para construir os governos e a eleição, o método mais apropriado para a construção da democracia.

A possibilidade de replicação de semelhante experiência (democracia participativa) a realidades complexas dos Estados modernos – com amplo contingente populacional, burocracia excessiva, vastas demandas, fluxos contínuos de deliberações etc. – foi duramente questionada pelos teóricos da “democracia elitista”, como Schumpeter (1984) e Sartori (1987). Para esses autores, a democracia direta, como mecanismo de tomada de decisão com participação dos cidadãos, só seria aplicável em pequenos grupos, com a modalidade de assembleia e no tamanho o suficiente para poder se observar a participação dos cidadãos. A democracia mais adequada às sociedades seria, segundo os referidos teóricos, a representativa, posto que ela teria, no processo eleitoral universal, o ponto máximo da expressão de participação e poder do povo. Na democracia representativa, o povo exerce o poder de decidir, pelo voto, quem são seus representantes; mas decide, na democracia deliberativa, no máximo, sobre quem vai decidir por ele nos diversos processos que influenciam sua vida. A tarefa da decisão cabe aos representantes eleitos que conduzem a gestão do Estado. Esse debate ocorreu, de forma mais forte, na teoria política durante quase todo o século XX. Tornou-se hegemônico na ideia de que a democracia representativa configura o método mais adequado de governo, até que o debate da democracia participativa ressurgiu nos 1970, questionando os limites da democracia deliberativa e sugerindo a participação nos espaços públicos como complementar à democracia deliberativa (PATEMAN, 1992; SANTOS, 2002). A questão a ser debatida atualmente é como a

participação se torna efetiva e que processos são delineados na combinação da democracia deliberativa com a participativa, mais eficazes os processos decisórios.

Para responder a tal questionamento, partimos da constatação de que a participação é carregada de conteúdo ideológico e tem caráter ambíguo: tanto pode ser utilizada para coonestar e legitimar processos políticos dissimulados, quanto ser efetiva na tomada de decisões e, assim, contribuir com a formação de cidadãos mais ativos, com a efetivação de direitos e com a configuração de cultura política participacionista que influencie a formação do Estado, as atitudes cidadãs e a atuação de atores sociais coletivos (TEIXEIRA, 2001). Essas concepções de participação apresentam consequências também díspares no processo de construção da democracia: por um lado, podem reforçar a democracia **minimalista**, que requer o mínimo de participação; por outro, supostamente reforçam a **democracia participativa**, podendo, ou não, complementar a democracia representativa.

Esse debate é recorrente nas ciências sociais, especialmente na ciência política. Em torno dele, aglutinam-se duas correntes teóricas sobre a democracia. Por um lado, os teóricos elitistas defensores da democracia representativa liberal a tomam como o melhor método de governo<sup>64</sup>. É comum a eles que a democracia é uma forma eficaz de se exercerem as prerrogativas e responsabilidades do Estado na relação com a sociedade, sem a participação direta dos cidadãos, pois, entre outras questões, esta gera alto custo educacional para tornar os cidadãos aptos, vez que, as pessoas comuns são desprovidas de conhecimento e informação para lidar com política, mas, fundamentalmente, porque as sociedades precisam apenas de uma elite, os melhores, mais aptos no governo – algo como pôr em prática a conhecida “lei de ferro da oligarquia” (Michels). Tal concepção ficou conhecida na ciência política como **democracia minimalista** ou **democracia elitista**, em razão do argumento de que a democracia, para funcionar bem, precisa apenas de participação mínima de cidadãos por meio do voto, sem incluir no processo eleitoral a totalidade das pessoas adultas; o voto seria destinado aos melhores líderes que eleitos representariam o povo em suas decisões, configurando, assim, a participação elitista. Desse modo, a democracia como “governo do povo por meio do máximo de participação de todo o povo, ainda passa [a] ser um ideal, sérias dúvidas, posta em evidência em nome da ciência social” (PATEMAN, 1992, p. 10).

Por outro lado, a partir dos anos setenta do século passado, teóricos que concebiam a democracia como mecanismo necessário à gestão do Estado e valor político possível de gerar

---

<sup>64</sup> Entre os principais expoentes dessa corrente se destacam: Gaetano Mosca (1858-1941); Vilfredo Pareto (1848-1923); Robert Michels (1876-1936); Joseph Schumpeter (1883-1950); Giovanni Sartori (1924...); Norberto Bobbio (1909-2004); e Robert Dahl (1915...).

transformação da sociedade e do Estado com a participação ativa dos cidadãos, ganharam força com feroz crítica aos elitistas (PATEMAN, 1992; SANTOS, 2002; TEIXEIRA, 2001; DAGNINO 2002; 2006; AVRITZER, 2003). Nessa concepção, a democracia é concebida não somente como meio ou apenas método mas também como fim, no sentido de que ela cria uma cultura de democracia na sociedade, para além do âmbito político-administrativo e dos processos eleitorais. Os cidadãos podem ocupar posições de sujeito na vida política de sua comunidade e participar efetivamente das decisões.

Nesse sentido, Mouffe defende um projeto de “democracia radical” que se inscreve no âmbito do advento da “revolução democrática”, com inclusão dos excluídos nos processos políticos (MOUFFE, 1996). Mas, mais do que isso, sua proposta, que também pertence a Laclau, aponta para a hegemonização de atores sociais plurais, constituindo cadeias de equivalência de demandas, configurando um projeto político emancipatório. A democracia, em tal concepção, é um projeto *contínuo*, inacabado, conforme a autora mesma diz: “essa democracia será sempre um devir” (MOUFFE, 1992, p. 14) e sempre exigirá articulação dos atores pela lógica da equivalência.

Retomemos Pateman. Esta, valendo-se de um dos arautos da participação, Rousseau, assinala três aspectos basilares: o pedagógico, a dimensão de controle e a função de integração da participação (PATEMAN, 1992, 35-42). A **dimensão pedagógica** da participação não é um a *priori*, sua efetividade requer, por um lado, a predisposição de o cidadão informar-se sobre os assuntos objetos da participação e, por outro, que os conteúdos da participação sejam disponibilizados a todos os atores envolvidos. Para a autora, o indivíduo aprende com a participação que o interesse geral inclui as vontades particulares e que a palavra “cada” aplica-se a ele também. De fato, há certa ingenuidade a discussão da ação pedagógica da participação, ao se supor que ela seria uma espécie de escola de formação de cidadãos críticos, capazes de discernir entre os interesses públicos e privados, segundo afirma a autora: “Como resultado de sua participação na tomada de decisões, o indivíduo é *ensinado* a distinguir entre seus próprios impulsos e desejos, *aprendendo* a ser tanto um cidadão público quanto privado” (PATEMAN, 1992, p. 39 – grifo nosso). Se há dimensão pedagógica na participação, não passa pela questão do público e do privado, mas aplicar-se-ia ao conhecimento do indivíduo sobre o funcionamento administrativo do Estado, à aquisição de visão mais abrangente da realidade que o cerca, ao aprendizado da negociação e da disputa por demandas, enfim, ao forjamento de um cidadão ativo na relação com o Estado.

O *controle* é outra dimensão da participação. Tal aspecto refere-se também à tomada de decisão dos cidadãos por meio da participação. Ao cidadão a “participação dá um grau

bem real de *controle* sobre o curso de sua vida e sobre a estrutura do meio em que vive” (IDEM: 40). Na realidade, estamos falando do controle social, que apresenta duas dimensões: a *accountability*, prestação de conta da ação do Estado à sociedade em espaços apropriados, e o controle dos cidadãos sobre a ação de seus representantes gestores do Estado (TEIXEIRA, 2001). O controle sobre as ações dos gestores exige dos cidadãos acompanhamento sistemático sobre as atividades deles e sobre as políticas públicas estatais, o que exige, por tabela, expressivo domínio de informações diversas e tempo – aspectos nem sempre ao alcance dos cidadãos.

A experiência dos conselhos de políticas públicas tem demonstrado que o controle da sociedade sobre o que é público, do público, não é fácil de ser exercido. Entre os cidadãos e o Estado, interpõe-se uma série de limites difíceis de serem superados (TATAGIBA, 2002; 2004). Assim, entende-se também a função de integração da participação como a construção de mecanismos que expressam maior sociabilidade entre os cidadãos e por uma causa constitui-se uma coletividade, ou vontade coletiva. Assim, o “controle social do Estado é um mecanismo de participação dos cidadãos que, para ser efetivo, deve ter como alvo não apenas seus centros periféricos, mas sobretudo aqueles que se destinam as decisões estratégicas” (TEIXEIRA, 2001, p. 39). É nessa perspectiva, portanto, que se inscreve a noção de participação no âmbito da dimensão pedagógica, do controle social e integração dos cidadãos e dos atores sociais coletivos.

A despeito da quase inexistente participação dos cidadãos em processos políticos<sup>65</sup> na sociedade brasileira, pois, até pouco tempo atrás, apenas alguns grupos da sociedade – a elite política e econômica – se envolveram com os assuntos da política e da economia e, “em nome do povo”, mantiveram-se à frente das decisões político-econômicas locais, regionais e nacionais, surgiu, na relação da sociedade civil com o Estado, conforme mencionamos acima, um outro cenário mais propício à participação de cidadãos e de atores sociais coletivos em

---

<sup>65</sup> A participação política por meio do voto, até a *Constituição* de 1988, excluiu diversas categorias de brasileiros: escravos, negros, índios, mulheres, analfabetos, homens menores de 21 anos. A Constituição de 1891 (a primeira republicana) instituiu o voto direto para a Câmara, Senado, Presidência e garantiu o voto aos homens com idade acima de 21 anos. As mulheres só passaram a votar a partir de 1934 e os analfabetos após a Constituição de 1988. A participação popular na eleição de presidente, até pouco tempo, foi restrita: “na primeira eleição presidencial (1894) o Brasil tinha 15,5 milhões de habitantes, a votação atingiu 2,2% da população (276.583) de eleitores. Mais de 30 anos depois (1926), a população brasileira era de 30,9 milhões e nas eleições para presidente a votação atingiu 2,3% dessa população. Em 1960, a população era de 70,1 milhões e o eleitorado que votou foi de apenas 17,8%. No período de ditadura militar, foi instituído o sistema de colégio eleitoral, onde os deputados federais elegiam o presidente. Nas eleições presidenciais de 1998, a população brasileira era de, aproximadamente, 163 milhões e o eleitorado 106 milhões, correspondendo a 65,03% da população”. (Retrato do Brasil, 1984).

processos de tomada de decisões governamentais no âmbito das políticas públicas estatais<sup>66</sup>. Aos poucos, avança-se do âmbito do local para o estadual e nacional, notadamente, na área das políticas sociais (DAGNINO, 2002; GOHN, 1991; TEIXEIRA, 2001; AVRITZER, 2007; BURITY, 2006). Porém esse processo é relativamente novo, apresenta maior incidência desde a última redemocratização dos anos 1980. Com isso, no campo da relação da sociedade com o Estado, ainda há espaço para maior democratização e transformação da cultura política que subjaz aos processos participatórios. Parte da atuação dos atores coletivos se inscreve nessa prerrogativa, conforme mostramos mais adiante.

Nesse sentido, o fenômeno da participação, no Brasil, tem caminhado para a construção da democracia participativa, articulando-se à democracia deliberativa, seja como expressão ativa de cidadãos, seja como a atuação de atores sociais coletivos na cena política, sobretudo no domínio local (TEIXEIRA, 2001). Tanto a prática participacionista quanto a categoria analítica da **participação** tem atraído interesse de vários pesquisadores nas ciências sociais e se tornado objeto de farto material analítico, alguns idealistas e otimistas, sobre a participação dos movimentos sociais e de cidadãos, de modo especial, na relação destes com o Estado<sup>67</sup>.

Contudo, é inegável que a sociedade civil, na sua dinâmica de relação com o Estado, se comparada à sua tradição política, demonstra pujança no campo da participação. Porém a participação, que permeia um campo heterogêneo na teoria social, pode ser compreendida como “participação para a tomada de decisão ou para a expressão; participação no sentido da política da vida ou política generativa; ação ético-política; ‘ação comunicativa’; *empowerment*” (TEIXEIRA, 2001: 26). Como observamos acima, no sentido da tomada de decisão ela também é objeto de estudo de Dagnino (2002). Para a autora, compreende-se a participação como cidadãos efetivamente tomando decisões políticas em conjunto com gestores públicos que “partilham o poder” com os cidadãos. Reiteramos aqui o que afirmamos alhures: o termo “partilha” não é adequado para designar divisão de poder entre gestor público e cidadãos, uma vez que ela ocorre em meio a um jogo conflituoso de disputa de interesses, portanto não se configura partilha, e sim uma peleja entre os aludidos atores. O

---

<sup>66</sup> As primeiras experiências de participação de cidadãos e grupos organizados em governos locais, no Brasil, surgiram no bojo das lutas de redemocratização do país, ao final dos anos 1970, no município de Boa Esperança (ES) e Lages (SC) (NUNES; JACOBI, 1985). Depois, com as primeiras gestões chamadas de democráticas e populares de Diadema, Pelotas e Vila Velha (1983 e 1988), e na gestão seguinte, mais 12, entre elas Porto Alegre, é que se disseminou a participação no poder local (RIZEK, 2007).

<sup>67</sup> Em torno de Leonardo Avritzer, uma plêiade de autores explorou esse tema, dando origem a três coletâneas organizadas pelo autor supracitado: *A inovação democrática no Brasil* (2003); *A participação em São Paulo* (2004); *A participação social no nordeste* (2007). Contudo, antes dessas publicações, uma outra organizada por Boaventura de Sousa Santos, *Democratizar a democracia* (2002), abriu caminho nesse debate.

mais adequado, parece-nos, seria falar da luta de cidadãos e atores coletivos pela conquista efetiva do poder de influenciar e decidir sobre determinadas políticas estatais, até porque, nesse caso, o poder é apresentado como uma relação social de força política, moral, legal transitória estabelecida entre atores. Ademais, dificilmente alguma parte cederia gratuitamente, como se parece supor.

Nesse sentido, Gohn apresenta um exemplo de como a participação popular em programas habitacionais tem viés utilitarista por parte de gestor público na relação com o movimento de moradia, ao “exigir organização comunitária e participação como pré-requisito” de contrapartida aos programas: “nesta exigência está embutido um espírito controlador, que busca determinar a forma e o modo da participação” nas políticas governamentais (GOHN, 1991, p. 166). Navarro, na mesma trilha, analisando o processo de participação no Orçamento Participativo de Porto Alegre, uma das experiências pioneiras e talvez a mais bem divulgada, faz consistente crítica sobre a relação de atores políticos com os cidadãos que institui outro tipo de clientelismo político. “Quebrando os padrões de clientelismo típico do passado, o OP aos poucos reinstalou, contudo, um outro tipo de clientelismo, desta vez ‘de quadros’ (ou ‘partidário’), que, infelizmente, vem bloqueando a potenciação do processo” (NAVARRO, 2003, p. 119). A crítica diz respeito ao uso do processo participativo em barganha eleitoral. Silva, analisando tal processo no programa Prefeitura nos Bairros e, posteriormente, no Orçamento Participativo, nos governos de Vasconcelos, em Recife, observa que, a despeito de o processo em Recife ter sido um dos pioneiros do Brasil, a participação, naquele período e naqueles programas, foi estimulada pelo governo com baixa efetividade. Para o autor, “a participação dos membros dos movimentos populares se mostrava de caráter apenas consultivo, posto que a prefeitura ouvia os pleitos mas realizava a ação de acordo com a sua peça orçamentária e com a avaliação técnica do secretariado” (SILVA, 2003, p. 314).

Avritzer, sutilmente, tenta aliviar a crítica de Navarro, afirmando: “A questão que se coloca não é a de saber se há presença partidária no OP, mas de se perguntar quais as consequências desta presença, em particular para a igualdade do processo distributivo e para a autonomia do processo associativo” (AVRITZER, 2003, p. 53). A proposição do autor é fraca, ao supor que a presença partidária em processos participativos semelhantes aos aqui discutidos seria desprovida de interesses eleitorais. Em si, esse tipo de interesse é legítimo; a questão é como lidar com ele de maneira que a relação das pessoas seja de alteridade no processo e diante da presença partidária, sem criar uma relação de dependência.

No caso do OP de Recife, na gestão do então prefeito João Paulo (PT), constatou-se a presença expressiva de líderes políticos – de vários partidos – em apoio a grupos comunitários no traslado dos participantes para as reuniões. Às vezes, as próprias lideranças comunitárias recorriam à estrutura de vereadores e partidos para deslocar “seu público”. *A priori*, não havia interesse de vereadores sobrepondo-se aos dos grupos, mas havia vinculação do político com os líderes, de modo a comprometê-los em seus compromissos partidários, e os líderes, por vezes, comprometerem as pessoas dos movimentos que articulavam àquele candidato, configurando, assim, relação de atrelamento do movimento a políticos. Outras vezes, o *lobby* de liderança vinculada a político ou partido, junto aos participantes das reuniões para eleger determinada demanda, ocorria de forma explícita<sup>68</sup>. Isso não seria nada demais, se todos os participantes da sociedade civil soubessem o que estavam fazendo ali e tivessem a percepção de que o jogo não era para amadores; porém tal consciência seria mais dos líderes, e não dos participantes dos movimentos, que, geralmente, acompanham orientação dos líderes. Assim, é difícil pensar que lideranças partidárias ajam, nos processos participativos, de modo a fortalecer processos autônomos; ao contrário, atuam com certa racionalidade estratégica de disputa de poder, muitas vezes, com interesse pessoal. Não se trata de questionar a legitimidade da disputa, mas, conforme o processo transcorra, a presença desses atores nos processos de participação poderá reforçar práticas clientelistas ou disseminar práticas da cultura participacionista autônoma e independente, robustecendo, assim, a cultura política participativa. Retomamos essa discussão com mais detalhe, no capítulo quinto.

Os sentidos de participação aqui referidos: a participação que coonestra processos, simula efetividade nas ações, ou a participação efetiva na tomada de decisão coexistem nos processos participatórios, independente dos espaços institucionais, como conselhos, OP e conferências. A propósito disso, após os anos de 1990, a participação passou a ser quase uma exigência no âmbito dos governos locais para, teoricamente, dar mais eficácia e eficiência a projetos e programas de políticas públicas (AVRITZER, 2003). Quase uma exigência por força da legislação que orienta a criação de mecanismos de participação da sociedade na gestão local, instituída no bojo da mudança do *modus operandis* da gestão do Estado, implementado nos anos 1990, sob justificativa de se obter maior eficiência na gestão pública, conforme já mostramos no capítulo segundo. Numa leitura otimista, Avritzer propõe algumas variáveis, como tradição associativa, vontade política, institucionalização da participação e

---

<sup>68</sup> Inferências resultantes de observação participante do autor desta tese, realizada entre os anos de 2000 a 2003, quando desenvolveu sua pesquisa de mestrado (2003), com a qual analisou o “Programa de Gestão Participativa da Prefeitura Municipal de Camaragibe – PE” e continuou observando o processo do OP da cidade de Recife.

desenho institucional (IDEM: 2003), capazes de discernir entre a participação dissimulada e efetiva, especialmente no caso do OP, podendo estender a outros espaços, como conselhos e conferências. As hipóteses acima apresentam maior probabilidade de confirmação, segundo o autor, em lugares onde existam tradição associativa e vontade política do gestor. Para o referido autor, é o caso da experiência de participação no OP de Porto Alegre do ponto de vista da efetividade da participação, teria dado certo pela “aliança” da tradição associativa da cidade com a vontade política dos gestores. Isso se contrapõe aos casos do programa Prefeitura no Bairro e do OP de Recife na gestão de Vasconcelos, pois, a despeito da tradição associativa do município, os gestores demonstraram pouca vontade política e atribuíram a participação à um caráter consultivo em detrimento da deliberação (SILVA, 2003).

A participação como presença de cidadãos em reuniões realizadas por governos, partidos políticos, organizações sociais, nas modalidades de assembleia, plenária, consulta pública, seminário, nos dias atuais, independente do caráter efetivo, crítico, de coonestar e simular está para além da simples e instantânea manifestação do voto para eleger representante. Isso no sentido defendido pelos teóricos minimalistas, como visto alhures. Na prática, a participação atual consiste da ação coletiva de atores sociais e cidadãos as quais, por meio de redes, de fóruns, de articulações, de movimentos sociais e até individualmente, estabelecem e dinamizam relações com o Estado, gerando tensão, debate, reivindicação, negociação no campo das políticas públicas.

A diferenciação entre a participação institucional e a não institucionalizada – nos movimentos – será mais bem discutida adiante, porém antecipamos que a participação dos movimentos sociais também apresenta regras, rotinas, normas e mecanismos de institucionalização (ou não). Espaços institucionais de participação são aqueles instituídos formalmente pelo Estado<sup>69</sup>, segundo já aludimos. Por vezes, os espaços da sociedade civil de participação “espontânea” configuram as redes, os fóruns, as articulações de atores sociais que se aglutinam em torno de diversas cadeias de demandas de direitos sociais (DOIMO, 1995).

---

<sup>69</sup> Esse tipo de participação é possível desde a *Constituição* de 1988 e, posteriormente, por meio de leis específicas, por exemplo: Lei Nº 8.142/90, conhecida como Lei do SUS – Sistema Único de Saúde, que, entre outras coisas, regulamenta a participação nos conselhos de saúde; Lei 8.069, de 31 de julho de 1990, denominada ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente, orienta a política da criança e do adolescente no âmbito da União, dos Estados e dos municípios; Lei 8.742, de 07 de dezembro 1993, chamada de LOA – Lei Orgânica da Assistência Social, estabelece “as instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social e *composição paritária entre governo e sociedade civil*”; Lei 101/200, chamada de “Lei de Responsabilidade Fiscal”, fixa mecanismos de transparência e participação na administração pública e maior “responsabilidade na gestão fiscal”; Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada “Estatuto da Cidade”.

O fenômeno da participação assume diversas conotações: direta e indireta, orientada para decisão e ou para a expressão (TEIXEIRA, 2001). Para além das dicotomias, essas noções indicam ligeira variabilidade na participação. A direta é aquela em que o cidadão toma parte diretamente das decisões, sem intermediação de outrem para representá-lo. Por conseguinte, se ocorrer o repasse de responsabilidade, caracterizar-se-á a participação indireta ou representativa, por exemplo, o voto que um cidadão concede a outro autoriza este a representá-lo no poder político legislativo ou executivo. Nos espaços legalmente instituídos, a participação se caracteriza como institucional, ou seja, ela ocorre nos âmbitos legal e formal, criados por leis pelo Poder Executivo, mas são espaços onde ocorre a(s) peleja(s) na relação Estado-Sociedade. Por vezes, a participação do movimento refere-se a atuação na sociedade de maneira espontânea, no sentido de que não se trata de ato obrigatório, mais se dá em função de demandas de direitos sociais não efetivados, e estas constituem atores coletivos que recorrem ao poder público para efetivá-las, quando não atendidas, poderão transformar-se em cadeia equivalencial de demandas, hegemonzando, assim, atores, como deixamos claro a partir de Laclau, no capítulo primeiro.

Segundo Teixeira, a participação orientada para decisão refere-se à intervenção de “forma organizada, não episódica, de atores da sociedade civil no processo decisório” (TEIXEIRA, 2001, p. 27), enquanto a orientada para expressão apresenta “caráter mais simbólico e voltada para a expressão e caracteriza-se por marcar presença na cena política ainda que possa ter impacto ou influência no processo decisório” (IBIDEM). Efetivamente a participação supõe relação política (de poder) entre os atores; ela não ocorre em campo neutro nem está livre de correlação de forças. Essa noção mostra diferença em relação a algumas abordagens recentes de leitura da participação pelo viés da teoria “neo-institucionalista<sup>70</sup>”, em que o foco se centra no funcionamento das instituições numa orientação positivista, uma vez que tenta explicar a gênese das instituições sem preocupar-se com os efeitos negativos da imbricação com o Estado, a exemplo de um recente estudo sobre participação e associativismo coordenado por Avritzer (2007). A análise institucionalista da participação se diferencia da perspectiva de Teixeira que, a despeito da dicotomia de sua leitura, propõe olhar mais crítico do fenômeno, com o qual nos aproximamos, qual seja: participar não é somente

---

<sup>70</sup> O neoinstitucionalismo é uma corrente teórica da ciência política e econômica, geralmente utilizada em estudos de análises de políticas públicas. O pensamento basilar dessa corrente é a ideia de que as organizações afetam o comportamento das pessoas. Fala-se, pelo menos, em três variantes do novo institucionalismo: institucionalismo histórico, da escolha racional e sociológico (teoria sociológica das organizações). Geralmente, as análises institucionalistas recorrem à teoria da escolha racional, que supõe que os indivíduos agem estrategicamente na maximização de interesses. O uso do termo neoinstitucionalismo aqui é apenas uma aproximação; não o usamos no seu sentido rigoroso.

presença na condição de ouvinte ou coadjuvante nos eventos, como reunião, conferência, assembleia, ou ainda compartilhar de tarefas administrativas burocráticas; mais que isso, significa tomar parte ativamente, ser parte nas decisões, influir nas deliberações processadas nos espaços de participação. É assim que se poderá compreender a participação ativa e efetiva (TEIXEIRA, 2001, p. 25-40).

A despeito da maneira incisiva como Teixeira apresenta a participação, esta não tem um sentido, *a priori*, orientado à decisão. A decisão resultante da participação depende de um conjunto de fatores relacionados ao objeto da decisão, os interesses dos atores em jogo e, especialmente, a construção de um campo de correlação de forças no processo decisório.

Na sequência, analisamos aspectos da participação para decisão em três diferentes espaços públicos institucionais: conselhos gestores de políticas públicas, conferências públicas e orçamento participativo; depois, analisamos também outros aspectos no âmbito dos movimentos urbanos.

### ***3.3.1 Participação institucional e governamentalização na atuação da sociedade civil***

Antes de passarmos à leitura da participação institucional nos conselhos, no orçamento participativo e em conferências de políticas públicas, introduzimos aqui o conceito foucaultiano de *governamentalidade*, pois este lança luzes à nossa reflexão, ajudando a entender o caráter da participação institucional nos dias atuais. Para Foucault, governamentalidade significa “o conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer esta forma bastante específica e complexa de poder, que tem por alvo a população” (FOUCAULT, 1997, p. 291). O conceito foi desenvolvido, segundo o autor, no âmbito de um debate sobre a história da capacidade de governar denominado “arte de governar”, ocorrido entre os séculos XVI e XVIII. Por meio dele, a ideia de soberania transferiu-se do território à população, e o conhecimento cada vez mais minucioso das necessidades desta última foi transformado em critério de obtenção da legitimidade do Estado. Das estatísticas oficiais à especialização das políticas públicas, a ação estatal construiu tecnologias de poder cada vez mais abrangentes. De modo geral, a arte de governar refere-se ao governo de si (da própria pessoa), o governo da família, o governo das almas (a pastoral), o governo das crianças (a pedagogia), o governo dos Estados (a política), consistindo num processo de estabelecimento de autoridade e de aprendizagem ocorrido na transição entre a Idade Média e a modernidade (FOUCAULT, 1979: 277-94). Desse período

até os dias atuais, a noção de governo evoluiu significativamente, mas não em linha reta, como se suporia. Passou do governo das coisas, da economia, dos bens, da riqueza de um território<sup>71</sup>; ao governo das pessoas – entendido como a governança da família – até o governo do Estado moderno, conforme conhecemos na atualidade. Desse modo, “de modelo, a família vai tornar-se instrumento, e instrumento privilegiado para o governo da população e não o modelo quimérico para o bom governo” (FOUCAULT, 1979, p. 289). Na evolução desses processos, a partir do século XVIII, a população se destacou como objetivo “final” do governo, ou seja, os governos se voltaram para governar a população, no sentido de que ela, como sujeito de necessidades, demanda bens, serviços, atenção, mas igualmente é “objeto nas mãos dos governos” (IDEM).

Segundo Foucault, a população aparece “consciente, frente ao governo, daquilo que ela quer e inconsciente em relação àquilo que se quer que ela faça” (IDEM p. 289). Com base nessa leitura foucaultiana, tentamos estabelecer uma ponte com o debate da participação institucional aqui delineado. A população atuante em espaço institucional do tipo acima discutido e do que veremos adiante está mais atenta a interesses materiais e menos em relação ao processo político democratizante do Estado e da sociedade. Não se trata de um juízo de valor, tampouco de um idílio, pois asseveramos que os processos sociais e políticos se inscrevem na contingência da fluida realidade, e não em certeza determinista. Em grande parte de tais processos participatórios, é visível a dissintonia entre a luta por demandas concretas de mitigação da realidade social dos participantes e a busca por prática social democratizadora das atitudes, dos hábitos e modos de agir e fazer política no participacionismo institucional, o que, aliás, é compreensível, inclusive pelos limites de diversos tipos que sofrem as pessoas.

Governar, para Foucault, “não quer(ia) dizer simplesmente gerir a massa coletiva dos fenômenos ou geri-los somente ao nível de seus resultados globais. Gerir a população significa geri-la em *profundidade, minuciosamente, no detalhe*” (FOUCAULT, 1979, p. 291 – grifos nossos). Trata-se, portanto, da capacidade de controle do governo sobre os indivíduos. Em qualquer âmbito em que as pessoas se estabeleçam na sociedade, nos dias atuais, os governos as governam, dirigem, conduzem, induzem, amainam, mas numa racionalidade estratégica de Estado e de governo. Essa preocupação com as “pessoas”, essa ideia de que o bom governo é aquele capaz de não somente se comunicar com as reais necessidades de cada

---

<sup>71</sup> Segundo Foucault, governar um Estado, nessa concepção de governo, era estabelecer a economia em nível geral, distribuir as riquezas, estabelecer a correta disposição das coisas que se assumem e conduzir a um fim conveniente todos os governados (FOUCAULT, 1979).

um(a) mas também dar respostas a demandas originadas em todas as dimensões da vida social e individual (biopolítica), da sobrevivência material ao lazer e à sexualidade, é o que está implícito na ideia de governamentalidade. O poder do estado se reforça por sua capacidade de escrutinizar quanto mais esferas da vida e as regular, prover, proteger, reconhecer.

Introduzido o conceito de *governamentalidade*, procedemos à análise da participação institucional que ocorre pela ação de movimentos sociais, de organizações populares, de ONG e dos próprios cidadãos em espaços públicos mistos. Os conselhos de políticas públicas tiveram início com a *Constituição* de 1988. Os orçamentos participativos também são dessa década. Atualmente, quase todas as políticas sociais estatais estruturam-se em conselhos, nos municípios, nos Estados e na União.

Os conselhos das políticas públicas de Saúde, de Criança e do Adolescente, de Assistência Social e de Educação foram os pioneiros e disseminaram-se rapidamente pela condição vinculante de repasse de recursos financeiros da União aos municípios, ou seja, o município só receberia recursos para elas se instituísse o conselho. Tal condicionante gerou uma corrida na formalização dos espaços pelos gestores locais (TATAGIBA, 2002; 2004). Depois, veio uma segunda corrida aos referidos espaços; então, vários outros conselhos foram criados: Conselhos de Emprego e Trabalho, do Meio Ambiente e de Cultura, atualmente espalhados em quase todos os municípios brasileiros. Mais recentemente, com a criação das Secretarias Especiais da Mulher, da Juventude, da Igualdade Racial e do Ministério das Cidades, ocorreu a terceira onda de conselhos: Conselho das Mulheres, Conselho da Juventude, Conselho Nacional das Cidades<sup>72</sup> (Concidades). Este último apresenta estruturação vigorosa: Estados e municípios são instados pelo Ministério das Cidades a criar conselhos e compor o “sistema nacional de participação das sociedades” – na área da política de desenvolvimento urbano –, consistindo na integração do Conselho Nacional às Conferências das Cidades – realizadas nas três instâncias da federação – e das conferências aos conselhos estaduais e municipais.

Os conselhos têm caráter deliberativo, consultivo e fiscalizador e suas atribuições são estabelecidas em legislação e no regimento interno (TATAGIBA, 2004). De modo simples,

---

<sup>72</sup> O Conselho Nacional das Cidades foi instituído pelo Decreto presidencial (n.º 5.031, de abril de 2004) como órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante do Ministério das Cidades, com finalidade de propor diretrizes para a formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, acompanhar e avaliar a sua execução, conforme disposto no *Estatuto da Cidade*. Composto por 86 membros, distribuídos entre os seguintes segmentos: poder público federal (16); poder público estadual (9); poder público municipal (12); movimentos sociais e populares (23); entidades empresariais (8); entidades sindicais e trabalhadores (8); entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisas (6); organizações não governamentais – ONG (4). Além dos conselheiros titulares, com direito à voz e voto, existe igual número de suplentes e mais (09) observadores dos Estados (REGIMENTO INTERNO, 2008).

conselho deliberativo decide sobre as políticas públicas na área específica. Por exemplo, os conselhos de Saúde, além de fiscalizadores, são também deliberativos, pois tomam decisões quanto à política de saúde. Já os conselhos consultivos assessoram o poder público, emitindo pareceres e recomendações sobre as políticas públicas de suas respectivas áreas. De modo geral, todos os conselhos gestores são fiscalizadores, cabe-lhes observar, monitorar e denunciar a má gestão das políticas públicas. Há um debate sobre o caráter vinculante da decisão do conselho. Segundo Tatagiba, “não é consenso no âmbito da literatura pertinente, se deve ou não o Estado acatar as deliberações dos conselhos, ou se resolvida a questão da deliberação é preciso acionar novos mecanismos de produção de acordos” (TATAGIBA, 2004: 366). Mas existem exemplos de organizações da sociedade civil que recorreram ao Ministério Público para fazer valer decisões, no âmbito de governos locais, de conselhos gestores (TEIXEIRA, 2001).

Para desempenhar bem a função, um conjunto de requisitos seria necessário aos conselheiros, tais como: conhecimento de políticas públicas, de orçamento público, de legislação das políticas, disponibilidade de tempo e *feedback* aos grupos representados, entre outros (TATAGIBA, 2002). Essas exigências estão no plano ideal, pois, na prática, a ausência delas não constitui impedimento ao exercício do cargo. Os conselheiros, de modo geral, pouco dominam habilidades que superem os obstáculos ao bom funcionamento dos conselhos (IDEM).

A participação nos conselhos não se restringe à tomada de decisões, tampouco a aspectos consultivos; ela estende-se, principalmente, a atividades de controle social da ação pública, ou seja, fiscalização do uso dos recursos públicos, da execução das políticas e da construção da interface dialógica entre governo e sociedade. Na legislação, essas atribuições estão mais claras; talvez, por isso mesmo, algumas leituras lançam olhar otimista, como as que mencionaremos mais adiante. Porém outras análises mais críticas (cf., p. ex., BURITY, 2005) indicam que a inovação nas políticas públicas, a partir dos conselhos, apresenta caráter mais reativo que propositivo; daí, muitas das aparentes virtudes dos conselhos como o poder do controle social, a representação e a paridade, são, no mínimo, controversas. Na verdade, a atuação deles varia. Num período, um conselho pode destacar-se pelas ações realizadas, em outro, de acordo com as contingências, poderá deixar a desejar em suas atividades e, muitas vezes, algumas análises explicam o geral pelo particular. Tal variabilidade ainda se diferencia entre os conselhos, por exemplo, os de saúde, em relação aos do meio ambiente, são mais bem consolidados, e nem todos de determinada área estão no mesmo nível de consolidação (TATAGIBA, 2002).

Esses fatores implicam baixa eficácia do controle social e da deliberação. Para Tatagiba, com quem concordamos neste aspecto, os conselhos têm fortes limitações, “em geral, as avaliações mais comuns presentes na literatura são de que [eles] não estão cumprindo sua vocação deliberativa” (TATAGIBA, 2002, p. 92) por vários motivos, entre os quais pouca capacitação dos conselheiros, dificuldades em lidar com interesses plurais, relação clientelista nos governos, insuficiência na infraestrutura de funcionamento e conselheiros governamentais também pouco capacitados. Apesar disso, a participação é duradoura e regular: os conselheiros – da sociedade civil –, em geral, são eleitos para mandato de dois a quatro anos – conforme o conselho –, e, sem grande variabilidade, apresentam uma rotina de reuniões com comissões de trabalhos, coordenações e colegiados. Eles obedecem a regras, realizam vistorias, acompanhamentos, atividades de capacitação, elaboram relatórios, pareceres, petições e interagem constantemente com o governo (IDEM: 2002). Esta análise, apesar de ser dos anos 1990, ainda está atualizada, pois pouco mudou aquela realidade, sobretudo, no âmbito municipal (no capítulo quinto, apresentamos o caso do Conselho de Desenvolvimento Urbano do município de Recife). A mudança mais significativa talvez tenha sido o surgimento das conferências de políticas públicas no governo do presidente Lula – os movimentos urbanos participam com contingentes de militantes e as conferências tornam-se arena de disputa e reivindicação das demandas, porque, inclusive, o desenho delas permite a participação de grupo de militantes em vez de representação de uma ou duas pessoas, como nos conselhos (retomamos tal ponto mais adiante).

A capacidade de decisão e a influência da participação dos conselheiros, tanto em deliberações das políticas públicas quanto nos procedimentos político-administrativos das secretarias a que eles pertencem, são proporcionais a sua capacidade de articulação, como redes sociais, fóruns e contatos no governo. Isso porque a decisão por meio da participação está, quase sempre, condicionada ao jogo de forças que envolve governo e sociedade, os conselheiros, muitas vezes, precisam do apoio de partidos políticos, gestores públicos – agora, algumas ex-lideranças de movimentos sociais –, movimentos sociais, ONG, mídia, Ministério Público, para decidir e, às vezes, validar decisões. Essa ideia corrobora positivamente duas questões referidas alhures: proposição de que a participação não apresenta um desígnio próprio, orientado à tomada de decisão, e discussão sobre a “partilha efetiva de poder”, que, diante do exposto, se colocaria, no máximo, no plano de forte disputa política.

Continuando, focalizamos a análise da participação institucional no orçamento público. Conhecido como orçamento participativo, surgiu no município de Porto Alegre (RS), na gestão do então prefeito Olívio Dutra (1989/1992). A experiência resultou da confluência

dos movimentos populares urbanos de Porto Alegre com a gestão pública local na primeira gestão do Partido dos Trabalhadores<sup>73</sup>. É inegável que a experiência do OP teve (e tem) caráter inovador, ao se introduzir a participação dos cidadãos e dos movimentos sociais no planejamento orçamentário municipal e na orientação de e como gastar os recursos públicos, até então prerrogativa exclusiva do (chefe do) Poder Executivo. No bojo das lutas de redemocratização, inicialmente alguns gestores se aliaram a atores sociais e com eles dividiram tal responsabilidade e depois OP se popularizou (TEIXEIRA, 2001). A inovação maior dessa experiência diz respeito ao debate público feito com a sociedade sobre aspectos e parte do núcleo de poder do poder público, o orçamento. Em última instância, é para o orçamento público que se canalizam as disputas dos distintos segmentos da sociedade pelo controle, execução e acesso a políticas públicas. Na interpretação de Genro, o OP é “uma experiência altamente positiva para o ‘poder local’ e também aponta para *uma forma universal de gerir o Estado e de criar um novo tipo de Estado*” (GENRO; SOUZA, 1997, p. 21). Não há dúvida de que a entrada de setores subjugados da sociedade no jogo de disputa real por fatias de recursos públicos seja um feito de relevância política e social, para a realidade da cultura política brasileira, onde as elites quase sempre ocuparam todas as posições do jogo político.

Passadas duas décadas, talvez a experiência de participação no OP, especialmente a de Porto Alegre, seja a mais discutida e difundida na literatura social brasileira, com distinta conotação, desde leituras descritivas, otimistas até as bem críticas (GENRO; SOUZA, 2001; SANTOS; AVRITZER, 2002; NAVARRO, 2003; RIBEIRO; GRAZIA, 2003; SANCHEZ, 2004; RIZEK, 2007). Para Santos e Avritzer, o “orçamento participativo mostra alguns dos potenciais de ampliação da democracia participativa. No caso de Porto Alegre, a participação da população cresce praticamente todos os anos” (SANTOS; AVRITZER, 2002: 67). Nessa mesma trilha, gestores da experiência declaram que a “principal riqueza do orçamento participativo é a democratização da relação do Estado com a sociedade” (GENRO; SOUZA, 2001, p. 45). Mas, na interpretação de Navarro, alhures, a experiência do OP de Porto Alegre sofreu influências do clientelismo (NAVARO, 2003). Segundo Rizek, analisando a

---

<sup>73</sup> Segundo Avritzer, o primeiro documento encontrado em que se registra a expressão “orçamento participativo” foi produzido pela União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) durante uma reunião realizada no dia 26 de março de 1986, com a finalidade de discutir a participação dos movimentos populares urbanos no governo de Alceu Colares (PDT)... O mesmo documento registra: “queremos decidir sobre as prioridades de investimentos em cada vila, bairro e da cidade em geral”. No início da gestão de Olívio Dutra, “ouve uma proliferação de formas descentralizadas de participação que cada secretário das secretarias da administração municipal propôs. Assim é que, nas áreas de saúde, educação, habitação, entre outras, começam a despontar propostas de participação (...). Foi nesse contexto que a Secretaria de Planejamento pensou em ampliar a participação na elaboração do orçamento da cidade” (AVRITZER, 2002, p. 28-9).

experiência de OP de São Paulo, a “distribuição real de recursos orçamentários por meio do OP parece ser, de fato, bastante embrionária” (RIZEK, 2007, p. 142-3). Realmente, tornou-se bastante conhecida a experiência de participação de cidadãos no planejamento orçamentário da cidade, na alocação de recursos públicos às demandas das comunidades e na reorientação de prioridades de governo, o que consideram muitos uma forma bem-sucedida de governar que, *ipso facto*, se espalhou rapidamente pelas várias regiões do país e fora dele.

Pesquisa realizada em 2003 pelo Fórum Nacional de Participação Popular<sup>74</sup> identificou, no Brasil<sup>75</sup>, cerca de 103 experiências de OP na gestão 1997- 2000, ou seja, em pouco mais de dez anos, a experiência de Porto Alegre disseminou-se para mais de uma centena de municípios, alguns de grande porte populacional – São Paulo, Recife, Belo Horizonte, Belém, Vitória. Tal experiência foi adotada, por governos de vários partidos<sup>76</sup>, mas concentrou-se (50%) nas gestões do Partido dos Trabalhadores (RIBEIRO; GRAZIA, 2003, p. 24-40). Ademais, o OP extrapolou as fronteiras do Brasil: até aquele ano, outras experiências similares de foram registradas em Montevidéu (Uruguai), Córdoba (Espanha), Saint-Dennis (França) (cf. AVRITZER, 2003).

Nos anos 1990, a Prefeitura de Porto Alegre, segundo Navarro, recebeu demanda considerável de informação proveniente de várias partes do Brasil e, de vários países convites para apresentação da experiência em eventos e visitas *in loco*. Com o intuito de atender às solicitações, a Prefeitura criou um setor específico para difusão de informações (NAVARRO, 2003: 90). Corroborou, no despertar do interesse pelo OP de governos de vários partidos e de outros países, a atuação das instituições multilaterais – Banco Mundial e organismos da ONU – que passaram a divulgar e recomendar a experiência de Porto Alegre como exemplo de “boa prática” de gestão a ser seguida (IDEM). Nesse sentido, a Conferência Mundial de Habitação – *Habitat II* –, realizada em 1996, em Istambul, na Turquia, funcionou como uma espécie de lançamento mundial para a experiência do OP de Porto Alegre, selecionada entre as 22 experiências brasileiras a serem apresentadas na conferência e eleita uma das 42 melhores

---

<sup>74</sup> O Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP) é uma aglutinação de ONG surgida nos anos 1980. Intercambiou, com prefeituras, debates em torno de questões das experiências de participação da sociedade civil na gestão pública municipal e sobre desafios de democratização do poder público local. Foi mais expressivo nos anos 1990, nas regiões Sudeste, Norte e Nordeste (RIBEIRO; GRAZIA, 2003).

<sup>75</sup> Utilizando dados da mesma fonte, Avritzer e Santos apresentam informações discrepantes em relação à que registramos. Para esses autores, “Entre 1997 a 2000, existiram 140 gestões municipais que adotaram o orçamento participativo (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 67). Esse dado, pelo que me consta, foi extraído do relatório inconcluso da pesquisa *Experiência de Orçamento Participativo no Brasil*. Essa deu origem à publicação que utilizamos como fonte.

<sup>76</sup> PT (52), PSBD (13), PSB (11), PMDB (09), PDT (08), PPS (03), PV (03), PFL (02), PTB (02).

“práticas de gestão urbanas do mundo” (MARICATO; 2008; GENRO; SOUZA, 2001: 73-75).

Para Avritzer, o processo de participação no orçamento público é “uma forma de rebalancear a articulação entre democracia representativa e a democracia participativa” (AVRITZER, 2003, p. 14). Dito de outro modo, o orçamento participativo é um processo de participação de cidadãos e organizações populares no planejamento orçamentário do município, por meio de coleta de demandas e prioridades da população por bens e serviços públicos. O citado autor acrescentou quatro elementos característicos da experiência: soberania dos participantes; participação local dos cidadãos; autorregulação (regras definidas pelos próprios participantes); inversão de prioridades na distribuição dos recursos públicos. Além desses elementos, apontou algumas categorias que considera basilares para o êxito da experiência: vontade política do gestor; densidade associativa do *locus* da experiência; desenho institucional da proposta; capacidade administrativa e financeira da gestão (IDEM, 2003, p. 15-6). Dialogamos, a seguir, com essa leitura do autor.

Os aspectos acima delineados sobre a participação no orçamento público podem ser questionados. É óbvio que tais elementos na implementação do OP apresentam significados distintos e variáveis conforme as singularidades de cada experiência. Estudos empíricos apontam aspectos nevrálgicos. Por exemplo, o elemento da soberania a que se refere o autor diz respeito às condições de igualdade e liberdade na deliberação dos participantes, mas, mesmo no caso da experiência de OP de Porto Alegre, estudos de Navarro oferecem pistas de que a participação não elide o “clientelismo de quadros” (NAVARRO, 2003). A pesquisa do FNPP, por outro lado, corrobora essa ideia ao apresentar um perfil de participantes do OP conhecido em parte da literatura especializada, como um público vulnerável às práticas do clientelismo político<sup>77</sup>.

Avritzer exalta a participação com as assembleias regional e temática municipais na experiência do OP. Essas assembleias não ostentam a novidade no grau em que o autor nos faz crer, uma espécie de esteio da participação. A nosso ver, se existe alguma novidade, estaria no âmbito da metodologia do OP, que possibilita os participantes, pelas assembleias temáticas, pensarem a política municipal globalmente, em vez do localismo das reuniões regionais de coleta de demandas. Com isso, não negamos o valor de a ação comunitária

---

<sup>77</sup> A pesquisa identificou 77% dos participantes do OP oriundos de movimentos comunitários (associações de moradores), 45% de entidades sindicais, 18% de ONG e 09% de universidade (RIBEIRO; GRAZIA, 2003: 58). É conhecido, na literatura dos movimentos sociais urbanos, o vínculo de lideranças com políticos e partidos políticos; portanto, muito dificilmente, a participação no OP se exima do fenômeno das ingerências partidárias, até porque seria ingenuidade grosseira pensar algo de inovação na política brasileira como OP, isenta dos partidos.

pensar o bairro ou a comunidade; mas, quando se trata de pensar o município, ela é insuficiente. Em estudos que realizamos em outra oportunidade, no município de Camaragibe (PE), ficou patente a questão metodológica de que as assembleias temáticas pensam o município, enquanto as reuniões regionais pensam a comunidade, o bairro (OLIVEIRA, 2003). Daí a importância de a plenária temática introduzida em quase todas as experiências de OP pesquisada pelo FNPP articular as demandas da comunidade às de âmbito municipal (RIBEIRO; GRAZIA, 2003).

A autorregulação de que fala o autor trata das normas e regras que supostamente os participantes definem no processo participatório. As regras de funcionamento do OP, inclusive tabelas de índices, índice de participante para eleição de delegados e conselheiros, ordenamento dos temas prioritários para votação (FEDOZZI, 2000), em geral, salvo engano, são parte da metodologia elaborada e aplicada (no caso do Recife) pelos técnicos do poder público. Nessa experiência, a participação dos delegados na elaboração de regras do OP se restringiu à construção do regimento do conselho de delegados do OP. Quando muito os delegados e conselheiros opinavam sobre aspectos da metodologia, quando lhes eram apresentados. Portanto, a proposição de autorregulação dos participantes no que se refere à construção das regras do processo não se aplica ao OP em geral; poderá até ocorrer em casos isolados, mas, mesmo na experiência até então considerada exitosa, como a de Porto Alegre, essa parte de engenharia metodológica do processo foi pensada e executada pelos técnicos do governo (GENRO; SOUZA, 2001).

Sobre o aspecto da reversão de prioridades, de fato, observando-se o orçamento participativo de Recife (gestão de João Paulo) e de Fortaleza (gestão da Luizianne), foi perceptível a inclusão de demandas materiais de bens e serviços públicos, no plano operacional, destinadas à população de baixa renda. No rol das demandas, as mais solicitadas foram as relacionadas ao bem-estar coletivo, como pavimentação de ruas, drenagem, habitação, saneamento básico, calçamento, construção de praças, de escolas e, com menor frequência, as relacionadas à política de saúde, de educação e de lazer (PLANO DE AÇÕES DO OP, 2007; ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO RECIFE, S/D). Contudo, a execução total das demandas apresentadas tem sido um problema para os governos. Por exemplo, a Prefeitura de Fortaleza, no ano de 2008, segundo informação da Secretaria de Planejamento Municipal, deixou de executar cerca de 40% das demandas aprovadas. Para os movimentos sociais aglutinados no NUHAB entrevistados, essa porcentagem é maior: avaliam em mais de 50%. Em Recife, segundo informação da coordenação do OP, a porcentagem de demandas não executadas chega a aproximadamente 15%. Em São Paulo, segundo pesquisas de Rizek e

Bello, na gestão de Marta Suplicy, o OP sofreu limites, pois, tanto no aspecto redistributivo quanto na qualidade da participação, a experiência deixou a desejar na perspectiva de minorar as desigualdades por meio das políticas do OP e de empoderamento de segmentos sociais desassistidos com políticas públicas (BELLO, 2007; RIZEK, 2007).

Conforme já vimos, Avritzer considerou a existência das categorias vontade política, densidade associativa, desenho institucional e capacidade administrativa e financeira elementos basilares ao sucesso da experiência do OP. Assim como os elementos de consolidação do OP acima analisados indicaram diferenciação e limites nas experiências, outras leituras dão conta de que tais categorias não são determinantes, como supõe o autor, para o êxito do OP. Recorremos novamente a alguns exemplos, começando pelo OP de São Paulo (2001-2004), onde, por um lado, leituras otimistas, como a de Sanchez – coordenador do OP naquela gestão –, dão destaque ao aspecto da participação dos movimentos e da eficácia do processo (SANCHEZ, 2004); por outro, leituras mais cuidadosas apontam também limites. A despeito de o município de São Paulo contemplar todas as categorias acima mencionadas<sup>78</sup>, segundo a leitura de Bello (2007) e Rizek (2007), isso não foi suficiente para a experiência de participação no OP deslançar sem uma gama de problemas. Afirma Rizek: “Assim, se a experiência de São Paulo buscou o mesmo formato de Porto Alegre, sua implantação não se deu pela invenção de um conjunto de movimentos e organizações populares, partido e prefeitura” (RIZEK, 2007, p. 149). Na opinião da autora, também não conseguiu construir consenso na implantação da proposta entre os secretários nem na inexpressiva valorização da sociedade civil por parte dos movimentos sociais. No aspecto da inversão de prioridade, o “OP de São Paulo não parece ter de fato nenhum impacto distributivo importante” (IBIDEM: 152). O ganho maior foi subjetivo, maior visibilidade dada a segmentos sociais geralmente ocultados nos processos políticos – mulheres, jovens, idosos e homossexuais –, que, no OP, “ganharam uma arena em que podem se constituir como atores” (RIZEK, 2007, p. 152).

Em Recife, o OP nas gestões de Jarbas Vasconcelos e Roberto Magalhães (1993-1996 e 1997-1999), respectivamente, apesar de expressiva tradição associativa do município, não se configurou experiência bem-sucedida. Por exemplo, na gestão de Vasconcelos, a participação era quase restrita a organizações comunitárias, apenas os sócios delas poderiam

---

<sup>78</sup> Por exemplo, no aspecto da tradição associativa, em São Paulo, na década de 1940, foram criadas 288 associações; já na década de 1960, foram 996; nos anos de 1980, chegou-se a 2.553 associações fundadas (AVRITZER, 2004). A realização do OP, em São Paulo, foi determinação política da prefeita Marta Suplicy (PT), inclusive com referência à experiência de Porto Alegre. Entre as gestões locais, a de São Paulo, pelo porte da cidade, talvez tenha sido a mais bem dotada de capacidade administrativa. Portanto, lá havia todas as condições apontadas por Avritzer para o desenvolvimento de uma experiência do OP com êxito.

candidatar-se ao cargo de delegados. Por isso, entre os anos de 1993 e 1996 participaram das reuniões do Programa Prefeitura nos Bairros 4.254 pessoas (LEAL, 2003, p. 212-22). Depois, com o nome Orçamento Participativo e mais aberto à população, entre os anos de 1995 e 1996, participaram do processo 17.400 pessoas (SILVA, 2003, p. 317). No aspecto distributivo, não foi muito diferente: até dezembro de 1996, apenas 48,3% das demandas dos delegados tinham sido executadas. Segundo Leal, acima citada, somente em 1996, surgiu à rubrica do OP com 1,7% do orçamento geral. Dos mais de 52 milhões de reais dos recursos do OP, entre os anos de 1996 a 1998, apenas 29% foram executados (SILVA, 2003). A gestão de Magalhães abriu a participação no OP a todos os cidadãos. Isso fez com que a presença em reuniões aumentasse consideravelmente: chegou a 30 mil pessoas em 1998. Porém, na prática, o OP não funcionou, porque não houve votação de novas demandas por conta do *deficit* na execução das prioridades de anos anteriores e da participação restrita à eleição de delegados. Ademais, o processo como um todo apresentou vários problemas, entre as quais a cobrança das comunidades aos delegados pelas obras não realizadas. Isso provocou descrédito às lideranças e conseqüente desmobilização social (SILVA, 2003; LEAL, 2003).

Nascimento, por vezes, apresenta as fragilidades da participação no OP de Vitória (ES), no governo do PSDB (1997-2004). Para a autora, “o orçamento participativo em Vitória marca uma experiência instável, inconstante e sujeita a sobressaltos” (NASCIMENTO, 2007, p. 126). O processo sofreu instabilidade institucional, “retrocedente em seu movimento de inovação, não logrou o aprimoramento do processo de participação, mas antes aprofundou o padrão centralizador excludente e autoritário de relação Estado/sociedade” (IDEM, 126). Várias outras experiências de participação no OP não conseguiram avançar. Por exemplo, a pesquisa do FNPP identificou 28 interrupções em propostas de OP, no período de 1997 a 2000. Do total geral das experiências, apenas 60 conseguiram chegar ao fim do mandato do gestor. Além das limitações específicas da experiência, o processo participativo do OP tem sofrido as intempéries políticas e a alternância de governos, que, a cada quatro anos, são submetidos ao teste de aprovação popular, o que torna tal processo mais vulnerável, conforme comenta Avritzer, à vontade política do gestor. Alguns, muitas vezes, se preocupam mais em criar uma marca de participação no governo do que instituir políticas democratizantes e distributivas, o que não é o caso desse próximo exemplo.

Tomamos, mais uma vez, o exemplo do processo participatório no OP do Recife, agora na gestão de João Paulo. Após oito anos de OP, o governo estruturou o processo com

expressiva infra-estrutura operativa, distribuída em apoios humanos e tecnológicos<sup>79</sup>. A rotina de funcionamento envolveu essas instâncias em centenas de reuniões repetidas anualmente, conforme nos declarou a gestora do OP: “antes das plenárias começarem a gente faz [fazia] de 500 a 600 reuniões com pequenos grupos, explicando o que é o OP e como você consegue participar, e deixando bem claro que o OP não é apenas um espaço de deliberação de obras, é também um ano inteiro [de atividades] onde ele vai ter acesso às políticas públicas” (COORDENADORA DO OP RECIFE). A quantidade de reuniões indicada acima é um exagero, considerando que, em 2003, todas as reuniões realizadas no âmbito do OP, de fóruns, conselhos e comissões somaram 295 eventos (BALANÇO DO OP RECIFE, 2003)<sup>80</sup>.

Na atualidade a experiência de participação no orçamento público não ostenta a pujança dos anos 1990, durante os quais muitos gestores, pela novidade e inovação da proposta, se sentiam atraídos a experimentá-la, embora servisse apenas como *griffe* de seu governo. Pelas limitações acima mencionadas e a novidade da participação nas conferências de políticas públicas – a onda da hora –, a difusão e o vigor da experiência do orçamento participativo arrefeceu. A participação no OP, portanto, divide atenção com as conferências, inclusive custa menos operacionalmente e não se refere diretamente ao “núcleo duro” do poder político, o orçamento público.

Como se sabe, a participação em conferências não é nova. Na área da saúde, a primeira foi realizada em 1941 e a décima terceira ocorreu em 2008. Mesmo assim, a literatura qualificada na área é escassa, o que dificulta uma leitura mais sistemática do fenômeno. Só na área da saúde, até pouco tempo, realizavam-se conferências com mais frequência. Mas, nos tempos atuais, essa modalidade de participação tornou-se comum em várias áreas de políticas públicas e segmento populacional referido alhures.

As conferências, ao contrário dos conselhos com atividade o ano todo, constituem ciclos de três etapas com duração de um ano entre preparação e realização. São organizadas

---

<sup>79</sup> Os recursos humanos consistem de um expressivo grupo de técnicos em funções-chave do processo que são: gerentes regionais (26), variando entre três e sete pessoas por região (conjunto de bairros, comunidades e vilas); gerentes de obras e projetos (05); gerentes de sistematização (6); gerentes de logística e transporte (6); diretores (2); coordenador geral (1); e delegados (2.248), eleitos em plenárias regionais e plenárias temáticas – assembléias municipais por temas<sup>1</sup>. Os recursos tecnológicos são aparato técnico de apoio às atividades da participação: computadores conectados em rede – entre dez a vinte unidades em cada atividade –, equipamento audiovisual, som, carros, telefones celulares, acesso a Internet móvel, gerador elétrico, sanitários químicos e centenas de cadeiras que compõem a infraestrutura dos eventos do OP.

<sup>80</sup> Foram registradas 5.454 entidades e grupos populares participantes do OP até o ano de 2006, e destas 2.360 se incluíam na categoria **movimentos comunitários** (associações, federações e conselhos de bairros); 2.015 grupos de organizações que surgiram com o OP (grupo de domínio, de amigos de bairro); e 1.079 outros grupos (entidades religiosas e culturais) (BALANÇO DO OP 2006). Como muitos grupos recorriam aos técnicos do OP, para entender o processo, era possível a prefeitura realizar uma quantidade expressiva de reuniões. O balanço do OP de 2002 registrou 937 organizações comunitárias e populares.

no âmbito municipal ou regional, estadual e nacional. Trata-se de assembleias de representantes da sociedade civil e de governo e variam conforme os critérios de população da unidade realizadora, infraestrutura governamental, mobilização social, distribuição dos participantes por segmentos e tempo de duração – entre um a cinco dias<sup>81</sup>. Também se diferenciam do OP, em que a participação é mais sistemática, suas assembleias são pontuais e ocorrem num curto período de tempo – entre duas e três horas.

Para melhor entendermos o ciclo de realização das conferências, apresentamos o exemplo da Conferência das Cidades realizada a cada dois anos. Esse ciclo começa com a etapa das conferências municipais durante a qual os diversos segmentos – governo, movimentos sociais, empresários, trabalhadores, ONG, entidades de ensino e pesquisa – mobilizam e elegem seus delegados – “a sociedade civil” –, já que os representantes do governo são indicados. Continua o ciclo com as conferências estaduais, em que se elegem as propostas para o Estado e os delegados para a etapa seguinte. Por último, a conferência nacional (REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES – RICNC). Os representantes dos segmentos são chamados de delegados, porque a eles é delegado pelos participantes dos respectivos segmentos o poder de representá-los soberanamente. Assim, eles podem apresentar propostas, debater, aprovar, reprová-las, contestar, cumprir os objetivos para os quais foram eleitos. Apenas parte dos conferencistas participa de um ciclo completo de conferência: aqueles eleitos para participarem no âmbito das três etapas.

A totalidade de delegados na conferência varia conforme um conjunto de critérios estabelecidos pelo órgão executor – que geralmente é uma comissão mista com representantes de todos os segmentos. Os critérios são: população da unidade federativa realizadora e segmentos sociais. A proporcionalidade na conferência nacional das cidades serve de parâmetro para as etapas do ciclo municipal e estadual<sup>82</sup>. Na etapa municipal, os delegados debatem e aprovam políticas para o município e para a conferência nacional e elegem os delegados à conferência estadual, a qual, por vezes, segue a rotina da etapa anterior em relação à conferência nacional.

---

<sup>81</sup> A realização de conferência no Poder Executivo conforma um conjunto de legislação geralmente comum a todas: decreto de convocação do chefe do Executivo, portaria do órgão executor, regimento interno para a organização e para a realização o qual é aprovado imediatamente à abertura do evento.

<sup>82</sup> Por exemplo, na segunda Conferência Nacional das Cidades, o segmento gestores, administradores públicos e legislativos, nas três instâncias da federação teve 42,3% das vagas; movimentos sociais e populares, 26,7%; trabalhadores, por meio de suas entidades sindicais, 9,9%; empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano, 9,9%; entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, 6%; ONG com atuação na área, 4,2%; e conselhos federais, 1% (REGIMENTO INTERNO 2ª CONFERENCIA NACIONAL DAS CIDADES, ART. 19, 2005).

Não há obrigatoriedade de as conferências municipais e estaduais debaterem políticas para seus respectivos âmbitos; elas debatem e aprovam as propostas da conferência nacional, até porque, se houvesse imposição do governo federal violaria o princípio da autonomia dos entes federados. Entretanto, o gestor pode ampliar o objetivo da conferência, o que, aliás, é recomendado. Em cada ciclo de conferência, discute-se um conjunto de conteúdos agrupados num tema geral. A propósito, a segunda Conferência Nacional das Cidades (2005) discutiu o tema “reforma urbana e política nacional de desenvolvimento urbano” e, por meio do *Regimento interno*, recomendou que as outras etapas desenvolvessem o tema de “modo a articular e integrar as diferentes políticas urbanas, de maneira transversal” (RI, art. 5º).

Existe um conjunto de atribuições às conferências mais flexível que o dos conselhos, por exemplo, elas elaboram propostas, diretrizes, metas e avaliam políticas públicas nas três instâncias de governo. A deliberação, assim como nos conselhos, não tem poder vinculante, são recomendações e sugestões que, de acordo com a vontade política do gestor, podem ser transformadas em políticas públicas. Cabe à Conferência das Cidades:

Propor diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, especialmente, sobre as seguintes temáticas: financiamento das políticas urbanas nos âmbitos federal, estadual e municipal; participação e controle social; questão federativa; política urbana regional e Regiões Metropolitanas. Indicar prioridades de atuação ao Ministério das Cidades; realizar balanço dos resultados das deliberações da 1ª Conferência Nacional e da atuação do Conselho das Cidades; avaliar o sistema de gestão e implementação da política urbana, tendo por base a relação com a sociedade na busca da construção de uma esfera público-participativa; apresentar subsídios para a estruturação do Sistema Nacional de Gestão Democrática das Cidades, compreendendo a política de desenvolvimento urbano e suas políticas específicas de habitação, de saneamento ambiental e de trânsito, transporte e mobilidade urbana. (RI, Art. 1º).

Na atualidade, ao contrário do que pensava Weber, o poder de governar provém não apenas da tradição e do carisma mas sobretudo do conhecimento e da técnica. Nesse sentido, pode-se pensar que a participação institucional, antes de tudo, seja a governamentalização do Estado sobre a sociedade no que respeita aos movimentos sociais e cidadãos: a criação de estrutura de funções e atividades com vistas à conquista da legitimidade para além da coerção. Os governos exercem forte controle na indução e condução dos processos participatórios e com eles obtêm mais legitimidade e confiança da sociedade. Há uma racionalidade estratégica por parte do governo frente aos processos de participação institucional: ele pensa à frente, delinea o futuro, extrapolando o imediatismo das políticas públicas, quando este se coloca no

controle dos processos da participação. Por outro lado, nossa leitura também dá margem para se interpretar que a própria expansão da sociedade civil como mecanismo governativo, por meio da “participação” e da criação de uma “cultura da cidadania ativa”, seja lida à luz do conceito de governamentalidade, diga respeito ao controle social sobre a ação dos governos. Mas exploramos pouco esse aspecto, apenas de maneira *en passant*, visto que temos de nos mantermos no foco do nosso estudo.

A “governamentalização”, por outro lado, é o controle estatal da participação dos cidadãos e movimentos sociais em vários espaços, como conselhos, conferências e OP, na relação da sociedade civil organizada com o Estado. É claro que a questão da autonomia e do empoderamento da sociedade civil não passa por permissão ou dádiva dos governos; cabe, sobretudo, ao esforço da sociedade civil, pois, como visto antes, o governo age numa racionalidade estratégica nem sempre fácil de a sociedade entender. A governamentalização na participação institucional é parte dessa racionalidade. A seguir, analisamos a concepção de participação nos movimentos sociais urbanos.

### ***3.3.2 Participação de atores coletivos no campo da Reforma urbana***

Mencionamos acima a participação dos movimentos sociais no âmbito da sociedade civil. Ela ocorre por meio da ação coletiva de organizações populares, movimentos sociais, redes, fóruns que se aglutinam em torno de demandas (SCHERER-WARREN, 1996; GOHN, 2008; KRISCHKE, 2003). Nesse aspecto, a participação é compreendida também como expressão de conflito social entre atores coletivos e o Estado, a exemplo da luta pela habitação e pela reforma urbana, com maior incidência a partir dos anos 1970, quando se criaram os comitês democráticos populares contra despejo, as sociedades de amigos de bairros, os mutirões de autoconstrução e as ocupações urbanas da atualidade (KRISCHKE, 2003). A demanda da habitação popular continua sendo hoje objeto de várias ações coletivas, como marchas, passeatas, ocupações de terrenos e prédios públicos, que caracterizam o conflito desses atores com o Estado. Mas o conflito em que os atores vão à rua contestar o governo, não significa rompimento de relações com este, como nos anos 1980, senão uma forma de pressioná-lo por diálogo, negociação e participação em programas e espaços institucionais. Como exemplo, a ocupação do MTST na Prefeitura do Recife, em 2005, e em outros anos mais tarde, com o objetivo de negociar pauta de demandas de habitação. Dois anos depois, vários movimentos sociais urbanos aglutinados no FERUPE, em passeata,

protestavam no sentido de serem recebidos pelo governo do estado de Pernambuco, a fim discutirem a política de habitação estadual (FERUPE, S/D). Discutiremos mais esses exemplos no capítulo sexto.

A participação dos movimentos, ao contrário da participação institucional, se caracteriza pela aglutinação de pessoas e entidades populares em torno de demandas sociais, de bens e serviços públicos, ação de solidariedade e culturais no âmbito da sociedade (GOHN, 2008; KRISCHKE, 2003). A participação se intensifica com o mencionado processo de redemocratização política e, no caso da questão da habitação, com o já citado Movimento em Defesa de Favelados, Movimento de Urbanização de Favelas, Confederação Nacional de Associações de Moradores; com o Movimento Nacional de Luta por Moradia, União Nacional de Moradia Popular, e Central de Movimentos Populares (TEIXEIRA, 2001), surgidos nos anos 1980.

Os movimentos sociais, de modo geral, transcorrem ao longo dos tempos, como ondas: ora estão fortes, ora fracos. Nesse contexto, talvez a mais duradora onda dos movimentos urbanos seja a de configuração do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que, entre altos e baixos, tem mais de 20 anos de atuação. Esse é um exemplo da participação contemporânea dos movimentos, pois, em determinado momento, prioriza-se mais a mobilização dos movimentos; e em outro, combina-se atuação institucional com ação coletiva de rua – protestos, passeatas, ocupações (SILVA, 2002).

O FNRU surgiu em consequência da mobilização do movimento sanitarista, ao final dos anos 1970 e no início dos anos 1980, com sua atuação por saúde e moradia. Nos anos oitenta, é retomado nas mobilizações da Constituinte, nas quais o referido movimento emplacou propostas do “direito à cidade”, da função social da propriedade urbana, da gestão democrática e participativa das cidades (SILVA, 2002). Contudo, da mobilização pró-constituição resultaram garantias gerais da política de desenvolvimento urbano. Desse movimento de articulação de cadeias de equivalências<sup>83</sup> de demandas de políticas urbanas é que diversos atores sociais se aglutinaram e criaram o Fórum Nacional de Reforma Urbana, em 1987, composto atualmente por movimentos sociais urbanos, ONG, fóruns regionais<sup>84</sup> e entidades de pesquisa e profissionais<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Lembramos aqui nosso exemplo do primeiro capítulo sobre a lógica da equivalência de demandas. Demandas individuais de atores distintos se articulam mediante o não atendimento delas e constituindo uma cadeia equivalencial de demandas. Esta fortalece a luta dos atores articulados em torno das demandas e constitui um sujeito político.

<sup>84</sup> Atores sociais coletivos aglutinados em torno da temática da reforma urbana, participantes do Encontro Nacional realizado entre os dias 15 e 16 de julho de 2005, em São Paulo: Articulação pela Reforma Urbana (RJ); Fórum Estadual de Reforma Urbana Pernambuco (PE); Fórum Mineiro de Reforma Urbana (MG);

O contexto social de limites da política pública urbana se constituiu em terreno fértil à atuação do fórum. Em outras palavras, a desigualdade social na área de habitação, do saneamento básico, do acesso a bens e serviços públicos, por um lado, a especulação imobiliária, a gestão pouco democrática das cidades, a valorização da propriedade urbana, por outro, configuraram a terraplenagem de atuação do fórum (retomamos este ponto no capítulo quarto). Imerso em tal contexto de exclusão e de parcos avanços na área da política social urbana, os movimentos sociais canalizaram suas lutas para a reforma urbana. No fórum, eles aproveitaram a experiência de *lobbys* junto à Constituinte para manter ativa sua atuação no Congresso Nacional. Dando sequência às lutas, estabeleceram duas estratégias que transcorreram os anos 1990: primeira, acompanhamento sistemático à comissão de desenvolvimento urbano da Câmara dos Deputados, com “assessoria” às questões urbanas, parceria em conferências, seminários, audiências e monitoramento à tramitação de projetos de leis<sup>86</sup> relacionados à sua temática; segunda, reforço na articulação e na mobilização dos grupos de bases por meio da criação dos fóruns regionais alimentados com informações da atuação no Congresso Nacional, bem como estímulos ações coletivas de pressão política aos governos estaduais, com protestos, passeatas, ato públicos, marchas, e fornecimento à mídia temas da problemática urbana (SILVA, 2002).

A essas estratégias articulou-se uma terceira – fortalecimento institucional – distribuída em três aspectos: articulação de fóruns regionais; inserção de entidades de

---

Fórum Metropolitano de Reforma Urbana (PA); Fórum da Amazônia Oriental (GT Urbano); Fórum de Reforma Urbana de Goiânia (GO); Fórum Maranhense das Cidades (MA); Articulação pela Reforma Urbana da Região Sul; Articulação pela Reforma Urbana (PB); Articulação pela Reforma Urbana (CE); e Fórum Popular de Roraima em Defesa das Cidades (RR).

<sup>85</sup> FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional; CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores; CMP – Central de Movimentos Populares; MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia; UNMP – União Nacional por Moradia Popular; Action Aid do Brasil; AGB – Associação dos Geógrafos Brasileiros; ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos; Bento Rubião - Centro de Defesa dos Direitos Humanos; CAAP – Centro de Assessoria à Autogestão Popular; COHRE Américas – (Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos); Conselho Federal do Serviço Social; Habitat para Humanidade; IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal; IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas; FENAE – Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica; FENEA – Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; FISENGE – Federação Interstadual dos Sindicatos de Engenharia; FNA – Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas; POLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais; ABEA – Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo; Observatório das Metrôpoles (coordenado pelo IPPUR/UFRJ e pela FASE); FSRE - Fórum Sul de Reforma Urbana; FNERU - Fórum Nordeste de Reforma Urbana; FAOR - Fórum Amazônia Oriental; e FAOC - Fórum Amazônia Ocidental.

<sup>86</sup> Entre os projetos de leis acompanhados pelo FNUR, alguns por mais de 10 anos, encontram-se os seguintes: Projeto de Lei nº 5.788/90 (*Estatuto das cidades*); Projeto de Lei nº 3.057/00 Parcelamento do Solo Urbano; Projeto de Lei nº 2.710/92 Fundo Nacional de Moradia Popular; Projeto de Lei nº 6.981/06, que dispõe sobre assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social; e Projeto de Lei nº 5.296/05 que institui as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a política nacional de saneamento básico.

pesquisa e profissionais no fórum – que subsidiavam tecnicamente o debate sobre a problemática urbana –; instituição de uma coordenação nacional. Assim, o fórum se estruturou com fóruns regionais e estaduais em mais de 15 Estados, aglutinou atores afins à temática da reforma urbana e, com a coordenação nacional, orientou todo o processo de atuação. Tais estratégias e ações tornaram o fórum referência nacional no debate da problemática urbana relacionada à habitação popular.

Em outro *front*, o da globalização da sociedade civil, também impulsionada pelas cúpulas da ONU, o fórum se articulou nos âmbitos latino-americano e mundial com atores do campo da moradia popular e de democratização da gestão das cidades. Esses processos tiveram início com a preparação brasileira para a Conferência das Nações Unidas sobre o direito à habitação (*habitat II*). Para Rolnik, a preparação brasileira para a conferência foi um marco na articulação dos movimentos sociais e ONG de luta por moradia e desenvolvimento urbano com o Estado. Várias experiências brasileiras, tanto governamentais quanto de ONG, nas áreas de urbanização de favelas, moradia popular, saneamento e participação na gestão pública, foram apresentadas em Istambul<sup>87</sup> (ROLNIK, 1997). O processo preparatório envolveu os três segmentos de governo – municipal, estadual e nacional – e a sociedade civil no debate sobre o direito à habitação e sobre política de desenvolvimento urbano, aproveitando experiências de governos locais e de ONG, a exemplo das Prefeituras de Diadema (SP), Porto Alegre (RS), Recife (PE) e da ONG CEARAH Periferia (CE).

A criação do Fórum Social Mundial (2001) também oportunizou vários intercâmbios internacionais ao FNRU. Este promoveu uma série de eventos em todas as edições brasileiras do fórum – e em algumas de outros países –, articulou-se com outras redes e, juntas, pautaram o debate do direito à habitação e da democratização da gestão das cidades. A elaboração da “Carta Mundial Pelo Direito à Cidade<sup>88</sup>” talvez tenha sido um dos mais expressivos resultados dessas articulações. O Seminário Internacional pela Democracia e o Direito à Cidade, realizado em conjunto com várias redes internacionais no Fórum Social de Belém (PA), em 2009, também configurou outro marco na luta pela habitação e articulação internacional do FNRU. Esses intercâmbios lançaram o FNRU num debate internacional sobre violação dos direitos humanos, estimulado pela ONU. Com sua experiência articulatória, o fórum tem

---

<sup>87</sup> Participaram dessa conferência 41 ONG brasileiras, algumas na delegação oficial com direito a voz.

<sup>88</sup> A “Carta Mundial Pelo Direito à Cidade”, um manifesto pela moradia e democratização da gestão das cidades, teve início com o Seminário Mundial pelo Direito à Cidade, realizado no Fórum Social Mundial de 2002, e se concretizou nos intercâmbios do FNRU nos fóruns seguintes, especialmente no das Américas (Quito, Equador – 2004), o Urbano (Barcelona, Espanha – 2004) e V Fórum Social Mundial (Porto Alegre, Brasil – 2005) onde a carta foi aperfeiçoada e relançada.

tentado acompanhar tal debate por meio de atividades; com os fóruns estaduais, tem oferecido subsídio aos relatores da ONU da área do direito à habitação<sup>89</sup>.

Antes, o fórum se concentrava no acompanhamento ao trabalho da comissão de desenvolvimento urbano do Poder Legislativo federal, mas, a partir de 2003, após a promulgação da Lei nº 10.257/2001 (*Estatuto da cidade*), a eleição do presidente Lula e a criação do Ministério das Cidades, ele também passou a atuar, mais fortemente, na negociação com o Poder Executivo. Naquele ano, em seminário nacional, debateu uma série de propostas de políticas urbanas a serem negociadas com o Executivo, entre as quais: “gestão democrática das cidades, habitação popular, saneamento básico e ambiental, transporte público, mobilidade urbana e segurança” (FNRU, 2003). Apesar de as intenções acima serem genéricas e assemelharem-se à plataforma eleitoral, transformaram-se num bordão dos movimentos sociais e em pauta de negociação nas conferências e conselhos da cidade. Nesse sentido, a participação do fórum no Concidades tem sido intensa desde a primeira gestão. Dos 185 conselheiros – titulares, suplentes e observadores –, 56 eram lideranças de movimentos sociais urbanos e ONG, dos quais 54 estavam diretamente aglutinadas no fórum<sup>90</sup>. A forte presença do fórum no Concidades foi um indicador da atuação institucional e da expressiva articulação dos movimentos sociais urbanos em torno das políticas públicas no Poder Executivo. Os conselheiros dos movimentos, formalmente, representam os movimentos sociais urbanos da área da habitação e estão quase todos aglutinados naquela rede, daí essa articulação se transformou em “trincheira” dos movimentos, onde aglutinam força para reivindicar e negociar políticas públicas.

A disposição do governo em dialogar com os movimentos sociais, por um lado, e a insistência destes em serem ouvidos por aquele, por outro, corroboraram o redirecionamento da atuação do fórum no Poder Executivo federal, por meio de audiências, do Concidades e das conferências das cidades. Essa inclinação para o Poder Executivo foi claramente deliberada: “O FNRU deve definir uma agenda para intervir nas conferências [das cidades] municipais e estaduais” (FNRU, 2005b). Ao debater questões, como a implantação dos conselhos das

---

<sup>89</sup> São Exemplos os apoios por meio dos fóruns regionais na mobilização de comunidades pobres para receber, em 2004, o relator especial da ONU do direito à moradia adequada, Miloon Kothari, nas audiências e visitas em Recife, Fortaleza, Salvador, João Pessoa, São Paulo, entre outras. Em 2008, o FNRU desenvolveu ações de apoio ao nome da professora e arquiteta Raquel Ronilk para ocupar tal cargo, que ela assumiu em maio daquele ano. O relator é um profissional independente, indicado pelos governos ao Conselho de Direitos Humanos da ONU, a qual o elege de uma lista tríplice, para mandato de dois anos. Ele tem a missão de assessorar o conselho na situação dos direitos humanos, nos países membros. Para desenvolver a sua atividade, realiza missões internacionais durante as quais colhe informações e denúncias tanto na área governamental quanto na sociedade civil (FNRU – INFORMATIVO, 2008).

<sup>90</sup> Esses dados se referem ao segundo mandato do Concidades, gestão 2007 a 2009.

idades estaduais e municipais, a definição de ações estratégicas para atuação dos fóruns regionais, a produção de subsídios – informativos, *site*, cartilhas, folderes – e a formação de liderança, o Fórum deixa claro seu esforço em dar consequência às deliberações daquele encontro nacional.

Inobstante a atuação desse coletivo, sua relação institucional com os Poderes Legislativo e Executivo não vem gozando de unanimidade, pois relato divergente na coordenação indica a questão. Alguns coordenadores julgavam que a ação junto ao Congresso Nacional era equivocada – podia, inclusive, distanciar o fórum dos movimentos sociais – e defendiam maior controle destes sobre o coletivo. Outros coordenadores defendiam o diálogo com atores do campo da reforma urbana (SILVA, 2002). Um deles acusava: “A atuação do fórum é eficiente junto aos organismos estatais e distante da maioria dos movimentos de moradia do Brasil”. Outro rebatia: “o fórum enfrenta o desafio de dialogar com as pessoas que estão fazendo a reforma urbana na prática. Tem que haver espaços [no fórum] para encontrar estas pessoas” (SILVA, p. 2002: 168). Não se especificam as pessoas que fariam a reforma urbana na prática, mas supõe-se que sejam atores da ação parlamentar, aos quais cabe a produção das leis. E continuava: “Sempre houve uma grande discussão em torno do FNRU, desde o processo da Constituinte, ter priorizado o campo institucional, a articulação em torno destas legislações que estão no Congresso” (SILVA, 2002: 167). O conflito de atuação era evidente, típica tensão da relação movimentos sociais e ONG, presente no âmbito desse ator, desde meados dos anos 1990, quando as ONG brasileiras se assumiram atores próprios na sociedade.

Mas, considerando que esse coletivo se constituiu, principalmente, por ativistas de ONG e militantes de movimentos sociais da luta por moradia e que as ONG, grosso modo, apresentaram forte inclinação às relações institucionais, enquanto os movimentos sociais tenderam mais à luta social, à imposição de constrangimentos políticos aos governos, não surpreende o fórum conviver com a tensão entre atuação institucional e atuação direta. Porém a autora não consegue explicar, a nosso ver, a relação dessas divergências com a concepção dicotômica, em que alguns grupos defendiam atuação institucional e outros, a luta direta<sup>91</sup> – por via revolucionária – remanescente das esquerdas dos anos 1960. A atuação institucional implica a luta pela via formal-institucional, respeitando as instituições e a transformação das

---

<sup>91</sup> Aliás, as raízes dessa dicotomia remontam à Primeira Internacional (Associação Internacional dos Trabalhadores), passando pela segunda e terceira, surgida no século XIX. Ali os marxistas defendiam o socialismo como uma etapa para chegar ao comunismo e os anarquistas defendiam a mudança drástica e direta do sistema econômica para o anarquismo. Teoricamente, o primeiro grupo seguia as ideias de Marx, quanto o segundo, as teorias de Bakunin (SILVA, 1987). Possivelmente essa nota não recobre a divergência do FNRU, mas indica que a luta social e política, desde sempre, não logra unanimidade entre os atores.

estruturas por dentro. Tal concepção contraria a defesa da luta direta, da mudança radical, em que a suposta transformação das estruturas dar-se-ia com a tomada do poder. O fórum, por vezes, tem convivido com essa dicotomia, luta institucional ou direta, tensionando a relação entre ONG e movimento social (SILVA, 2002).

Dois exemplos apresentados por membros do FERUPE ilustram essa relação tensa entre ONG e movimentos sociais. Primeiro, numa audiência com o presidente da República, em 2008, participaram da comissão de diálogo apenas representantes dos movimentos, os das ONG não integraram o grupo, porque, para os movimentos, o objeto da reunião era de interesse direto deles, pois se tratava da política de habitação. Segundo, durante uma análise do programa Minha Casa Minha Vida, do governo federal, um membro de ONG propôs ao fórum emitir uma nota, entre outras coisas, reconhecendo o esforço do governo em atender parcela da população carente com habitação. Os movimentos não concordaram; defenderam a realização de consulta às bases para posterior decisão. Como não houve consenso, a nota não foi publicada (Entrevista com coordenador do FERUPE – março de 2009).

Os exemplos acima indicam que a construção de um ator coletivo ocorre em meio a disputa e afirmação das especificidades, divergências, as quais estão no âmago da luta social; mas o ator em discussão convive com ela sem perder o foco, a luta pela reforma urbana e habitação popular. Na avaliação de participantes daquele coletivo, a atuação institucional dos movimentos sociais urbanos de luta por moradia, a partir da relação do fórum com o Ministério das Cidades, tornou-se quase unanimidade. Nos dias atuais, dificilmente algum membro questionaria a modalidade da atuação desses movimentos urbanos. As divergências agora são de outra natureza: dizem respeito à forma como a atuação é conduzida, não sobre o tipo de atuação. Na atualidade, a participação ocorre nos espaços da sociedade civil organizada por meio da ação dos movimentos sociais em intenso diálogo com os espaços institucionais e governos. Mas ela também ocorre no campo da solidariedade de grupos e comunidades. Como vimos, as práticas dos atores da sociedade civil, nos anos 1990, se imbricaram sobremaneira com governos e instâncias públicas estatais. Isto se deu (dá) em ambiente em que as práticas conformam valores de cultura política e também por esta são influenciadas. Na seção subsequente, analisamos aspectos da(s) cultura(s) política(s) que se configurou após os anos 1980.

### 3.4 Cultura e cultura política

Os estudos sobre os atores sociais coletivos após os anos 1970 têm estreita relação com leituras de cultura política, no processo de democratização brasileira e de atuação dos mencionados atores no cotidiano (DAGNINO, 2000; MOISES, 1995; BAQUERO; PRÁ, 2007). Nossa análise até aqui, como se observa, tem-se referenciado a dois polos: de um lado, organização e atuação dos atores coletivos urbanos e relação deste com o Estado em processos de democratização; de outro, a gestão de políticas públicas no âmbito da reforma urbana. Nesse sentido, faz-se necessário dialogar com algumas leituras de cultura política que tratam da democratização do Estado, de mudança de comportamento político da sociedade e da atuação de atores sociais coletivos, a portando novas contribuições ao debate. Assim, nesta seção, expomos inicialmente a noção de cultura – um conceito amplo e, cada vez, mais atraente às ciências sociais – para posterior análise da noção de cultura política.

Cultura pode ser entendida como “uma dimensão de todas as instituições – econômicas, sociais e políticas. Cultura é um conjunto de práticas materiais que constituem significados, valores e subjetividades” (DAGNINO, 2000, p. 18). Podemos falar de cultura como construção social dos indivíduos expressa nas artes, na arquitetura, nos costumes, nos valores, nas relações sociais, na produção e uso de bens materiais e simbólicos, na construção de significados mediante a criatividade e na distinta forma de se estruturar e se exercer o poder na sociedade. Outra definição Hall nos apresenta: “práticas sociais” voltadas para o campo do domínio das ideias, “um modo de vida global” (HALL, 2003, p. 136); em sentido amplo, a maneira de as pessoas viverem em sociedade. Para a antropologia cultural, ela significa a ação do homem em suas múltiplas relações, estabelecendo as semelhanças e as diferenças. A cultura, nesse sentido, pode ser compreendida como sistema simbólico ou configuração de símbolos na sociedade. De maneira mais clara, ela conforma o conjunto das atividades humanas na vida social, educacional, religiosa, recreativa e econômica nos âmbitos público e privado (KYMLICKA, 1996). Logo, os conteúdos da cultura são abrangentes, passam pelo estudo das linguagens, da literatura, das artes, das ideias filosóficas, dos sistemas de crença morais e religiosos e das práticas políticas (HALL, 1997; KYMLICKA, 1996).

De acordo com Hall, a centralidade da cultura nos tempos atuais assume “uma função de importância sem igual no que diz respeito à estrutura e à organização da sociedade moderna tardia, aos processos de desenvolvimento do meio ambiente global e à disposição de seus recursos econômicos e materiais” (HALL, 1997, p. 16). Ela permeia os vários espaços da sociedade: as instituições privadas e públicas, os modos de vida e a luta pelo poder cada vez

mais simbólica e discursiva. Podemos, então, falar da cultura de um povo, de uma comunidade, das instituições públicas, das empresas, da cultura controlada por grupos e imposta a outros, como, por exemplo, as mídias (jornal, televisão, rádio) das empresas “culturais”. De modo geral, todas as práticas sociais relevantes para o significado ou requeiram significado para funcionar, têm certa dimensão “cultural” (HALL, 1997).

Desse modo, a cultura sempre englobará a cultura política, no sentido de que a primeira é ampla, conforma o conjunto das ações dos indivíduos nos âmbitos social, cultural, econômico e político, enquanto a segunda diz respeito às relações de disputa de poder político entre grupos que representam projetos distintos. Cultura política trata também de um conceito diferente do de cultura, apesar de coincidirem no uso de uma palavra, como demonstramos adiante. Os estudos sobre uma e outra comprovam que o tema tem despertado o interesse tanto de estudiosos e de ativistas que lidam com práticas culturais quanto de atores sociais que recorrem a ela para incrementar suas práticas. Os movimentos sociais, por exemplo, buscam na cultura novos significados capazes de preencher vazios teóricos. Essa busca se dá no bojo dos debates acerca das mudanças nas sociedades e no anseio por transformação histórico-social em que a percepção e a valorização de processos culturais sejam importantes. Nesse sentido, é conveniente a leitura da cultura política que fazemos a seguir.

Sendo a **cultura política** uma das dimensões da cultura, tradicionalmente é referida a valores e representações relativas ao poder e à política. Segundo Femia, Almond define cultura política como “um padrão particular de orientações para a ação política, (...) um conjunto de significados e propósitos dentro do qual cada sistema político está embutido” (FEMIA, 1996, p. 170). Esse conceito hegemônico define a cultura política como atitudes a respeito do sistema político, remonta aos estudos de política comparada realizados nos anos 1960 por cientistas políticos norte-americanos<sup>92</sup> preocupados, principalmente, com a força da democracia ocidental. Consolidou-se, então, no âmbito dessa análise, a visão tradicional de que “a cultura política deve fazer *parte* de uma explicação do desempenho dos sistemas políticos” (FEMIA, 1996, p. 171). Tal visão se tornou hegemônica nos estudos de política, até pouco tempo atrás, quando surgiram novas abordagens quanto à noção de cultura política.

Para Somers, por exemplo, o conceito de cultura política é historicamente construído envolvido numa “rede conceitual” no âmbito das análises da história, da sociologia política e da ciência política. Uma rede conceitual originada no bojo dessas disciplinas subjaz ao conceito de cultura política construído na sociedade com base nas práticas e relações sociais

---

<sup>92</sup> Entre os cientistas políticos norte-americanos que contribuíram para hegemonizar o conceito de cultura política, estão os seguintes: Almond e Verba, 1962; Almond e Coleman, 1960 e Almond e Powell, 1972.

entre distintos atores, e não somente no campo do sistema político (SOMERS, 1995), de uma cultura tradicional.

A cultura política tradicional, segundo a autora, se relaciona a valores e normas institucionais; mas, em perspectiva mais contemporânea no sentido habermasiano, envolve a esfera pública, espaço da ação comunicativa no âmbito da esfera privada da sociedade. Dessa noção de cultura política faz parte não só a esfera pública institucional – no sentido das instituições tradicionais da sociedade, por exemplo, os partidos políticos – e as organizações públicas estatais, mas também as interações da sociedade civil. Nessa concepção, a cultura política extrapola o campo restrito das relações de poder político, permeia a sociedade também no nível das instituições privadas, das interações e das práticas sociais.

A cultura política, portanto, age moldando as práticas e atitudes individuais no processo de interação social. E o conceito de cultura política difere do de cultura, conforme já dissemos, por ser este quase automaticamente construído numa série de relacionamentos culturais, enquanto aquele se restringe, *a priori*, às relações de poder no âmbito da sociedade. Nas palavras da autora, o conceito de cultura política é “organizado, produzido, restrito e contido pela inserção numa rede conceitual mais ampla” (SOMERS, 1995, p. 137), no âmbito das disciplinas de ciências sociais. A novidade a ser destacada nessa noção é que o conceito de cultura política está absorvido em práticas sociais de diversos atores, e não na ideia de valores e normas da ciência política convencional. Nesse sentido, concordamos com a autora quando observa que os conceitos são construção histórico-cultural, surgem não de maneira “natural” e no abstrato, são reflexos das práticas e relações sociais pessoais e institucionais imersas no processo de construção da sociedade. Assim como as ideias políticas e as práticas sociais não são reflexos abstratos de atributos sociais externos à ação dos indivíduos, também os conceitos, na ciência social, devem ser entendidos não como categorias de atributos neutros, mas como objetos histórico-culturais absorvidos em estruturas culturais simbólicas e historicamente construindo sentido (SOMERS, 1995). A proposição de Somers nos ajuda, ao final desta seção, a esboçar e reforçar ideias ainda pouco nítidas da noção de cultura política centrada em práticas sociais, mais ampla que a de atitudes e representação. Isso porque, mais do que comportamento e desempenho de indivíduos nos sistemas políticos, a cultura política está relacionada à prática sociopolítica de atores diversos constitutivos da sociedade. Os sistemas políticos, como estruturas globais que comportam todas as configurações políticas, alimentam-se da prática, das ações, da atividade dos indivíduos e grupos sociais, ou, segundo propõe Hall, há práticas políticas destinadas à influência do exercício do poder, da mesma forma que existem práticas relativas ao sistema econômico, que se referem à produção e à

distribuição dos bens e da riqueza na sociedade. E mais: cada uma das modalidades está sujeita às condições que organizam e regem a vida política e econômica das sociedades (HALL, 1997).

Com base no acima exposto podemos, de modo simples, estabelecer três noções para o fenômeno da cultura política predominante da literatura nacional clássica à contemporânea: a que trata das relações de poder; a que dá ênfase às atitudes no sistema e instituições políticas; a que focaliza as práticas sociopolíticas dos cidadãos e atores coletivos na relação da sociedade com o Estado.

A primeira situa-se no campo das relações familiares e tradicionais de poder, objeto de uma série de publicações clássicas nos estudos de cultura brasileira, iniciadas por Gilberto Freyre com *Casa grande senzala* (1933), cujo foco são as relações familiares dos senhores de engenhos e escravos no sistema escravocrata seguido por, Caio Prado Jr. com *Evolução política do Brasil* (1933), obra em que ele analisa a origem e a formação do poder político brasileiro desde as raízes coloniais; Sérgio Buarque de Holanda com *Raízes do Brasil* (1936), dá ênfase, diferente de Freyre, às questões políticas e culturais na perspectiva colonizador *versus* colonizado; e Faoro, em *Donos do poder* (1952), desenvolve um leque de questões relacionadas à constituição do poder político, em torno do qual circula o debate sobre as relações do patriarcalismo, patrimonialismo e do autoritarismo.

Guardadas as devidas proporções, esse conjunto de estudo enfoca hábitos e costumes da sociedade brasileira que estão na base das relações sociais de poder e configuram o padrão de cultura política tradicional. Abrange a leitura das relações pessoais e familiares de senhores e escravos, a inseparável noção de privado (pessoal, familiar) e público (estatal, da sociedade) até a noção do cidadão brasileiro como indivíduo cordial e conformado em sua realidade de colonizado. Sobressai-se, nessas leituras de cultura e cultura política, a já conhecida análise da sociedade patriarcal rural brasileira, de relações coronelistas, formada pelos senhores de escravas, pelos escravos e brancos “livres” pobres nos períodos colonial e imperial. Tais relações configuraram a base de formação do poder político brasileiro, cujas consequências são experimentadas pelas relações sociais no cotidiano (PRADO JR., 1987).

Estudos mais recentes, a exemplo de Carvalho (1997) e Andrade (1999), dão continuidade a tal debate e atualizam a reflexão da cultura política brasileira receptora de expressiva influência das práticas do coronelismo. O coronelismo foi um “sistema político” fundamentado em barganhas entre os governos e os coronéis na Primeira República (1889 a 1930), “fruto da alteração na relação de forças entre os proprietários rurais e o governo e significava o fortalecimento do poder do Estado antes o predomínio do coronel”

(CARVALHO, 1997, p. 2). A despeito da inexistência do coronelismo como sistema político na atualidade, o mandonismo como uma “característica da política tradicional, existe desde os tempos da colonização e sobrevive ainda hoje em regiões isoladas” (CARVALHO, 1997: 3).

Ao contrário de Carvalho, pensamos que a prática política mandonista ainda hoje existe em regiões consideradas “avançadas”, como centros urbanos, onde chefes políticos mandam de forma “moderada” sem parecer um caudilho, mas exercendo chefia de forma enérgica e quase individualmente. Um exemplo é a condução de alguns partidos nos quais as direções interferem nos processos internos e determinam quem pode e quem não pode ser candidato a cargo eletivo ou se faz ou não faz e com quem faz aliança – prática presente também nas organizações sociais populares, movimentos sociais. A prática do mandonismo não está diretamente associada à condição do isolamento, mas à capacidade de certas pessoas persuadirem e influenciarem outras em função dos interesses daquelas. Assim, a prática política mandonista, característica de uma cultura política tradicional, poderá ocorrer em qualquer região – isolada ou avançada, áreas rurais ou urbanas –, em qualquer organização comercial, política e social, pois ela ainda é elemento estruturante das relações sociais brasileiras.

De acordo com Andrade, um dos parâmetros para se entenderem os elementos constitutivos da cultura política tradicional brasileira, na qual predomina a relação entre políticos e indivíduos, é o servilismo, a “obediência, o que não significa passividade, uma relação de compromisso e de troca de proveito” (ANDRADE, 1999, p. 51). Em outras palavras, a relação de submissão e obediência, na lógica da relação de compromisso, se estende para além da relação entre político e indivíduo, ela está presente em quase todas as relações entre atores nas quais existe diferenciação de poder – entendido não só como força genérica que produz efeito mas também capacidade, conhecimento, força moral – que se impõe sobre o outro. Aliás, para Carvalho, a submissão é mais uma típica característica do clientelismo político muito presente na sociedade contemporânea.

A autora se insurge contra a noção de cultura política norte-americana, que valoriza as atitudes de cidadãos a respeito dos processos políticos; em contraste, propõe a noção de “estrutura de representações sociais do mundo da política” (ANDRADE, 1999, p. 341). Tanto a que se trata de uma das elaborações mais antigas sobre o tema “cultura política” quanto a referida proposta, na atualidade, tornam-se restritivas e limitadas, pois estão mais próximas do comportamentalismo político e mais distantes da noção de cultura política como prática social. De modo geral, mesmo adotando perspectiva diferente da norte-americana, das atitudes, ao analisar as representações sociais de sindicalistas, empresários, proprietários

rurais e profissionais liberais imersos no mundo da política (IDEM: 347), a autora se restringiu a fazer diferenciação dos distintos grupos de atores e perdeu a chance de analisar as interações pelo lado das práticas dos atores.

Ao final, a leitura da autora se aproxima ao conceito de cultura política tradicional; destaca-se apenas no aspecto das relações de poder entre distintos grupos de atores sociais imersos no campo das relações políticas. A proposta de substituir o conceito de cultura política centrado em “atitudes” por “representações sociais” se mostra simplista porque várias conotações de representação não foram exploradas e desconsidera totalmente a perspectiva das práticas sociais, que, a nosso ver, é mais interessante para uma leitura da cultura política brasileira. A noção de representação privilegia os papéis sociais. Mesmo trabalhando as representações, a autora não explora as várias possibilidades junto aos atores estudados. Ponderamos, portanto, que, dada a ampliação dos direitos de cidadania – direitos políticos, civis, sociais, econômicos e culturais –, mais a redemocratização do Estado e da sociedade, a cultura política ganha contorno mais republicano de participação ativa dos cidadãos em vários espaços públicos estatais e da sociedade civil, como mencionados acima, fato que instigou nossa leitura pelo lado das práticas sociais, conforme mostramos mais adiante.

Numa perspectiva diferente das relações “familiares” de poder acima demonstradas, a segunda noção de cultura política inclui os estudos de Moisés (1995) e Baquero (1994), cujas ênfases são as “atitudes” da população brasileira sobre as instituições políticas, os governos e a democracia, por meio de pesquisa de opinião em âmbito nacional, para a leitura de Moisés, e em âmbito estadual (Rio Grande do Sul), para a análise de Baquero. Ambos os autores recorrem à metodologia quantitativa nas análises das atitudes e interesses da população pela política. Moisés privilegia a análise sobre o regime político autoritário *versus* democracia com largo estudo comparativo, em que busca identificar a “emergência de novos padrões político-culturais” (MOISÉS, 1995, p. 109), comparando as opiniões do público pesquisado ao longo de vários anos, de 1972 a 1993<sup>93</sup>. Na verdade, o autor, em larga medida, reproduz o modelo de Almond e Verba criticado por Somers, conforme mencionamos acima. O ponto central do estudo converge para as mudanças de atitudes dos brasileiros em relação às instituições políticas, aos governos e à participação eleitoral. Trata-se de leitura comparativa do comportamento político brasileiro, a qual oferece visão detalhada de como os indivíduos se comportam nos processos eleitorais e em relação ao sistema político. O autor

---

<sup>93</sup> As informações de Moisés compreendem cinco períodos, sendo os dados de 1972 e 1982 de Rocha e Mitchell (1987); de 1989 1990 e 1993 são resultados de quatro *surveys* do projeto de pesquisa *Democracia e cultura política* dirigido pelo autor.

encontra três tipos de atitude na população brasileira, acerca do sistema político autoritário e democrático: atitudes de reprovação, de aprovação e de indiferença (MOISÉS, 1995).

Suas hipóteses sustentam que, em virtude das desigualdades econômicas, do autoritarismo e das crises políticas, mudanças importantes ocorram no “padrão político-cultural” brasileiro, a começar pelo crescente aumento da opinião pública sobre os processos de formação de governo e de tomada de decisão política; pela maior importância dada às instituições democráticas e aos partidos políticos como instrumentos de formação de governo; pela adesão normativa à democracia; em outras palavras, preferência pelo regime democrático (MOISÉS, 1995, p. 109-10). Está claro que a noção de cultura política do autor trilha a tradicional referência às atitudes, crenças e valores que os indivíduos atribuem ao sistema e instituições políticas. As conclusões dele, portanto, apontam para a redemocratização e mudanças nas estruturas de poder, “orientações políticas [que] caminham para uma aceitação da democracia e profundas mudanças na cultura política dos brasileiros” (IDEM, 1995: 152-4), melhor dizendo, sobre o último aspecto, mudança no comportamento dos indivíduos em relação à vida política. Contudo, as desigualdades sociais e os efeitos do processo truncado da transição democrática apresentam limites à mudança de “padrão político-cultural”. Esses aspectos fragilizam a democracia e a configuração da cultura participativa, pois, quanto mais desigual uma sociedade, menos democrática e mais sua cultura política tende ao autoritarismo. A conclusão final aponta para a existência de um “consenso democrático semimajoritário” (IDEM, 1995, p. 153) na sociedade brasileira do início dos anos 1990, ou seja, a democracia representativa, em relação ao autoritarismo, aos poucos foi configurando-se preferência da maioria da população brasileira. Por vezes, a cultura política, nessa concepção, limita-se à maior aceitação das instituições e mais participação nos processos eleitorais.

Na mesma trilha de Moisés, Baquero analisa atitudes de cidadãos da sociedade gaúchos desde o fim dos anos 1960<sup>94</sup>. Em obra recente, ele sugere que o termo **cultura política** busca “elucidar a relação entre atitudes, comportamentos e sistemas políticos” (BAQUERO; PRÁ, 2007, p. 18). Isso quer dizer que o estudo da cultura política, não a cultura política *per se*, poderá desvendar as embaraçadas relações entre maneira, procedimento e sistema político. Cultura política para os referidos autores é um conjunto de “crenças e valores que os cidadãos incorporam ao longo do tempo, e sua capacidade de adaptar esses comportamentos numa perspectiva racional (...) para alcançar determinados

---

<sup>94</sup> Uma série de pesquisa foi realizada pelo autor entre os anos de 1968 e 2001, no estado do Rio Grande do Sul, sobre os interesses dos cidadãos por política, participação em campanha eleitoral e sobre as influências da política na vida das pessoas (BAQUERO; PRÁ, 2007).

objetivos ou aprender a sobreviver politicamente em condições materiais adversas” (BAQUERO; PRÁ, 2007, p. 19). Supõe-se que os valores (positivos) da cultura política empodera os cidadãos e estes, por conseguinte, obteriam resultados. Na realidade concreta, as coisas não funcionam só à base de relação causal entre meios e fins, são bem mais complexas, inclusive se tratando de cultura política, em que há possibilidade de os indivíduos tornarem-se subservientes ao sistema. Por condições adversas, assim como Moisés, que adverte para a assimetria entre desigualdade social e consolidação da democracia, aqueles autores também entendem que as disparidades materiais comprometem o processo de democratização.

Baquero não demonstra otimismo com a cultura política latino-americana. Em leituras anteriores, sobre atitudes e comportamentos dos cidadãos de sociedades em países da América Latina, concluíra que a cultura política, nesse continente, mostrava traços de “um individualismo exacerbado”, nele “prevalece, ainda uma estrutura autoritária de relações sociais num contexto urbano de massa” (BAQUERO, 1994, p. 38-9). No âmbito da sociedade brasileira, seus estudos traçam quadro desalentador para a participação política – leia-se participação eleitoral –, o que refletiria a participação em geral, pois “é necessário reconhecer que o tipo de cultura política existente no país tem privilegiado o individualismo, o particularismo e o distanciamento [do cidadão] da política” (BAQUERO, 2004, p. 19). Mas essas constatações não surpreendem, porque, somente ao final do século XX, é que surgiram aqui mecanismos formais de participação política além do voto, como demonstramos acima. Mesmo assim, não significa que os viços da cultura política do tipo apresentado pelo autor na relação entre sociedade e Estado sejam evitados; em alguns casos, poderão até se exacerbarem.

Por fim, segundo Baquero, “A natureza da cultura política brasileira tem a ver com o grau de confiança que os cidadãos depositam nas instituições responsáveis pelo seu bem-estar (IDEM: 13). A inferência reduz a cultura política a uma espécie de “relação fiduciária” entre cidadãos e instituições, em que elas proveem com políticas de bem-estar os cidadãos e, em retorno, obtêm confiança; mas, se não houver políticas, a crença dos cidadãos estará comprometida. A cultura política, nessa acepção, estranhamente seria o modo de como as pessoas valorizam a política, as instituições, o governo, a participação eleitoral, associado à obtenção de resultados materiais. Entretanto, a despeito do método quantitativo utilizado em tais análises comparadas, a conclusão acima apresenta caráter epistemológico.

Diferente das concepções acima, a terceira noção de cultura política pode ser vislumbrada nos estudos de Dagnino (2000) e Krischke (2003), voltados para a análise das práticas de atores sociais coletivos. Krischke, de modo simples, divide os estudos de cultura

política em dois grupos: “os que interpretam os dados do ponto de vista do passado do país, e os que consideram os mesmos dados tendo em vista o seu futuro” (KRISCHKE, 2003, p. 242). A referência diz respeito, por um lado, à leitura das ciências sociais que focaliza o autoritarismo e, por outro, a reflexão que aponta potencial de democratização da sociedade. Contrastando com essa leitura, o autor apresenta dados sobre participação sociopolítica de pesquisas realizadas em três bairros de baixa renda, de três municípios do estado de Santa Catarina<sup>95</sup>, compara os resultados com as pesquisas de Moisés e Baquero e conclui pela variação nas “mudanças democráticas da cultura política no país” (KRISCHKE, 2003, p. 241).

A investigação de Krischke difere da de Baquero e Moisés e focaliza o bairro como âmbito da ação do cidadão. Em um dos bairros, o autor identificou alto envolvimento dos moradores em organização comunitária, desde a experiência de ocupação urbana, organização de associação e atividade da Igreja Católica, contando com o apoio de membros da Igreja, de profissionais de saúde e de militantes políticos (KRISCHKE, 2003, p. 257-8). Esse mesmo autor constatou diferentes níveis de envolvimento político dos moradores nos três bairros pesquisados: ora alguns estavam mais predispostos a apoiar partidos tradicionais; ora partidos de esquerda quase sempre mantinham relação com a gestão pública local. Sua conclusão é que os cidadãos “são capazes de deliberação, argumentação e escolhas conscientes” (IDEM: 265) quando se trata das opções políticas. Grosso modo, sua pesquisa corrobora as análises de Moisés e Baquero, os quais, por caminho diferente, chegaram ao mesmo ponto, o baixo interesse dos cidadãos pela política. Segundo a análise de Krischke, onde existe envolvimento dos cidadãos com organizações sociais e apoio de outros – Igreja, partido, ONG, profissionais liberais –, a participação extrapola o aspecto eleitoral e enraíza-se em diversos espaços da sociedade. Para além das atitudes, crenças e representações, a participação efetiva nas organizações sociais, nos espaços públicos, nas instituições profissionais e políticas apresenta-se como desafio na construção da cultura política inovadora.

Na leitura de Dagnino, a concepção de cultura política como prática social assume contornos mais fortes em relação à de Krischke. Por um lado, na análise dos movimentos sociais, a autora discute a ideia de “política cultural”, por outro, a noção de “cultura política”. Por “política cultural” entende-se – diferentemente da compreensão utilizada para expressar políticas governamentais ou institucionais de promoção da cultura ou das culturas – “um laço

---

<sup>95</sup> A pesquisa de Krischke foi realizada em 1992, em bairros de baixa renda, em cidades de Santa Catarina que não tinham sido indicadas. O autor também não nomeia os bairros pesquisados, apenas faz referência, como bairros A, B e C.

constitutivo entre cultura e política, no sentido de que a cultura não deveria ser entendida dissociada das relações de poder” (DAGNINO, 2000, p. 17). Desse modo, os movimentos sociais apresentam elementos constitutivos de política cultural quando desenvolvem ações contrapostas às estruturas autoritárias de dominação. No dizer da autora, são uma “arena crucial para a compreensão de como esse entrelaçamento (...) do cultural e do político ocorre na prática” (DAGNINO, 2000, p. 21). Além disso, acrescentamos que ação coletiva de atores sociais populares é carregada de significados e constitutiva de poder em seus modos de atuação – contestatória, conciliadora, reivindicativa, propositiva. Tais modalidades de ação que se configuram a política cultural no sentido aqui exposto.

Assim, as “políticas culturais são também postas em ação quando os movimentos intervêm em debates políticos, tentam dar novo significado a interpretações culturais dominantes da política, ou desafiam práticas políticas estabelecidas” (DAGNINO, 2000, p. 23). A noção de política cultural se relaciona às ações e intervenções políticas dos movimentos sociais no contexto de injustiça e de carências, mas não se restringe à consecução de bens públicos materiais; ela contesta a forma pouco democrática de como o poder é exercido na sociedade. A concepção de poder de que se trata aqui não se refere a “blocos de estruturas institucionais”, responsabilidade preestabelecida, o nem a instrumento para pôr ordem de cima para baixo, mas significa a relação social difusa, presente em todos os espaços (DAGNINO, 2000).

Por vezes, cultura política relaciona-se às práticas, modos, valores operados pelos atores no processo histórico-social. Nela os “significados são constitutivos dos processos que, implícita ou explicitamente, buscam redefinir o poder” (DAGNINO, 2000, p. 25). Nesse aspecto e próximo de Somers, a cultura política de uma sociedade resulta dos arranjos sociais, políticos, econômicos e culturais num *continuum* histórico, de seus referenciais de práticas políticas e culturais específicas e (re)elaboração na convivência com as demais práticas. Daí, o conceito de cultura política, como afirmou Somers, está imerso numa rede conceitual. As relações de poder constituídas com base nas práticas das pessoas e de grupos sociais impulsionam o surgimento de uma nova cultura política. A cultura política está imersa nas práticas sociais e políticas dos indivíduos e grupos atuantes nos diversos espaços da sociedade, nos âmbitos político, econômico e social, não apenas relacionada ao sistema e às instituições políticas, como supõem as abordagens centradas nas atitudes e crenças acima demonstradas.

Cultura política, materializada nas práticas e nas relações sociais no âmbito da sociedade, compõem-se de práticas sociais imersas nas relações e interações dos indivíduos,

nos diversos espaços da vida, na relação com o poder, num *continuum* projeto de Estado e de sociedade. Nesse sentido, nossa concepção engloba as diversas dimensões acima explicitadas e as amplia, compreendendo cultura política como resultante das diversas variáveis das práticas dos atores nos campos político, social, econômico e cultural.

Neste capítulo, por um lado, esboçamos a trajetória do conceito de sociedade civil, propondo para este nova compreensão, analisamos a configuração da sociedade civil pela atuação de atores sociais populares e a distinção da concepção de cultura política como representação e como prática social; por outro, apresentamos uma leitura crítica em torno da categoria *participação*, abrangendo a participação institucional, governamentalizada, nos conselhos, conferências e OP e a participação de movimentos sociais em fóruns, redes, e em articulações de movimentos, tomando como exemplo o fórum da reforma urbana.

A análise a que procedemos neste capítulo permitiu concluirmos que a sociedade civil organizada tem ocupado brechas de participação no Estado, tem-se articulado e insistido na influência da gestão de políticas públicas e, ao mesmo tempo, tenta democratizar mais o Estado e a si própria. Porém tal processo não se dá de maneira passiva, e sim eivado de tensão e disputa entre os atores. Nessa jornada a cultura política funciona como a argamassa do processo da atuação dos atores, ela poderá ser mais ou menos mesclada com elementos da cultura política tradicional ou inovar com as práticas dos atores. Assim, a cultura política configurada no âmbito da peleja Estado-sociedade civil não é só tradicional nem totalmente inovadora; ela é configurada e reconfigurada no processo socio-histórico *continuum*. Apesar dos limites nos processos participatórios em espaços públicos estatais e nos fóruns dos movimentos, a participação da sociedade civil organizada aos poucos marcha no sentido de maior democratização do Estado e da sociedade. Esta, a crença dos atores aglutinados nos fóruns da reforma urbana. Na sequência, analisamos o contexto urbano e a luta pela moradia popular.

#### **4 URBANIZAÇÃO, REFORMA URBANA E HABITAÇÃO DE *INTERESSE SOCIAL* POSSÍVEL**

“Em 2005, mais de um bilhão de pessoas vive em favelas”.  
(DAVIS, 2006).

Neste capítulo, analisamos aspectos do cenário urbano, da atuação do Estado no âmbito da moradia popular e a configuração do discurso em torno da reforma urbana. A discussão constitui o pano de fundo da atuação dos atores sociais coletivos na luta pela reforma urbana e habitação. Embora a problemática urbana, há muito, venha sendo debatida por vários autores (KOWARICK, 1993; TELLES, 2006; MARICATO, 2008; 2009; SOUZA, 2008; DAVIS, 2006; VAINER, 2009; LEFEBVRE, 2001 [1968]), a realidade social urbana brasileira é dinâmica, complexa e suscita novas facetas que interessam à pesquisa social. Nesse sentido, tentamos demonstrar como aspectos de tal problemática, no âmbito da habitação, na atualidade, ganham novos contornos.

Parte dos estudos sociológicos contemporâneos que tomam por objeto a problemática urbana, quanto às condições da produção de habitação, destacam dois grupos de questões: 1) os efeitos do processo de industrialização e urbanização com impacto na “produção da cidade”, no adensamento urbano, no (des)emprego e na habitação (LEFEBVRE, 2001; KOWARICK, 1993; MARICATO, 2008; TELLES, 2006); 2) a ausência de planejamento como projeção da cidade, da vida na cidade e da construção democrática do espaço urbano para todos que nele habitam (VAINER, 2000; MARICATO, 2009; SOUZA, 2008). Contudo, tais questões não são totalmente novas, pois, ainda no século XIX, alguns autores do campo da sociologia, como Engels, Marx, Weber e Simmel, expressaram sérias preocupações a respeito do que poderia acontecer à classe trabalhadora em decorrência dos processos de industrialização e urbanização (FREITAG, 2006). Mas, só a partir dos anos setenta do século XX, com o fenômeno da urbanização acelerada em escala global, da contribuição da sociologia urbana norte-americana – que, na primeira metade daquele século, deu considerável contribuição a estudos dos fenômenos sociais urbanos, especialmente nos Estados Unidos – e das constantes transformações das cidades impulsionadas pela industrialização num *continuum* processo de modernização, é que aspectos da problemática

urbana foram tomados como objeto de estudo, de maneira mais sistemática, por diferentes disciplinas, como a sociologia, a geografia, a história e o urbanismo (FREITAG, 2006).

Entre as obras que se destacam no debate da problemática urbana, no âmbito dessas disciplinas, citamos algumas. *O direito à cidade* (1968), do filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre, oferece, por um lado, consistente análise sobre os processos de industrialização e urbanização e, por outro, acurado exame da inserção dos trabalhadores na vida urbana, bem como lhes defende o direito à cidade. Entretanto, isso não significa nela ocupar qualquer espaço, e sim viver ali desfrutando dos benefícios que ela oferece: educação, moradia digna, lazer, transporte, justa remuneração pelo trabalho, entre outros – demandas, já no século XIX, articuladas pelo movimento operário. Então, assim como os operários daquele período foram impelidos a viver próximo às fábricas em condições de insalubridade, a população marginalizada, mais tarde, em função do discurso de higienização da cidade e melhoria das condições da vida urbana, no Brasil, foi sendo expulsa das áreas centrais para as margens. Lefebvre, porém, faz ver que não se trata somente das demandas sociais, a luta das classes populares, para estas se manterem nas áreas centrais, ou o mais próximo possível do centro, tendia à democratização do espaço urbano, forçando o Estado a se posicionar diante das aludidas demandas. Mas, no Brasil, esses direitos, conforme mostramos mais adiante, são ainda poucos equânimes e efetivos.

*A questão urbana* (1977), de Manuel Castells (anteriormente referido), foi muito cotejada, nos anos 1980, por sociólogos e urbanistas nas rodas de debates sobre a questão urbana brasileira. Entre outros aspectos, o autor relata experiências de ocupação urbana e as lutas por habitação nos anos 1970, em países da Europa e das Américas. Mas tarde (1983), Castells atualizou e repensou aquele livro em *The City and the Grassroots*. Outros autores, como Jean Lojkin, em *O Estado capitalista e a questão urbana* (1977), e Jordi Borja, com *Movimentos sociais urbanos* (1975), também debateram a problemática urbana nos anos 1970.

Harvey, em *Condição Pós-moderna* (1989), dedica um capítulo às mutações da cidade: inovação na arquitetura, uso da tecnologia na renovação da cidade, as redes de comunicação e o reordenamento do espaço urbano. Essas mudanças criaram e ofereceram novas utilidades do espaço, a exemplo de praça, parque e área de lazer, que foram redesenhados e revitalizados. Outros espaços surgiram: *shoppings*, praças de alimentação, espaço de entretenimento e passeio e rede de loja tipo supermercado, os quais, além de servirem como abastecedores do consumo, tornaram-se lugar de interação e encontro das pessoas em suas cafeterias e bares. Harvey também realça o caráter segregador da cidade, a

falta da habitação e espaço adequado para todos. Saskia Sassen, em *A cidade global* (1991), discute o impacto da globalização nas grandes cidades, a qual as transforma em centros globais estratégicos de negócios, e os efeitos diretos e tangíveis sobre assuntos globais, no âmbito socioeconômico.

O *Planeta Favela* (2006), de Davis, foca o debate nas consequências do desenvolvimento urbano e se concentra na análise histórica da ausência do Estado na habitação popular, fazendo surgir um fenômeno em escala global: a favela. Segundo o autor, mais de um bilhão de pessoas vivem em condições subnormais, em quase todos os países, porém as maiores favelas em número de população estão localizadas nos continentes africano, americano e asiático (DAVIS, 2006).

Essas obras destacadas têm em comum um eixo de explicitação das diferentes facetas dos processos de industrialização e urbanização que impactam sobremaneira as pessoas das áreas urbanas.

No Brasil, a leitura mais abrangente da problemática urbana aprofunda a construção de um perfil do desenvolvimento urbano e suas consequências à população pobre. Entre os principais pontos da leitura nacional, destacam-se os seguintes: construção do perfil da urbanização brasileira, trajetória da industrialização e os efeitos no espaço urbano, processo de “espoliação urbana”, formação desordenada das metrópoles e (des)planejamento da cidade – como a cidade se produz sem planejamento. Os efeitos de tais processos foram também objeto de debate: favelização das cidades, loteamentos clandestinos, condições precárias de habitabilidade<sup>96</sup> dos pobres, ocupação<sup>97</sup> urbana desenfreada, lutas populares por habitação, entre outros (SANTOS 2005; KOWARICK, 1993; MARICATO 1997; 2008; 2009; SOUZA 2006; 2008; TELLES, 2006; BONDUKI, 1997; 2004; KRISCHKE, 2003).

Daremos continuidade a esse debate, caminhando, porém, na vereda das consequências do desenvolvimento urbano no que respeita à habitação popular, no âmbito da atuação de atores coletivos urbanos. No decorrer da análise, detalharemos esse sumário com ênfase na questão a ser analisada: o contexto da produção da habitação popular e articulação de atores coletivos no âmbito da reforma urbana. Por fim, neste capítulo, objetivamos situar a análise das ações coletivas de atores sociais populares urbanos no contexto da problemática

---

<sup>96</sup> Por habitabilidade designamos área de habitação com boas condições de saneamento, descongestionamento habitacional, salubridade, regularização fundiária e bem servida de infraestrutura urbana, como serviços de transporte, educação, saúde, água, energia e lazer.

<sup>97</sup> Ocupação de área urbana é uma ação coletiva que abre conflito urbano; grupo de pessoas sem-casa ocupa lote de terra pública ou privada, instala-se e luta para lá se manter, com objetivo de fixar moradia. Esse tipo de conflito normalmente envolve, em distintos aspectos, três atores: o poder público, supostos proprietários e o movimento social.

urbana brasileira, embasada, por um lado, na leitura de obras dos autores supracitados, por outro, em inferências empíricas (preliminares) extraídas do material coletado. Articulamos a análise em três pontos: atualização da trajetória e efeitos do desenvolvimento urbano; recuperação do discurso dos movimentos sociais e da atuação institucional no marco legal da reforma urbana; leitura da política estatal de habitação popular.

#### 4.1 Urbanização brasileira: trajetória de consequências sem soluções

##### Saudosa Maloca

Se o senhor não está lembrado dá licença de contar  
 Que aqui onde agora está este edifício alto  
 era uma casa velha, um palacete assombrado  
 Foi aqui seu moço que eu, Mato Grosso e o Joca  
 construimo nossa maloca  
 Mas um dia eu nem quero me alembiar  
 Veio os homem com as ferramentas  
 O dono mandou derrubar  
 Peguemo toda as nossas coisas e fomo  
 pro meio da rua apreciar a demolição  
 Que tristeza que eu sentia  
 cada tauba que caia doía no coração  
 Mato Grosso quis gritar mas em cima eu falei  
 os homem tá com a razão  
 Nós arranja outro lugar  
 Só se conformemo quando o Joca falou  
 Deus dá o frio conforme o cobertor  
 E hoje nós pega paia nas gramas de jardim  
 E pra esquecer nós cantemos assim  
 Saudosa maloca, maloca querida  
 din din don que nós passemos  
 dias feliz de nossas vidas.

Adoniran Barbosa, 1954

A letra da música *Saudosa maloca*, de Adoniran Barbosa, desperta, no leitor, ao menos, dois sentimentos: nostalgia e conformismo. Na verdade, ela expressa mais do que isso: refere-se à segregação do processo de urbanização e industrialização associado à expansão capitalista brasileira, com maior intensidade a partir dos anos 1950. Porém sabemos que, no Brasil, a urbanização vem acentuando-se desde meados do século XIX, com a criação da *Lei de terras* (1850), do fim (formal) do trabalho escravo (1888), da proclamação da República (1889) e da incipiente indústria têxtil (SANTOS, 2005; MARICATO, 1997; 2008). Para Maricato, esses processos contribuíram, de diversas maneiras, com a urbanização, pois “compõem um conjunto de medidas e acontecimentos que valorizariam as condições para

*industrialização/urbanização* no final daquele século” (MARICATO, 1997, p. 17). Por exemplo, com a *Lei de terras* (1850), a terra deixou de ser cessão pública e passou à condição de mercadoria, transformou-se num bem ao alcance de pessoas com condições – dinheiro, escravos e meios para fazê-la produzir. No local da sede do município, no início das cidades<sup>98</sup>, existiam os rócios, área destinada à construção de casa, com uma parte para cultivo, sem custo. Com a legalização da terra, foi possível também regularizar a propriedade urbana; o acesso a terra na cidade, para aqueles que nela não viviam, se daria pela comercialização ou pela ocupação de áreas públicas. A abolição da escravatura, entre outras consequências, empurrou para a cidade muitos escravos libertos que, sem terra para trabalhar, sem moradia e sem apoio nenhum, se instalaram nos seus arredores, onde tentavam sobreviver de serviços domésticos<sup>99</sup>. Daí, a noção de periferia se reproduziu historicamente, como lugar ocupado pelos pobres e onde os problemas sociais se têm avolumado desde que as cidades começaram a crescer no Brasil (SANTOS, 2005; MARICATO, 1997; 2008).

No início da República, para suprir a falta de mão de obra do trabalho escravo, incentivou-se a vinda de imigrantes para o Brasil, principalmente de países europeus<sup>100</sup>. Tais imigrantes se transformaram em mão de obra assalariada nas fazendas de café da região Sudeste e nas indústrias, sobretudo, do Rio de Janeiro, de Minas Gerais e, mais tarde, de São Paulo. Porém a produção do café, nesse período, é que reforçou as bases do desenvolvimento econômico<sup>101</sup> pela alta produtividade, valorização no mercado internacional e consequente

---

<sup>98</sup> Conforme Milton Santos, a zona da mata nordestina, antes mesmo de outras partes da colônia, ensaiou o processo de urbanização brasileiro. No período entre 1500 e 1720, ocorreu a fundação de dezenas de vilas e cidades. As primeiras, até 1620, foram uma vila e três cidades. Entre 1630 e 1640, foram fundadas mais nove vilas. E no período de 1650 a 1720, criaram-se 35 vilas e duas foram elevadas à categoria de cidades: Olinda e São Paulo. Ao fim desse período, existiam, no Brasil, 63 vilas e oito cidades. Mas é a partir do fim do século XVIII que a urbanização se desenvolveu. Ao final do período colonial, por exemplo, as cidades mais avantajadas eram São Luís do Maranhão, Salvador, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo, que somavam 5,7% da população de 2,85 milhões. Já, em 1872, três capitais contavam com mais de 100 mil habitantes: Rio de Janeiro, Salvador e Recife. A partir daí, o processo de urbanização se acelerou com a conjunção de fatores econômicos e políticos próprios da urbanização (SANTOS, 2005, p. 19-30).

<sup>99</sup> Exemplo dessa questão é a população do Rio de Janeiro: em 1861, dos 191.002 habitantes, 12.929 eram encortiçados; anos mais tarde, em 1888, esse número cresceu para 46.680 (MARICATO, 1997, p. 26-7).

<sup>100</sup> Entre os anos de 1887 e 1900, só no estado de São Paulo, para trabalhar nas fazendas de café, entraram 599.426 imigrantes, principalmente, de países europeus (MARICATO, 1997, p. 26).

<sup>101</sup> A esse termo, Marcelo Souza apresenta uma explicação simples, mas nos parece útil, inclusive, porque boa parte da problemática urbana atual (falta de habitação, favelização, problemas ambientais...) tem raízes nesta concepção de desenvolvimento econômico apresentada pelo autor: por desenvolvimento econômico usualmente se entende “uma combinação de duas coisas: *crescimento econômico e modernização tecnológica*”. O autor acrescenta uma crítica a tal concepção, que resumimos nos seguintes termos: desde os anos 1970, que ouvem-se prognósticos de que o desenvolvimento econômico iria reduzir índices negativos da sociedade brasileira, como a taxa de pobreza, de desemprego, de analfabetismo, entre outras, contudo o “bolo” do desenvolvimento econômico cresceu e não foi distribuído de modo a reduzir os referidos males (SOUZA, 2008). Isso indica a necessidade de se combinar crescimento econômico, modernização tecnológica e adoção de políticas públicas que distribuam, com justiça, o “bolo” do desenvolvimento econômico. Nessa mesma trilha,

geração de divisas – parte dessas investida na cidade (MARICATO, 1997, p. 16-31). Enquanto os imigrantes camponeses se alojavam nas fazendas de café, os imigrantes operários, na cidade, viviam em locais desconfortáveis, pequenos cômodos alugados, em cortiços, morava mais de uma família na mesma casa. Até a primeira metade do século XX, o Brasil ainda era uma nação tipicamente rural agroexportadora<sup>102</sup>.

A fim de melhorar a vida da elite na cidade e acompanhar tendências mundiais de modernização dos centros urbanos, realizaram-se expressivas intervenções em algumas cidades brasileiras, implantando-se serviços de saneamento básico, abrindo-se avenidas, construindo-se parques e fazendo-se o melhoramento paisagístico e a higienização das cidades metrópoles à época<sup>103</sup>. Essas mudanças se restringiram ao *habitat* das elites (o centro da cidade) – as principais beneficiadas. Pelas condições de insalubridade dos pobres encortiçados, atribuía-se a eles a origem de muitas doenças na cidade; assim, com o discurso de higienizar, erradicar as doenças e promover a saúde pública, expulsou-se a população de cortiços e casebres do centro das cidades, principalmente no Rio de Janeiro, para a periferia, barracos e parte dos velhos casarões foram derrubados. Tais intervenções excluíram a população pobre dos serviços públicos urbanos e parte foi isolada na periferia<sup>104</sup> (MARICATO, 2008; RANINCHESKI; CASTRO, 2010; CAPISTRANO, 1997; SILVA, 2002; VALLADARES, 2000). A esse respeito, Ranincheski e Castro arranjaram um profícuo relato sobre a discussão no Congresso brasileiro, no início do século XX, dos projetos de moradia para operários e população pobre, especialmente os das metrópoles à época, locais da nascente industrialização brasileira. Contudo, os projetos ficaram somente na discussão e o foco foi redirecionado para a habitação do funcionalismo público. O Estado, sob o controle das elites, não assumiu a responsabilidade com a habitação dos operários e da população pobre (retomamos este ponto na última seção do capítulo).

O modelo agroexportador<sup>105</sup>, então, entrou em crise nos anos 1920; paulatinamente a indústria e o comércio, ancorados na expansão capitalista, foram assumindo o lugar daquele.

---

questiona Telles: na contemporaneidade “parece que se perdeu de vez as conexões que articulam o econômico, o político, o urbano e social” (TELLES, 2006, p. 44).

<sup>102</sup> Em 1872, a população brasileira era de 10 112 061 habitantes (5,9 em área urbana); em 1890, somava 14 333 915 (6,8); no ano de 1900, contabilizava 18 200 000 (9,4); em 1920, o total populacional era de 27.500 000 (10,7) e, em 1940, somava 41 252 944, das quais 31,24 viviam em áreas urbanas (SANTOS, 2005, p. 22-3).

<sup>103</sup> Referimo-nos às intervenções urbanas realizadas nas cidades de Manaus, Curitiba, São Paulo, Recife, Belém, Porto Alegre e Rio de Janeiro (MARICATO, 2008; SOUZA, 2008).

<sup>104</sup> Na atualidade, periferia nas grandes cidades não significa necessariamente lugar desolado, sem infraestrutura, onde habita somente pobre; em muitas cidades, parte da periferia tem-se tornado, cada vez mais, área nobre, com condomínio de luxo, chácaras, sítios e serviços públicos.

<sup>105</sup> Esse modelo teve início ainda no século XVIII, com os ciclos de produção do açúcar, do algodão, da borracha e, já no início do século XX, do café. Entre crises e recuperações, ele puxou a economia colonial,

Num período de 30 anos, entre 1930 e 1960, do governo de Getúlio Vargas ao de Juscelino Kubitschek, implantaram-se as bases industriais brasileiras – a produção têxtil, a produção de automóveis, de bens de consumo domésticos e forte estímulo à expansão comercial. Nesse período, outra vez, amplas intervenções foram feitas nos maiores centros urbanos, na área da construção civil, de estradas, de fábricas, de siderurgias e na construção de Brasília. Iniciou-se o processo de massificação da produção de bens duráveis, forte estímulo ao consumo de eletrodomésticos e expressiva ocupação do solo urbano de forma desordenada (MARICATO, 2008, p. 17-24). A ausência de habitação continuou sendo um problema e se agravou mais ainda, pois as políticas governamentais ignoravam a necessidade de acomodação da população da cidade. A partir dos anos 1960, nos governos autoritários, o modelo industrial produtivo se fortaleceu com a crescente produção de vários bens de consumo e eletrodomésticos, estruturação do sistema de transporte público urbano – nas grandes cidades –, construção de usinas hidrelétricas, expansão de estradas e vias urbanas, massificação de veículos de passeio como meio de transporte, aumento populacional, crescimento acelerado das cidades e avanço no consumo da ainda pequena classe média brasileira (IDEM, 2008)<sup>106</sup>.

Esse processo de industrialização e urbanização brasileiro, como apontam alguns autores (MARICATO, 2008; SOUZA, 2008; BONDUKI, 1997), foi estimulado por vários fatores, entre os quais destacamos: a mudança do padrão de produção e do consumo da sociedade brasileira, instaurada a partir dos anos 1930, com a emergência da crescente burguesia e o crescimento populacional urbano; forte expansão industrial na maior parte dos países de capitalismo avançado, especialmente na Europa; explosão no crescimento populacional urbano<sup>107</sup>; aumento nos fluxos de capitais, que proporcionaram aos países de economia mais desenvolvida “uma ‘reforma urbana’ embasada em alguns eixos estruturantes: reforma fundiária, extensão das infra-estruturas urbanas para atender as necessidades de produção em massa de moradia e financiamento subsidiado” (MARICATO, 2009, p. 128).

A industrialização intensificada a partir dos anos 1950 provocou crescente inchaço populacional urbano – especialmente na região Sudeste – por pessoas oriundas do campo, em busca de realizar o sonho do emprego fácil e de melhores condições de vida na cidade

---

firmou as bases do desenvolvimento econômico, fortaleceu os primeiros centros urbanos e criou uma elite econômica agrária que, aos poucos, se transferiu para a cidade. Tal processo foi amplamente examinado, entre outros, por Caio Prado Junior em *História Econômica do Brasil* (1945) e Celso Furtado em *Formação Econômica do Brasil* (1959).

<sup>106</sup> O Produto Interno Bruto (PIB), entre os anos de 1940 e 1980, atingiu o índice de 7% ao ano e elevou o Brasil ao oitavo lugar no *ranking* da economia mundial (MARICATO, 2008, p. 20).

<sup>107</sup> Segundo Davis, “em 1950, havia 86 cidades no mundo com mais de 1 milhão de habitantes; hoje (2006) são 400, e em 2015, [estima-se que] serão pelo menos 550” (DAVIS, 2006, p. 15).

(KOWARICK, 1993; TELLES, 2006). Tal processo, nos anos 1970, provocou quase um êxodo rural – mudança em massa da população do campo para a cidade. A maior parte dos habitantes do campo passou, nessa década, a residir na cidade<sup>108</sup>. Para Telles, “a maioria dos que fizeram os grandes deslocamentos em direção à cidade nos anos 60 e 70 foram os agentes da chamada urbanização por expansão da periferia” (TELLES, 2006, p. 58), ou seja, as famílias se localizaram na periferia e expandiram ilegalmente esse lado da cidade. Na década de 1980, a crise econômica e a hiperinflação frustraram a expectativa do trabalho formal, da promessa do emprego fácil, do progresso na grande cidade e empobreceram os trabalhadores. (TELLES, 2006).

Em fins dos anos 1970, o processo de crescimento econômico acelerado entrou em declínio agravado pelo surgimento da reengenharia produtiva – ou reestruturação – e das crises econômicas mundiais – antes aludidas. Nas duas décadas subsequentes, portanto, expressiva parte das cidades brasileiras, inchadas pela intensificação da corrida das famílias do campo, já não suportavam as consequências do modelo de desenvolvimento econômico concentrador, e os problemas sociais urbanos se avolumavam. Por outro lado, em parte desse período, as ações coletivas se intensificavam no âmbito do movimento sindical e dos movimentos populares urbanos, em razão do desemprego e da crise urbana da moradia, da ausência de políticas públicas mitigadoras dessa realidade de carência social.

Nos anos 1990, do ponto de vista da oferta do emprego, a sociedade vivia sob o impacto da reestruturação produtiva e da globalização, sem grandes alterações na situação de melhoria do emprego (BERNAL, 2004). Porém o movimento sindical – em consequência da reengenharia produtiva, da não retomada do emprego formal, das mudanças tecnológicas no mundo do trabalho em que se reduz a mão de obra e se aumentava a produtividade – entrou em crise. Nesse período, os temas do movimento sindical se diversificaram, e este buscou envolvimento cada vez maior com o cooperativismo, com a autogestão e a geração de emprego e renda (OLIVEIRA, 2007). O movimento popular urbano também passava por refluxo. Assim, num espaço de 50 anos, os processos brasileiros de industrialização e urbanização produziram e concentraram riqueza e transformaram culturalmente a vida das pessoas: seus hábitos, costumes e valores. A sociedade brasileira se urbanizou e modernizou-

---

<sup>108</sup> Ao longo do século XX, a população brasileira cresceu quase dez vezes: o censo de 1900 contou 17.438.434 de residentes (como vimos acima, este dado foi arredondado na informação de Milton Santos). Na primeira metade daquele século (1950), a população triplicou e chegou a 51.941.767 e, na segunda metade, mais que triplicou, contabilizou, no ano de 2000, um contingente de 169.590.693 pessoas. Conforme o censo de 1970, os habitantes urbanos desde então são maioria, com 58% à época, e o país tinha uma população de 93.139.037 habitantes (IBGE).

se. Mas a pobreza, a favelização, o desemprego, a violência urbana, o *deficit* habitacional aumentaram exponencialmente – problemas que exigem, atualmente, respostas concretas e firmes dos governos e da sociedade (MARICATO, 2008; BONDUKI, 1997; SOUZA, 2008; BERNAL, 2004).

Para Bonduki, o processo de desenvolvimento urbano brasileiro tem suas características fíncadas na formação social e política brasileira de período mais antigo, tais como “autoritarismo, centralização, ausência de participação, desrespeito ao meio ambiente e ao patrimônio cultural, desarticulação das políticas setoriais, priorização do transporte individual, preferência pelas grandes obras e priorização para os setores de maior renda” (BONDUKI, 1997: 62). No nosso entendimento, o autoritarismo associado à centralização e à falta de participação; a questão ambiental e a opção brasileira pelo automóvel de passeio em detrimento do transporte de massa realmente impactaram a produção das cidades. A ausência de democracia na gestão delas tem a ver com a herança cultural do coronelismo (referido no capítulo terceiro), ainda presente em grande parte das gestões, sobretudo naquelas cidades de menor porte populacional. Tal fator fê-las (e faz) crescer sem conjugar um debate de planejamento sobre suas capacidades, potencialidades, limites, ordenamento e integração dos distintos setores (RIBEIRO; CARDOSO, 2003; SOUZA, 2006). Na área ambiental, o inchaço com recorrentes expulsões de pessoas pobres pelos loteadores, construtoras e imobiliárias para as periferias, morros e áreas alagadas (TELLES, 2006; KOWARICK, 1993; MARICATO, 2008) provocaram a ação predatória da natureza na cidade. Não são somente os pobres que poluem e degradam o meio ambiente, por exemplo, em Recife e Fortaleza (para ficar no âmbito geográfico desta pesquisa), o esgoto de condomínios de prédios e de casas da alta classe social é canalizado, muitas vezes, para rios, lagoas, riachos e praias. Ademais, várias indústrias têm poluído também água, solo e ar. Mas, de uns anos para cá, tem crescido a preocupação com o meio ambiente e despertado parcela da população para a importância da educação ambiental, bem como governos e empresas têm-se mostrado também mais sensíveis nessa área.

A opção pelo automóvel de passeio como meio de transporte, por vezes, fez surgir nova concepção de cidade em permanente transformação com novas ruas e avenidas abertas, ampliadas e alargadas outras, construção de túneis, de pontes, de viadutos que interligam vias, bairros, centros comerciais, áreas de turismo. Assim, espaços e prédios para estacionamento e garagem são cada vez mais necessários nas cidades grandes; entretanto, parte de tais empreendimentos é feita em detrimento do transporte coletivo de massa – especialmente os do tipo metrô e trem. Em quase todas essas intervenções (para utilizar a linguagem dos

urbanistas), grupos de famílias são desalojados, remanejados, realocados, ou seja, empurrados na direção das margens da cidade, a fim de se ceder espaço aos carros, à locomoção de quem os usa. Tal lógica parece ser geral nas grandes cidades brasileiras, onde o espaço para o automóvel assume expressiva prioridade na agenda pública em relação ao espaço da habitação para a população pobre. Esta, sem condição de acesso a tal meio de transporte perde, inclusive, o lugar onde reside para acomodação de outras camadas sociais. Os gastos com espaços para os carros, algumas vezes, são mais vultosos comparativamente a programas habitacionais e obras de saneamento em área de periferia pobre<sup>109</sup>. Assim, ao longo das décadas, os processos de industrialização e urbanização contribuirão com o adensamento de uma superpopulação urbana brasileira<sup>110</sup> – segundo dados do IBGE, atualmente as cidades brasileiras concentram mais de 85% da população – e extraordinário processo de favelização das cidades, que, como dissemos, Telles chamou de “urbanização por expansão de periferia” (TELLES, 2006).

Nesse sentido, profundas mudanças têm ocorrido tanto na estrutura das cidades como na dinâmica social urbana: “são mudanças de fundo que desfazem ou deslocam o diagrama de relações que circunscrevem o espaço social (...) da questão urbana: trabalho, cidades e Estado e a questão nacional” (TELLES, 2006: 45). Então, para se pensar na solução dos referidos problemas, convém conjugar o debate em torno dessas questões. Entre as mudanças, está a expressiva diferenciação social que se reflete no *locus* da habitação: por um lado, a verticalização dos condomínios fechados de apartamentos de luxo da camada de alta renda e muros e cercas elétricas nas residências das camadas médias da população; por outro lado, bairros pobres com casebres, favelas<sup>111</sup>, ocupações e loteamentos ilegais configuram a segregação espacial, que se poderia chamar de *apartheid* habitacional.

<sup>109</sup> É o caso, por exemplo, do *Projeto via mangue* em Recife: uma avenida expressa de quatro quilômetros e meio, com capacidade para absorver um fluxo de 2500 carros por hora, em construção desde 2007, com data de conclusão prevista para 2013. O projeto inclui pontes, túnel, passarela, quatro faixas de veículos, uma ciclovia e uma faixa de pedestre, tudo construído em área de mangue. Custo orçado em 480 milhões de reais. Segundo informações da Prefeitura, haverá investimento também em habitação e saneamento para realocar mil famílias a serem remanejadas. Mas, conforme foi divulgado, os gastos dessa parte do projeto não se aproximam da metade do total dos custos do projeto. Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br>>. Acesso em: 12 mai. 2010; e disponível em: <<http://pe360graus.globo.com/noticias/cidades>>. Acesso em: 12 mai. 2010.

<sup>110</sup> No Brasil, em 2007, existiam 13 cidades com mais de um milhão de habitantes: São Paulo (10, 9), Rio de Janeiro (6,1), Salvador (2,9), *Fortaleza* (2,4), Belo Horizonte (2,4), Curitiba (1,8), *Recife* (1,5), Porto Alegre (1,4), Belém (1,4), Goiânia (1,2), Guarulhos (1,2), Campinas (1,03) e o Distrito Federal com 2,5 milhões (CONTAGEM POPULACIONAL, IBGE, 2007). Em 2000, viviam nas nove regiões metropolitanas brasileiras, excluindo apenas Goiânia, Guarulhos, Campinas e Distrito Federal das supracitadas, mais de 50 milhões de pessoas.

<sup>111</sup> A palavra **favela**, no sentido hoje entendido de local de pobre, está relacionada aos soldados da guerra de Canudos. De volta à capital (1897), muitos deles se instalaram num dos morros do Rio de Janeiro, denominando-o de Morro da Favela. Segundo Kowarick (1993), a origem dessa palavra está relacionada a uma

Segundo Kowarick, os habitantes da periferia pobre sofrem drásticas consequências do sistema capitalista por meio da “espoliação urbana<sup>112</sup>”. A fim de conseguir um espaço na cidade, eles recorrem à prática do loteamento clandestino e da ocupação ilegal (KOWARICK, 1993). Passados vários anos, a situação mudou quanto ao aspecto da criação de uma noção de direito das pessoas aos serviços de consumo coletivo de responsabilidade do estado, mas continuam as camadas populares tentando ter acesso pleno à cidade. De acordo com esse autor, a carência de habitação para os trabalhadores de São Paulo pode ser generalizada para o Brasil e apresenta forte correlação com a exploração da mão de obra mal paga realizada pela “expansão capitalista que adquiriu feições nitidamente selvagens” (IDEM: 17). Porém, na atualidade, essa carência está generalizada, atinge vários segmentos de baixa renda, não mais somente no âmbito dos trabalhadores da construção civil e informais: desempregados, moradores de rua, biscateiros, entre outros. Segue o autor dizendo que os baixos salários pagos à classe trabalhadora – especialmente do ramo da construção civil, mas também os trabalhadores informais dos quais expressiva parte é analfabeta e semianalfabeta – geraram amplo contingente de famílias sem condições de pagar moradia. Resultado: vivem em barracos – de madeira, papelão, plástico, de resto de material de construção – instalados nas periferias, favelas e margens de avenidas nas grandes cidades (IDEM).

Outra parte dos trabalhadores – notadamente a que dispunha de algum recurso para comprar um lote de terra por vias legais ou negociar um nos loteamentos clandestinos, mesmo afastado do centro da cidade, distante do trabalho – conseguia construir sua casa com recursos próprios e apoio da família (KOWARICK, 1993). Essa construção quase sempre era feita nos finais de semana e dias feriados, no resto de tempo que lhe sobrava do trabalho, num sistema de autoconstrução (construção própria). Conforme Telles, Francisco de Oliveira denominou essa prática de “construção com trabalho não-pago” (TELLES, 2006: 40). Para Bonduki e Kowarick, a autoconstrução não ocorria por meio de “poupança” da família; tratava-se de uma produção de “subsistência” pela qual se criava um meio de dar segurança à vida. Nesse sistema, às vezes, a construção perdurava anos a fio. Na casa construída nessas condições, quase sempre se utilizava material de baixa qualidade e trabalho não especializado, ocasionando redução da vida útil do imóvel, deteriorização rápida; para mantê-la, o trabalhador tendia ao dispêndio de mais recursos no futuro (KOWARICK, 1993; BONDUKI, 2004).

---

planta do mesmo nome, existente na caatinga baiana, com grande abundância num morro de Canudos, por isso mesmo chamado de Morro da Favela; portanto, já havia um lugar com esse nome, na Bahia.

<sup>112</sup> A despeito de outras conotações do termo **espoliação**, Kowarick assim o definiu “uma forma de extorquir as camadas populares do acesso aos serviços de consumo coletivo” (KOWARICK, 1993, p. 71).

Com a exclusão de parcela da população pobre da habitação e intensa “espoliação urbana” (KOWARICK, 1993), as cidades brasileiras incorporaram a ilegalidade<sup>113</sup>, o que constituiu os loteamentos clandestinos, as ocupações irregulares e a favelização. Conforme Telles, os loteamentos clandestinos têm ocorrido, geralmente, em áreas de terra urbana devoluta (do Estado). Um indivíduo de posses ocupa a área, loteia e vende a outros sem nenhuma garantia legal, pois, não sendo dele a propriedade, não há forma de repassá-la legalmente. Ou ainda: determinado terreno impróprio para moradia (morro, alagado, encostas) é ocupado por famílias sem-teto; depois de anos de investimento, quando o terreno já está minimamente habitável, aparece um suposto dono – com documentação ilegal, comumente conhecido por “grileiro” –, expulsa as famílias, loteia a área e vende, na maior parte das vezes, aos próprios ocupantes (KOWARICK, 1993, TELLES, 2006). Segundo estudos de Telles, e não há razão para desconfiança, pois o grileiro age, quase sempre, representando uma empresa imobiliária, um escritório de advocacia, uma construtora, ou seja, especuladores urbanos atuam em loteamento clandestino. Tal prática, segundo os autores acima, é mais comum nas áreas onde o poder público intervém com serviços de abertura de avenidas, pavimentação, instalação de água, de energia, serviços que valorizam o terreno (TELLES, 2006; KOWARICK, 1993).

Nas cidades grandes e médias do Nordeste, entre elas Recife e Fortaleza, assim como nas demais do Brasil, a prática mais comum de constituição do lado ilegal são ocupações e favelização (LEAL 2003; BERNAL; 2004; FONTES; EICHNER, 2004). No caso da ocupação de áreas urbanas, possivelmente seu início esteja relacionado aos escravos libertos; sem terem para onde ir, arranchavam-se nos arredores das cidades<sup>114</sup>. Mas também podemos associar os soldados da guerra de Canudos que, de volta à capital, ocupavam o morro da Providência, no Rio de Janeiro (VALLADARES, 2000). O caminho quase natural de ocupações não urbanizadas era transformá-las em favela – esta conhecida como local na

---

<sup>113</sup> Esta questão da ilegalidade da cidade requer uma explicação, antes de darmos continuidade ao uso do termo, no sentido de que muitos autores, inclusive esses com quem dialogamos, utilizam-no de forma singular e alguns em acepção condenatória. Costa nos lembra que existem muitos aspectos ilegais na cidade, como construção temporariamente irregular de imobiliárias, comércio clandestino de produtos importados, serviços prestados por escritórios e lojas sem alvará de funcionamento, transporte clandestino de pessoas, condomínios fechados que burlam a legislação, milhares de relações trabalhistas que não respeitam a lei e grilagem de áreas públicas. São inúmeros os exemplos de atividades ilegais na cidade. Ocorre que a ocupação, o loteamento, a favela dizem respeito à propriedade privada da terra, o que se torna mais visível em relação às outras ilegalidades da cidade em que muitas ocorrem no âmbito das relações sociais, no desrespeito às regras e normas da vida em sociedade (COSTA, 2006; FERNANDES, 2006).

<sup>114</sup> Para uma leitura mais detalhada, ver Florestan Fernandes: *A integração do negro na sociedade de Classes*. Volume I. São Paulo: Ática, 1978.

periferia pobre das cidades, áreas mais afastadas do centro<sup>115</sup>, insalubres, com habitações precárias, becos e ruas aleatórias, apertadas, onde habitavam (e habitam) pobres (SOUZA, 2008).

Para Souza, podemos pensar numa tipologia de favela: favela inicial (em estágio de implantação); favela em consolidação (tem alguns anos de existência); favela consolidada (não existe mais risco de remoção); favela urbanizada (recebeu intervenções urbanísticas) (SOUZA, 2008: 173-4). Ela assume um “*status* jurídico ilegal por ocupar terra pública ou de terceiro” (IBIDEM) e por sua edificação não respeitar parâmetros urbanísticos legais. Geralmente a população que lá habita sofre discriminação e preconceito por ser pobre e ocupante de favela. O preconceito contra o favelado é quase geral, impacta na procura de trabalho, de crédito, de financiamento e em outras situações.

Dados estatísticos sobre a população favelada e as favelas são controversos. As informações dos institutos oficiais de pesquisa (IBGE, IPEA, Fundação João Pinheiro – de quem colhemos informações) divergem quanto a essa questão. O mesmo se dá com os dados de prefeituras e de ONG. Apesar das divergências, como veremos, concluímos esta seção com alguns dados estatísticos que expõem os efeitos negativos do longo processo de desenvolvimento urbano. A principal controvérsia diz respeito à metodologia utilizada pelo IBGE na contagem de favelas, a qual tem sido questionada por ONG que trabalham com aquela população (MARICATO, 2008, p. 37). Para o IBGE, os “*aglomerados subnormais*” – denominação do instituto para designar favela – com menos de 51 unidades não são contabilizados (*site* IBGE). Mesmo assim, pesquisa do ano de 2001, do referido instituto, contabilizou cifras admiráveis: mais de 16.000 favelas cadastradas<sup>116</sup>. Dados mais recentes (2008), do IPEA, indicam que 54,6 milhões de pessoas no Brasil vivem em moradia inadequada – sem água tratada nem rede de esgoto, com pouco ou sem condição de habitabilidade. Esse total equivale a 34,5% da população urbana. A mesma fonte indica ainda que, entre os anos de 1992 e 2007, o número de favelados no Brasil passou de 4,9 para 6,9 milhões pessoas<sup>117</sup>.

<sup>115</sup> Em Recife, e em muitas outras cidades, parte das favelas se localiza em áreas centrais, chamadas áreas nobres, próximo a *shoppings*, supermercados e condomínios privados.

<sup>116</sup> Conforme pesquisa do IBGE (2001), em 23% dos municípios brasileiros (1.269), existem favelas. E somente 13% dos municípios afirmaram possuir cadastro desse tipo de moradia. O total de favelas cadastradas era de 16.433, e nelas existem 2.362.708 domicílios. Desses domicílios, 1.654.736 (70%) estão localizados nos 32 municípios mais populosos do país (com mais de 500 mil habitantes cada) (IBGE/MUNIC, 2001).

<sup>117</sup> Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2007), com base na PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – IBGE/2005), divulgados no jornal *Folha de São Paulo*, caderno Cotidiano, 22 de outubro de 2008. Contudo, a revisão desses dados solicitada pelo governo federal (por aquele órgão não contabilizar áreas com menos de 51 domicílios) aponta uma população de 12,4 milhões de pessoas

Quanto ao *deficit* habitacional do Brasil, o último cálculo do Ministério das Cidades (2009) apontou 6,3 milhões de unidades<sup>118</sup>, das quais 90,3% em área urbana e para população com renda de até três salários mínimos. Ao mesmo tempo, pesquisa aponta parte do efeito da especulação imobiliária: com base em dados da PNAD de 2005, existem, no país, 6,7 milhões de domicílios desocupados, dos quais cinco milhões estão em áreas urbanas e 89,7% em condição de serem ocupados<sup>119</sup>. O conceito de domicílio desocupado do Ministério das Cidades é amplo. Refere-se à unidade habitacional vazia, porque o morador está temporariamente ausente, porque ela serve à temporada de veraneio e férias, porque se localiza em centro desativado de cidades e porque se destina à comercialização no mercado de aluguel. Trata-se de dados relevantes, que configuram forte indicador de expressivo (para não falar abusivo) processo de especulação imobiliária na atualidade.

Podemos afirmar que esses dados gerais, centrados quase só na habitação, configuram parte significativa dos indicadores de efeitos do modelo de industrialização e urbanização que concentra renda e “alastra” consequências negativas às pessoas pobres nas áreas urbanas brasileiras. Diante de tal realidade, mais intensa a partir dos anos 1970, entrou em cena, na sociedade brasileira, o movimento social urbano, configurando o discurso da reforma urbana. A esse ponto é que dedicamos a próxima seção.

#### **4.2 Reforma Urbana: uma trajetória de perdas e ganhos**

Em meio a outras demandas sociais na pauta dos atores coletivos, na cena pública do final da década de 1970, o discurso de reforma urbana voltou à baila, como veremos (MARICATO, 2008; SOUZA, 2008; SAULE JÚNIOR, 2006; GRAZIA, 2003). Já nesse período, em tal discurso ela era apresentada como irmã gêmea da reforma agrária. Esta, naquele discurso, consistia na distribuição de terra para o trabalhador sem-terra, no fim do latifúndio, no fim da propriedade especulativa e na socialização da terra; mas o tempo fez os atores perceberem que a reforma agrária era bem mais complexa. A reforma urbana, por vezes, seria algo como distribuição de terra urbana, de lotes ociosos, de unidades habitacionais desocupadas aos que precisassem, seria o fim da especulação urbana. Como

---

vivendo em favelas, em 3,2 milhões de “domicílios” (JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO, CADERNO COTIDIANO, 14 DE JUNHO DE 2007).

<sup>118</sup> Jornal *Folha de São Paulo*, caderno Dinheiro, 27 de junho de 2009.

<sup>119</sup> Ministério das Cidades do Brasil (PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO 2007, p. 120-1).

várias proposições da época, essas também foram construídas com muito idealismo, o que animava sobremaneira os atores.

Os atores do discurso da reforma urbana eram trabalhadores desempregados, favelados, encortçados, militantes donas de casas, sindicalistas (SAULE JÚNIOR, 2006; GRAZIA, 2003); mais tarde, com o processo da Constituinte, juntaram-se a eles militantes de ONG e profissionais urbanísticos – arquitetos e engenheiros. Com essa articulação de atores, possibilitada pelo processo de participação na Constituinte, configurou-se a construção de uma “cadeia equivalencial” entre posição de sujeitos distintos, em torno da reforma urbana. Numa leitura mais recente de tal processo, documento do Fórum Nacional de Reforma Urbana, sem data especificada, apresenta esta proposição, que ganhou corpo àquela época:

Com certeza você já ouviu falar na reforma agrária, uma forma de dividir melhor a terra no campo. Na cidade também precisamos de uma reforma, a Reforma Urbana. No campo os fazendeiros ocupam grandes áreas de terra e deixam milhares de famílias sem nada (*sic*). Na cidade temos áreas vazias e prédios que estão sem uso, enquanto milhares (de famílias) não têm casa. Esses terrenos e prédios vazios são de especuladores que os deixam sem uso para valorizar. Mas a cidade é de todos e todas, a terra urbana não pode servir somente para enriquecer (mais) quem já é rico. Os atores urbanos devem apostar numa Reforma Agrária ampla, que assegure terra para quem nela vive e trabalha e políticas agrícolas e agrárias que melhorem a qualidade de vida no campo; Uma efetiva Reforma Agrária se refletirá na relação mais equilibrada entre campo e cidade e na garantia da segurança alimentar para todos (FNRU, S/D).

Para esclarecer a questão, questiona-se: como surgiu a ideia que, dos anos 1980 em diante, ganhou força e alinhava um discurso de reforma urbana? Qual a trajetória de luta por tal reforma? Quais os resultados logrados? Tentaremos responder às referidas questões, analisando o processo de mobilização dos atores pela reforma urbana, dividindo a intervenção em três pontos: a origem da proposição; a trajetória da reforma urbana nos governos autoritários; retorno dela no período de arrefecimento dos movimentos sociais (SILVA, 2002; SOUZA, 2008; MARICATO, 2008; SAULE JÚNIOR, 2006; GRZIA, 2003).

A ideia de reforma urbana, no sentido de reformar a estrutura urbana para oportunizar uma forma de vida mais justa à significativa parcela da população pobre na cidade ou (re)configurar o espaço urbano para promover o “direito à cidade”, ocorreu inicialmente no congresso do Instituto dos Arquitetos do Brasil<sup>120</sup>, realizado em Petrópolis

---

<sup>120</sup> No congresso, objetivava-se discutir o tema “habitação e reforma urbana”. Foi realizado no Hotel Quitandinha, na cidade de Petrópolis, no estado do Rio de Janeiro. Dele participaram, aproximadamente, 70

(RJ), em 1963, no bojo das discussões das “reformas de bases”, do então governo do presidente João Goulart. Ali se começou a preparação de uma proposta de reforma urbana (MARICATO, 2008; SOUZA, 2008; SAULE JÚNIOR, 2006; GRAZIA, 2003). Esta foi incluída nos debates da reforma agrária e da reforma do sistema educacional, carros-chefe das “reformas de base” daquele governo. A discussão das “reformas de base”, por um lado, mobilizou amplos setores da sociedade em prol das mudanças – trabalhadores, sindicalistas, movimentos sociais e estudantes; por outro lado, enfrentou a oposição de setores elitistas da sociedade brasileira: empresários, latifundiários, setores da mídia e da Igreja que resistiam a mudanças estruturais. O debate da reforma urbana, inicial à época, em linhas gerais, alinhava ideias de mudança da estrutura e uso do espaço urbano, ampliação dos serviços públicos e criação de mecanismos que impedissem a especulação imobiliária numa proposta de lei a ser encaminhada ao Congresso. Mas, com os governos autoritários (1964-1985), aquele conjunto de debate foi interrompido e com ele o da reforma urbana que acabara de iniciar (SAULE JÚNIOR, 2006; GRAZIA, 2003). A proposta de lei da reforma urbana discutida com técnicos, intelectuais e limitada participação dos setores populares, no período dos governos autoritários, foi sufocada e caiu no ostracismo, assim também como outras propostas de reformas. Mas, ao final desses governos, retomou-se tal debate embora de forma restrita<sup>121</sup> (IDEM).

O aguçamento das desigualdades sociais, o desemprego, os salários dos trabalhadores corroídos e a crise da habitação popular, ao final dos anos 1970, oportunizaram as lutas de redemocratização e reivindicações sociais, e, com elas, a retomada da construção do discurso da reforma urbana. Nos anos 1980, várias demandas sociais se articularam no âmbito de diferentes posições de sujeitos: sindicais, populares, Igreja. No caso da reforma urbana, os atores coletivos urbanos passaram a reconstruir o **discurso dessa demanda**, agora em torno de direitos sociais e do direito à cidade. O discurso reivindicava o direito à participação dos cidadãos na gestão da cidade, acesso universal aos serviços e bens públicos urbanos e função social da propriedade urbana (GRAZIA, 2003). Tais proposições apareceram na fala do movimento de favelado, de loteamento clandestino, de organizações comunitárias e de sem-tetos que, aglutinados numa cadeia equivalencial de demandas,

---

profissionais de diversas áreas, como arquitetos, engenheiros, sociólogos, economistas, advogados, assistentes sociais, técnicos, líderes sindicais, estudantes e representantes de entidades civis, entre outros.

<sup>121</sup> Ao final dos governos autoritários, algumas propostas de leis sobre o desenvolvimento urbano foram discutidas, entre as quais: o anteprojeto da *Lei de Desenvolvimento Urbano* preparado pela Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU); o anteprojeto da *Lei de Desenvolvimento Urbano* preparado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano do Ministério do Interior, proposta que deu origem ao Projeto de Lei nº 775/83, que chegou a ser discutido no Congresso Nacional (GRAZIA, 2003).

configuraram o discurso da reforma urbana. Segundo resumiu Saule Júnior, por reforma urbana se entendia “direito à cidade, caracterizado pela gestão democrática e participativa das cidades; cumprimento da função social da cidade [*sic*]; garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das cidades; e subordinação da propriedade à função social” (SAULE JÚNIOR, 2006, p. 16). Tal discurso fundamentou a participação desses atores no processo da Constituinte de 1988 e mostrou aos constituintes que se lutava por direitos sociais. Esse ideário, então, inscreveu-se no debate da construção dos direitos sociais. Fortaleceu tal discurso parte da Igreja Católica que apoiou os atores da reforma urbana por meio da Pastoral da Favela e da pastoral urbana<sup>122</sup>. Tal apoio culminou na publicação do documento *Solo urbano e ação pastoral* (1982), aprovado na XX Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e precursor do novo discurso que serviu, entre outras coisas, para difundi-lo como direitos e ampliar o debate das consequências do desenvolvimento urbano (IDEM, 2006). O documento oferecia um diagnóstico da realidade do solo urbano brasileiro; propunha reflexão aos católicos sobre os problemas urbanos; oferecia pistas de ação organizativa; enfim, apelava aos católicos presentes em esferas governamentais a se sensibilizarem e colaborem para a solução da problemática urbana. Assim, o processo iniciado nos anos 1970, reforçado com as demandas articulatórias urbanas e com a aglutinação de atores do início dos anos 1980, tomou impulso com o apoio da Igreja Católica e logrou a articulação, em 1985, do *Movimento nacional pela reforma urbana*<sup>123</sup>. Este, constituído de ONGs, movimentos sociais urbanos, federações de associações, entre outros, assumiu a condução do novo discurso, fortaleceu-se com as demandas populares pró-constituinte e aglutinou mais atores, dando origem, mais tarde, ao Fórum Nacional de Reforma Urbana, já referido no capítulo terceiro.

A mobilização de parte da sociedade civil em torno da Constituinte impulsionou o movimento da reforma urbana, ancorado numa proposta à Constituinte, o qual se ampliou e chegou a vários Estados da federação, articulando e colhendo assinaturas para uma proposta de “lei de iniciativa popular” da reforma urbana, a ser apresentada à Assembleia Nacional

---

<sup>122</sup> Já em 1976, padres da Arquidiocese do Rio de Janeiro, como Ítalo Coelho e Mauro Prigol, realizavam reuniões e atividades religiosas com lideranças faveladas na zona sul do Rio. Eles incentivavam um trabalho de animação aos moradores das favelas para se manterem na posse da terra urbana. A Pastoral de Favelas, como era chamado esse trabalho, por meio da assistência jurídica, animou, mobilizou e articulou grupos de favelados pela posse da terra em vários lugares do Brasil ([http://www.historia.uff.br/cantareira/edic\\_passadas/v9/11.htm](http://www.historia.uff.br/cantareira/edic_passadas/v9/11.htm)).

<sup>123</sup> Entre os atores do movimento nessa época, estão: “Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação Nacional para Assistência Social e Educacional (FASE), Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento dos Favelados, Associação dos Mutuários, Instituto dos Arquitetos, Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), Pastorais, movimentos sociais de luta pela moradia, entre outros” (SAULE JÚNIOR, 2006, p. 14).

Constituinte (SAULE JÚNIOR, 2006; SILVA, 2002; SOUZA, 2008; MARICATO, 2008). Não obstante ampla adesão da sociedade à proposta, demonstrada por meio de quase três vezes o número de assinaturas necessárias à apresentação para a Constituinte<sup>124</sup>, após os embates na Comissão de Desenvolvimento Urbano, entre parlamentares a favor e contra, apenas dois artigos da *Constituição Federal* resultaram como saldo daquela mobilização nacional. Essa mobilização em torno da proposta de reforma urbana marcou definitivamente o seu ressurgimento. A *Emenda da reforma urbana* elaborada pelo movimento incluiu 23 artigos, vários parágrafos e cinco capítulos que versavam sobre “direito urbano; propriedade imobiliária urbana; política habitacional; transporte e serviços públicos e gestão democrática da cidade” (EMENDA DA REFORMA URBANA, 1987). O conteúdo da proposta assinalava a noção de reforma urbana como direitos sociais. O preâmbulo, a seguir, expressava bem isso.

Artigo 1 - Todo cidadão tem direito à condição de vida urbana digna e justiça social, obrigando-se o Estado a assegurar:

I – Acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, assim como preservação do patrimônio ambiental e cultural.

II – A gestão democrática da cidade.

Artigo 2 - O direito a condições de vida urbana digna condiciona o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e o subordina ao princípio do estado de necessidade. (EMENDA DA REFORMA URBANA, 1987).

A referida citação também expressava o anseio do movimento da reforma urbana em resolver os problemas sociais pelo marco legal. Em outras palavras, aspirava a minorar as injustiças do desenvolvimento urbano pela via institucional, coibindo a especulação urbana, promovendo a participação na gestão da cidade e garantindo o “direito à cidade” para todos. Podemos dizer que essa era a fundamentação da proposta, que, de modo geral, visava a contribuir com a correção de injustiças provocadas pelo processo de desenvolvimento urbano ao longo de décadas. Entretanto, mesmo logrando saldo menor do que o esperado, o movimento contribuiu sobremaneira com a formulação dos artigos 182 e 183, da *Constituição*, assegurando, assim, princípios gerais da política de desenvolvimento urbano, como se pode ler:

---

<sup>124</sup> O processo consistia em discutir e sistematizar propostas, no âmbito das organizações da sociedade civil, sobre temas de interesse desta e apresentar ao Congresso Constituinte. Elas eram expostas à sociedade, e as pessoas que concordavam as subscreviam. Depois de alcançar 1% dos eleitores em âmbito nacional, eram encaminhadas à Assembleia Constituinte que debatia e poderia acolher integral, parcialmente ou modificá-las.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (CONSTITUIÇÃO, 1998).

Esse artigo, com respectivos parágrafos e incisos, contempla, de modo parcial, o pleito do movimento da reforma urbana apresentado na emenda à Constituinte. Ele assegura: desapropriação de imóveis urbanos, parcelamento ou edificação compulsória, imposto sobre propriedade predial e territorial urbano (IPTU) progressivo no tempo<sup>125</sup>, função social da propriedade urbana, entre outras garantias. É evidente que o movimento, na sua função *strito sensu*, propôs instrumentos mais ousados, por exemplo: “À União, aos Estados e aos Municípios, visando o interesse social, cabem *obrigatoriamente* adotar as medidas administrativas necessárias à *identificação e recuperação de terras públicas e à discriminação das terras devolutas, sendo garantida a participação das representações sindicais e associativas*” (EMENDA DA REFORMA URBANA, 1987- grifos nossos). As medidas de usucapião da terra urbana e título de propriedade conferidos ao homem e à mulher ou a ambos, conforme explicitado abaixo, foram também demandas inscritas na proposta do movimento:

<sup>125</sup>

O IPTU progressivo no tempo é uma majoração progressiva procedida anualmente pelo município no valor do IPTU do imóvel desocupado, por prazo de cinco anos consecutivos, como punição pelo não cumprimento do princípio constitucional da função social da propriedade urbana. Decorrido esse prazo e o imóvel não tendo sido utilizado, o município procederá à desapropriação (LEI de nº 10.257, art. 7º e 8º).

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (CONSTITUIÇÃO, 1998).

Contudo, como se observa, várias dessas conquistas institucionais são ambíguas, uma vez que, dificilmente, áreas urbanas quando ocupadas ficam muito tempo sem oposição de um reclamante. Vejam-se, por exemplo, os loteamentos clandestinos, os despejos forçados e a remoção de áreas. Além do mais, analisando-se detalhadamente, tais conquistas asseguraram apenas princípios para a política de desenvolvimento urbano, a serem regulamentados por futuras leis. Em outras palavras, os constituintes acolheram parte das reivindicações do movimento da reforma urbana, transformaram-nos em princípios gerais e passaram adiante a responsabilidade do detalhamento, o que exige regulamentação dos dois supracitados artigos, a exemplo da definição da função social da propriedade a ser estabelecida no plano diretor da cidade e o próprio plano diretor a ser elaborado no âmbito da municipalidade. Transformadas as propostas em princípios gerais, em vez de normatização definitiva, o movimento da reforma urbana, após a Constituinte, como os demais movimentos sociais participantes daquele processo, viveu a ressaca, por julgar poucos os resultados alcançados. Mas não desiste, logo retomou a luta, agora, em torno da regulamentação do “capítulo da política urbana”, da *Constituição Federal*, aglutinando uma miscelânea de atores coletivos: movimentos sociais de luta por moradia, entidades de classe, sindicato (dos urbanitários) e ONG, todos ancorados no FNRU. Este, nos anos 1990, deu continuidade ao processo de animação do movimento da reforma urbana e estabeleceu os contatos e *lobby* junto à comissão de desenvolvimento urbano do Congresso Nacional, para a regulamentação daqueles artigos<sup>126</sup>. Após mais de dez anos de tramitação no Congresso Nacional e várias

<sup>126</sup>

Exemplos do processo de pressão e negociação são as “conferências das cidades” e seminários realizados pela comissão de desenvolvimento urbano e interior da Câmara dos Deputados iniciado em 1999. A primeira foi realizada em parceria com o FNRU, Conselho Nacional de Engenharia, Caixa Econômica Federal e movimentos populares (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 4/12/1999, p. 510-511). A prática de realização de conferência nessa comissão teve sequência e chegou à décima no ano de 2009. Em quase todas, o movimento de reforma urbana teve participação. O presidente da comissão de desenvolvimento urbano na época da primeira conferência era o atual senador Inácio Arruda, do PC do B, do estado do Ceará, ex-presidente e

propostas de projetos de leis, fáticas negociações, *lobbys* e pressão do mencionado movimento, foi aprovada a “Lei de nº 10.257 de 10 de julho de 2001”, denominada *Estatuto da cidade*, que regulamenta os artigos 182 e 183, da *Constituição* (GRAZIA, 2003).

Após a aprovação do *Estatuto da cidade* e a conjuntura política desfavorável a esse ator coletivo nos governos dos presidentes Collor, Itamar e FHC, no governo Lula o movimento da reforma urbana ganhou força e a luta pela reforma entrou em outra etapa: diversas leis complementares a normatizar a situação urbana; capacitações de atores da reforma urbana; debate da gestão das cidades; a problemática urbana na pauta nacional por meio de conferências; órgãos federais, estaduais e municipais (na forma de conselhos) são instituídos em âmbito nacional. Assim, desde o início do governo do presidente Lula (2003), o movimento da reforma urbana vem construindo relação amistosa com o Ministério das Cidades<sup>127</sup>, cuja proposta de criação o movimento reivindica, e tem realizado várias ações, combinando pressão, parceria e negociação, por exemplos, a Marcha Nacional da Reforma Urbana pelo Direito à Cidade, realizada em Brasília no mês de agosto de 2005<sup>128</sup>; ações de mobilização, formação e negociação nas conferências das cidades; audiências com o presidente da República, ministros, presidente da Câmara dos Deputados, Caixa Econômica; e convênios. Na pauta das reuniões, um leque de pontos relativos à política urbana tem sido debatido.

Política urbana com gestão participativa, Conselho Nacional das Cidades de Caráter Deliberativo, Recursos para o fundo de Moradia Popular, Construção de 1 milhão de moradia popular, terras e imóveis desocupados sejam usados para moradia, fim de despejos forçados, menos burocracia nos programas de habitação (crédito solidário), assistência técnica em moradia para população de baixa renda, lavanderias e creches nas cidades (FNRU - JORNAL DA MARCHA PELA REFORMA URBANA, 2005, p. 3).

---

fundador da Federação Estadual de Bairros e Favelas do Ceará. A tramitação do projeto de lei que deu origem ao *Estatuto da cidade* deve muito ao trabalho da comissão à época em que ele foi presidente.

<sup>127</sup> O Ministério das Cidades foi criado no dia primeiro de janeiro de 2003, no governo do presidente Lula, e teve com ministro Olívio Dutra (01/01/2003 a 20/07/2005). Dutra teve em sua equipe intelectuais de esquerda (da área do urbanismo) e técnicos de ONG. A referida equipe, pôs em execução o *Estatuto da cidade* e desenvolveu intenso trabalho de capacitação de gestores públicos e técnicos de ONG para aplicar os instrumentos jurídicos de planejamento da cidade, como o plano diretor participativo, a regularização fundiária e nacionalização das conferências das cidades nas três instâncias da federação (União, Estados e municípios).

<sup>128</sup> A Marcha conseguiu mobilizar delegações de 17 Estados (São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco, Pará, Goiás, Ceará, Paraíba, Minas Gerais, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Paraná, Tocantins, Bahia, Sergipe, Espírito Santo e Rio Grande do Norte) e o Distrito Federal e reuniu cerca de 5.000 pessoas em Brasília, no dia 15 de agosto. No dia 16, a Marcha se juntou à manifestação da coordenação dos movimentos sociais as quais realizaram um ato com, aproximadamente, 20 mil pessoas (FNRU).

Com a criação do Ministério das Cidades, do Conselho Nacional das Cidades e do sistema de conferências das cidades, muitas dessas proposições se tornaram objeto de negociação e debate nos referidos espaços e várias leis no âmbito da reforma urbana complementaram a *Constituição* e o *Estatuto da cidade*. Este determina as diretrizes do desenvolvimento e planejamento urbano: orienta a implantação do plano diretor – instrumento jurídico de orientação da política de desenvolvimento e ordenamento da expansão urbana –; integra-o ao conjunto de instrumentos de planejamento da gestão municipal – *Plano plurianual*, *Lei de diretrizes orçamentária* e *Lei orçamentária anual* –; torna compulsória a participação popular na gestão pública da cidade (Lei nº 10.257, capítulo IV); institui os instrumentos de política urbana para o ordenamento da cidade (capítulo II), entre outras providências.

Inicialmente, o governo, por meio da medida provisória de nº 200, de 20 de julho de 2004, alterou o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), criado por outra medida provisória de nº 2.212, de 30 de agosto de 2001, no governo de FHC, e o institucionalizou mediante a Lei de Nº 10.998/2004, tornando a habitação popular mais acessível à população com renda de até três salários mínimos. A Lei de Nº 11.124/2005, de iniciativa popular, proposta ao Congresso Nacional pelo movimento da reforma urbana no início da década de 1990, criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS. Para garantir recursos à habitação de interesse social, foi aprovada a Lei de Nº 11.578/2007, que disciplinou a “transferência de recursos financeiros para Estados, Distrito Federal e Municípios para o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social”. Na tentativa de responder legalmente à problemática (falta) do saneamento ambiental, instituiu-se a Lei de Nº 11.445/2007, que estabeleceu diretrizes para o saneamento básico das cidades. Acrescente-se nesse rol a Lei de Nº 11.481/2007, que definiu medidas para a “regularização fundiária de interesse social em imóveis da União” e oferece outras providências, e a Lei de Nº 11.888/2008, que garantiu às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita na elaboração de projeto e construção de habitação de interesse social financiada pelo Estado. Em geral, muitos artigos das mencionadas leis resgatam demandas da emenda constitucional do movimento da reforma urbana de 1987, por exemplo, a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, destinação de imóveis públicos desocupados para habitação social e a participação da sociedade civil organizada na política nacional de habitação, entre outras.

Como se observa, as áreas do desenvolvimento urbano e da habitação de interesse social agora têm um novíssimo marco jurídico, um cabedal de legislação que, em muitos aspectos, trata das demandas da reforma urbana. Portanto, quanto à existência de regras de normatização do uso e ocupação do espaço urbano e da habitação social, após o ano 2001, como vimos nas diversas etapas do movimento da reforma urbana, podem ser considerados significativos os passos na direção da reforma. Nesse sentido, os objetivos de inibir a especulação imobiliária; diminuir a alta desigualdade social e econômica na área urbana; democratizar mais o espaço urbano e a gestão da cidade; garantir acesso aos serviços e bens públicos da população de baixa renda e estimular o desenvolvimento de cidade ambientalmente sustentável e mais justa (SOUZA, 2008) poderão ser alcançáveis no âmbito do marco legal. Isso porque a *Constituição*, o *Estatuto da cidade* e as leis complementares supracitadas constituem um escopo jurídico instrumental que, se efetivamente aplicado, “revolucionará” o desenvolvimento urbano. Assim, poder-se-ão reparar efeitos negativos com instrumentos, como o parcelamento ou edificação compulsório, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, a “contribuição de melhoria”<sup>129</sup>, a “outorga onerosa do direito de construir”<sup>130</sup>, o “zoneamento da área urbana” – determinação do Plano Diretor para definir as zonas da cidade apropriadas ao comércio, à indústria, à habitação, à preservação ambiental, entre outras – e o “usucapião”, entre outros à disposição das municipalidades, dos cidadãos e do movimento da reforma urbana.

A conclusão não poderia ser outra: se depender de leis – no sentido de produção de instrumentos jurídicos de normatização da área urbana –, a reforma urbana tem agora um cabedal normativo capaz de enfrentar a desigualdade socioeconômica, a especulação imobiliária, a “ilegalidade da cidade”, a regularização fundiária, o parcelamento e a oferta de assistência técnica às famílias.

Porém uma questão se interpõe: a aplicabilidade dessas leis depende muito da ação política dos gestores locais que nem sempre se dispõem enfrentar o setor imobiliário especulativo. Como é sabido, para a reforma urbana efetivamente acontecer, precisa-se mais do que de lei, precisa-se da lei, da pressão social, da “velha” vontade política do gestor e do apoio de parte expressiva da sociedade (digo parte, porque dificilmente uma sociedade inteira

---

<sup>129</sup> É um tributo que o município pode cobrar pela realização de obra e serviços públicos que valorizem o patrimônio de particulares, imóvel territorial e predial de propriedade privada (Lei nº 10.257/ 2001).

<sup>130</sup> Outorga onerosa é uma taxa que o município poderá instituir e disciplinar por meio do plano diretor, para cobrar na eventual construção de prédios altos – que excedem o limite determinado por lei –, em determinadas regiões da cidade (Lei nº 10.257/ 2001, Art. 28 a 31).

construirá consenso em matéria de reformas estruturais). Ademais, no Brasil, é conhecida a máxima “Há lei que pega e lei que não pega” (FERNANDES, 2006).

A lei é um elemento, talvez não o mais importante (se se puder estabelecer algum grau de importância), para mudança estrutural. Todavia, no regime democrático, é basililar e não deveria ser desprezada, pois, assim como instituí-la requer luta social, também efetivá-la poderá exigir pressão da sociedade. Mas, em si, a lei é poderosa arma de que a sociedade (o cidadão) pode e deve, sempre que necessário, dispor. Como vimos, parece que estão construídas as condições, no marco jurídico legal, para a reforma urbana ser efetivada. Na sequência, dedicamos uma análise sobre a habitação popular, porque se trata de um dos aspectos fundamentais desse debate.

#### 4.3 Habitação de interesse social: uma política para pobre

No discurso da reforma urbana, **o tema moradia popular**, também chamada de **habitação de interesse social** no discurso de governos, é aglutinador de pessoas em torno da expectativa de modificação da realidade habitacional. Porém o Estado nem sempre se ocupou da produção desse tipo de moradia; ao contrário, caracterizou-se por longa trajetória de descompromisso com política nessa área e falta de estímulo num mercado que produzisse habitação para pobres. Como vimos acima, famílias pobres por conta e risco foram construindo alternativas de moradia em lugares inóspitos (VALLADARES, 2000; TELLES, 2006; OLIVEIRA, 2006; DAVIS, 2006).

Para compreender a atuação do Estado no âmbito da habitação popular, em linhas gerais, dividimos a análise em três períodos: do governo do presidente Getúlio Vargas ao início dos governos autoritários; nos governos autoritários; nos governos democráticos da atualidade. Para Bonduki, o marco inicial da atuação do Estado na habitação popular – entendida como moradia para os trabalhadores dos anos 1930 –, mesmo de maneira indireta, num primeiro momento, se deu com a atuação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP)<sup>131</sup>, criados, naquela década, para substituir as Caixas de Aposentadoria e Pensão<sup>132</sup> (BONDUKI, 2004, p. 99-131). Os IAP tinham objetivo de prestar assistência com

<sup>131</sup> Na década de trinta (1933 a 1938), foram criados seis institutos “IAPM (marítimos), IAPB (bancários), IAPC (comerciários), IAPI (industiários), IAPETEC (condutores de veículos e empregados de empresas de petróleo), IAPE (estivadores)” (BONDUK, 2004, p. 102).

<sup>132</sup> As caixas de assistência foram criadas com a *Lei Elói Chaves*, Nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Elas eram mantidas pelas empresas que passaram a oferecer esses serviços aos seus funcionários.

aposentadoria, pensão e habitação ao trabalhador associado; eram capitalizados com recursos dos trabalhadores e administrados por técnicos e trabalhadores de cada corporação (IDEM). Segundo o autor, a partir de 1937, por determinação legal, os institutos passaram a atuar também na área da produção e financiamento da habitação. Porém, como atuavam sem critérios claros e bem definidos, permitiam que cada um definisse sua maneira de agir, inclusive, por ausência de diretrizes gerais e de um órgão que centralizasse a orientação. Isso impossibilitou o traçado de uma política estatal para habitação, apesar da tentativa de criação do Instituto de Serviço Social do Brasil (ISSB), que não logrou sucesso (BONDUKI, 2004).

Segundo o mesmo autor, a atuação dos IAP na habitação cumpriu dois objetivos principais: primeiro, valorizou a relativa poupança financeira dos institutos, aumentando sua rentabilidade, pois, com a crise da habitação em consequência da industrialização e da urbanização à época, emergiu um mercado de investimento na habitação, com rentabilidade garantida; segundo, atendeu à demanda dos trabalhadores associados por habitação (IDEM, 2004). Dessas organizações, apenas o IAPI manteve um programa de financiamento orientado para pessoas não sócias, “cujo objetivo era assegurar a máxima rentabilidade para as reservas acumuladas” (IDEM: 105). Como cada IAP assistia grupos de trabalhadores de corporação específica, tornou-se difícil construir um padrão de habitação; então, surgiram diversos padrões compatíveis às condições financeiras de cada categoria. Assim, a habitação da categoria dos bancários, por exemplo, apresentava alta qualidade, por ser, à época, uma das corporações mais bem remuneradas. Na opinião do autor, a prática do clientelismo na aquisição da habitação era forte. Para o trabalhador se inscrever nos programas, às vezes, tinha que recorrer a um político, uma liderança sindical, ao presidente do instituto; era “clara a existência de aparelhamento político e clientelismo na indicação da demanda para os conjuntos habitacionais e para a obtenção dos financiamentos” (IDEM: 108). Certamente, a política dos IAP serviu bem ao estilo político-populista.

Em 1946, foi criada a Fundação Casa Popular, o primeiro órgão estatal para promover especificamente política de habitação no Brasil, com o objetivo de superar a fragmentação no atendimento da demanda, formular e centralizar a política de habitação popular. Porém essa deliberação de Dutra sofreu forte oposição de empresários, dos trabalhadores e de parte de seu governo. Todos se colocaram contra e inviabilizaram a consolidação do órgão por diferentes motivos, entre os quais corporativismo dos representantes dos trabalhadores, medo dos empresários sobre o controle do Estado e divergência política interna no governo. Apesar das forças oposicionistas, a fundação atuou por vários anos e ainda instalou escritórios em vários Estados; assim, construiu 18.132

unidades em 143 conjuntos habitacionais, até ser extinta em 1964. Certamente, o período com mais vultosos investimentos na habitação popular, em toda a história do Estado, antes do regime autoritário, foram os anos entre 1937 e 1964: excluídos os empréstimos à classe média, os IAP e a FCP construíram aproximadamente 142.127 habitações. Deste total, 123.995 foram construídas pelos IAP, ou seja, pelos próprios trabalhadores, porém mais de 70% foram edificadas nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Distrito Federal (BONDUKI, 2004, p. 115-29).

O governo autoritário de 1964 extinguiu tais iniciativas e criou o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), gerido pelo Banco Nacional da Habitação (BNH). Coube a essa instituição implantar a política de habitação que durou entre os anos de 1964 e 1985, com dinheiro do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), também criado nesse período (BONDUKI, 1997; KOWARICK, 1993; MARICATO, 2008). Com recursos da poupança dos trabalhadores, o BNH promoveu expressiva intervenção na habitação: “mais de 4,5 milhões de moradias [construídas, FM]” (BONDUKI, 1997, p. 62). Comparando-se com o período anterior, a ação dos governos militares, na habitação, foi expressivamente relevante. Pode-se afirmar que o Estado assumiu, nesse período, a responsabilidade pela produção da habitação, mas a destinada às pessoas que poderiam pagá-la. Além disso, naquele período, a população urbana assumia a dianteira em relação à rural, o que mais agravava o problema da habitação; também as condições econômicas eram mais favoráveis. Isso não justificava a pouca firmeza do Estado nessa área.

Para Kowarick, tal sistema **priorizou** o financiamento da moradia da classe média, aquela com renda de mais de “doze salários mínimos” (KOWARICK, 1993, p. 70). O financiamento tinha como destino o produtor, isto é, o banco financiava as construtoras, que contratavam o comprador, a longo prazo, com altas taxas de juros. Assim, excluíram-se milhares de pessoas com renda inferior ao teto do contrato imobiliário. Na área da habitação popular, no âmbito estadual, o sistema se viabilizou por meio das Companhias de Habitação Popular (Cohab), encarregadas da construção de casas populares, mas em quantidade bem insuficiente à demanda. As Cohab seguiam critérios do sistema, mas, para baratear o custo, produziam um padrão inferior de habitação – tamanho reduzido, baixa qualidade e difícil localização – em detrimento de uma política adequada à realidade da baixa renda. Mesmo assim, a demanda era (é) maior que a oferta e as unidades eram sorteadas entre os inscritos nos programas. Isso dava a entender que a família que não conseguia uma casa não seria por falta de atuação do Estado (governo), e sim de sorte. As famílias contempladas tinham prazo de mais de 10 anos para pagar ao banco (Cohab). Muitas outras não sorteadas da primeira vez

seguiram esperando por novo sorteio, por três, quatro e até mais de cinco anos; enquanto a sorte não chegava, iam morar de favor na casa de parentes, em barracos ou nas favelas. Os conjuntos populares eram (são) localizados em áreas afastadas do centro da cidade, com projeto arquitetônico simples, construção adensada, espaço físico mínimo e infraestrutura precária (KOWARICK, 1993; MARICATO, 2008, BONDUKI, 1997). Assim,

Quando o BNH (a partir de 1986, a Caixa Econômica Federal) ou as Cohabs buscaram reduzir o custo da moradia para atender uma população que vinha se empobrecendo, ao invés de alterar o processo de gestão e produção que encarecia o produto final, optam por rebaixar a qualidade da construção e o tamanho da unidade, edificando moradias cada vez menores, mas precárias e distantes. E, mesmo assim inacessíveis à população de mais baixa renda (BONDUKI, 1997, p. 63).

Desse modo, parcela da camada popular foi paulatinamente excluída do acesso à política de moradia; restava-lhe a “alternativa forçada” da ocupação desenfreada de áreas que deveriam ser preservadas, a exemplo de mananciais, mangues, matas e morros (BONDUKI, 1997). Tal situação se agravou com a especulação fundiária urbana, “sem que houvesse ações concretas para fazer valer a função social da propriedade urbana, gerando, num quadro de escassez de oferta habitacional para a baixa renda, o crescimento das ocupações de terra e da favelização” (IDEM, 1997, p 65). Pelo exposto, a política habitacional do Estado, nesse período, não conseguiu minorar o *deficit* habitacional; ao contrário, serviu ao impulsionamento de vigoroso mercado imobiliário.

Com a extinção do BNH (1986), no governo da transição democrática, a Caixa Econômica Federal assumiu a política de financiamento da habitação. Não obstante o caráter público desse banco, não fugiu à regra do mercado imobiliário, ao tratar a habitação como “negócio” rentável, em detrimento da perspectiva do direito social. Assim, vários “produtos” – apresentados no quadro a abaixo –, para usar a linguagem do banco, foram disponibilizados à sociedade com financiamento que contemplava variadas faixas de renda da população e que ganhou mais força no embalo das mudanças dos anos 1990, nos governos de Collor e de Cardoso. Desse modo, o financiamento deixou de ser orientado prioritariamente para o produtor (construtoras) e passou a atingir também o cidadão. Porém aumentaram-se sobremaneira as exigências burocráticas<sup>133</sup> na compra de imóvel financiado. O próprio

<sup>133</sup> No programa Minha Casa Minha Vida (2009), por determinação do governo, foram reduzidos os itens de análise do empreendimento, ou seja, a comprovação documental do comprador e vendedor, de 225 para 30 itens. Entre eles, o interessado deve comprovar: “Não possuir registro no cadastro de inadimplentes; não possuir débitos não regularizados junto à Receita Federal; não ser detentor de financiamento ativo no SFH em qualquer

governo federal, atualmente, reconhece aquela situação: “A Caixa demora muito tempo na análise dos documentos e depois faz muitas exigências, [há] excesso de burocracia (...). Para os movimentos sociais, esta forma de atuação da Caixa quase inviabiliza os empreendimentos” (PLANHAB, 2007, p. 549). Um exemplo dessa questão é o programa Crédito Solidário, que, criado no governo Lula para atender à população com renda entre 0 e 3 salários mínimos, por meio das organizações sociais e cooperativas, foi quase inviabilizado pela burocracia da Caixa.

A habitação popular continuou sendo financiada, mas, a fim de se alcançar a população de baixa renda, aumentaram-se, quase a perder de vista, os prazos de pagamento: 10, 15, 20, até 30 anos atualmente. A princípio, o alongamento do tempo de pagamento parece “justo”, pois, com pouco dinheiro, o cidadão precisa de mais tempo para saldar seus negócios; mas, neste caso, quanto mais prolongado o tempo para o pagamento, mais cara a habitação pelo impacto da taxa de juros. Diante das crises econômicas da década de 1980, que empobreceram ainda mais a população de baixa renda, a Caixa, tendo por regra celebrar contratos de habitação, hipotecando o bem, com a inadimplência decorrente da situação de empobrecimento dos contratantes, deu entrada à ação de despejo na justiça e provocou o chamado despejo forçado<sup>134</sup>, praticado até a atualidade. Reconhecem documentos do governo federal atual que há “dificuldades de acesso ao financiamento [e] as casas populares oferecidas são muito pequenas e construídas sem controle de qualidade” (PLANHAB, 2007, p. 544). Na tabela abaixo, apresentamos uma síntese da intervenção do Estado na área de habitação, entre os anos de 1964 e 2007, tanto na organização interna do Estado quanto na tentativa de institucionalizar uma política de habitação.

---

parte do País; não ser proprietário, cessionário ou promitente comprador de outro imóvel residencial urbano situado no atual local de domicílio ou onde pretende fixá-lo; não ser titular de direito de aquisição de outro imóvel residencial urbano situado no atual local de domicílio ou onde pretende fixá-lo; não ter recebido, a partir de 1ª de maio de 2005, subsídio complemento concedido com recursos do FGTS na concessão de financiamento habitacional, sem opção de desistência ao direito ao subsídio, uma vez que é obrigatório”. Também redução do tempo total de análise “de 120 dias para 30 a 45 dias” (MINHA CASA MINHA VIDA, 2009).

<sup>134</sup> Não há como mensurar essa questão, pois o banco não divulga os dados, mas apresentamos um exemplo da ocorrência de tipo de processo publicado no *site* do banco: “Casa Loteamento Recife – Petrolina (PE) Área Total, 59,50m<sup>2</sup>, Área Privativa, valor R\$ 9.558,43, *situação ocupado* (grifos nossos). Imóvel disponível para venda até o dia 04/11/2010”.

**TABELA Nº 1 – ATUAÇÃO ESTATAL NA ÁREA DE HABITAÇÃO NO BRASIL, 1964-2007**

<b>DATA</b>	<b>ATUAÇÃO INSTITUCIONAL</b>
<b>1964</b> <b>a</b> <b>1985</b>	Criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, sucedido pela Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas / Banco Nacional da Habitação (BNH) e Sistema Financeiro da Habitação (SFH) / Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) e Sistema Financeiro do Saneamento. Criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.
<b>1985</b>	Extinção do BNH. A Caixa Econômica Federal assume a política de habitação. É criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.
<b>1987</b>	Criado o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente.
<b>1988</b>	Habitação passa para a competência do Ministério do Bem Estar Social. A <i>Constituição</i> consagra ao desenvolvimento urbano e a habitação os artigos 182 e 183.
<b>1990</b>	Criado o Ministério da Ação Social com competência sobre a política de habitação.
<b>1995</b>	Criada a Secretaria de Política Urbana ligada ao Ministério do Planejamento e Orçamento.
<b>1999</b>	Criada a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano ligada à Presidência da República.
<b>2001</b>	É aprovado o <i>Estatuto da Cidade</i> e concessão de uso especial para moradia.
<b>2003</b>	É criado o Ministério das cidades e se inicia a realização das conferências nacionais das cidades e o Programa Nacional de Regularização Fundiária. Foi criado o Conselho Nacional das Cidades.
<b>2004</b>	Conselho Nacional das Cidades é fortalecido em suas atribuições legais por meio do Decreto Nº 5.031/2004. É instituído o Programa Crédito Solidário (recursos do Fundo de Desenvolvimento Social) para população de baixa renda.
<b>2005</b>	Lei Federal dos Consórcios Públicos. Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo Lei Federal do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, o FNHIS.
<b>2006</b>	Instituição do FNHIS
<b>2007</b>	Um conjunto de leis é aprovado (citadas anteriormente) voltado para a habitação social, saneamento, regularização fundiária e destinação de recursos para programas de habitação de interesse social, entre outras providencias.

Fonte: Plano Nacional de Habitação, 2007 e Ministério das Cidades. Composição do autor.

A atuação do Estado na habitação, a partir dos anos 1990, consiste na oferta de vários programas de aquisição habitacional – *habitação de interesse social* – direcionados à população de baixa renda. Os recursos para financiá-los, na maior parte, são oriundos de fundos públicos, do orçamento geral da União e outras fontes<sup>135</sup>. Na tabela de número 2, abaixo, sintetizamos os principais programas de habitação de *interesse social* no período de 1995, dos governos de FHC, a 2009, penúltimo ano da era Lula, destacando os seguintes itens: ano de instituição, objetivos, faixa de renda para quem se destina e operador.

<sup>135</sup> Recursos oriundos dos seguintes fundos nacionais: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei de Nº 11.124/2005) (1.050,00 renda bruta); FGTS (1.050,00 a 4.900,00) e do Fundo de Desenvolvimento Social, para renda de 1.050,00 a 1.750,00. Habitar Brasil/BID - Projeto de Cooperação Técnica BRA 00/019; Programa Habitar Brasil/ BID; Proposta Técnica; Consórcio Via Pública - FUPAM - Logos. (PLANHAB, 2007).

TABELA Nº 2 – PROGRAMAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL, 1995-2009

PROGRAMAS	ANO	OBJETIVO	RENDA	OPERADOR
Carta de Crédito Individual (CCI).	1995	Aquisição de unidades e lotes; construção e intervenção de unidades existentes; e aquisição de material de construção.	1.900 a 3.900	Caixa Econômica Federal e agentes financeiros.
Carta de Crédito Associativo (CCA).	1996	Destinação de recursos concedidos a pessoas físicas em grupo: associações, sindicatos, cooperativas, às Companhias de Habitação (COHAB) e empresas do setor da construção civil.	1.900 a 3.900	Caixa Econômica Federal, agentes financeiros e os beneficiários.
Apoio à Produção.	1996	Estimular a Produção de Habitações pelo setor privado, geração de empregos, e onde o setor privado deveria, também, ser responsável por um percentual maior de recursos próprios.	4.900,00	Caixa Econômica Federal, agentes financeiros, e beneficiários.
Pró-moradia.	1995	Visa melhoria de qualidade das habitações da população com renda familiar baixa, atualmente definida pelo programa como famílias.	1.050	Caixa Econômica Federal, agentes financeiros, Estados, Municípios e Distrito Federal.
Programa de Arrendamento Residencial (PAR).	1999	Atender à demanda por habitações da população dos grandes centros urbanos, sobretudo funcionários públicos.	1.8000 e 2.400	Estados, Municípios, Distrito Federal, empresas de construção civil.
Programa Crédito Solidário.	2004	Possibilitar a população de baixa renda, organizada em forma de associação ou cooperativa, ter acesso a um financiamento que possibilite através de construção, conclusão ou reforma atender suas necessidades habitacionais.	1.050 a 1.750	Caixa Econômica Federal, agentes financeiros, administração pública (fomentador e facilitador), as cooperativas e associações (Proponentes).
Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH).	2003	Proporcionar acesso a moradia adequada a população de baixa renda organizada em grupos, através de concessão de subsídios.	1.050,00	Ministérios e secretarias encaminham a operação.
Ação de Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social.	2007	Apoiar Estados, Distrito Federal e municípios, possibilitando, com isso, ações que viabilizem o acesso à moradia, urbana ou rural.	1.050,00	Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal, administração pública estadual, do DF ou municipal e famílias.
Programa “Minha Casa Minha Vida”.	2009	Prover moradia para população de renda baixa e média baixa. Meta: construir um milhão de casas.	1.350 a 4.900	Caixa Econômica Federal, agentes financeiros e entidades associativas.

Fonte: Composição do autor, com base em informações do Ministério das Cidades e PLANHAB, 2007, p. 374-392.

Após os anos 1990, no primeiro mandato do presidente Lula, a área de habitação foi revisada e criado novo “Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social” (SNHIS)<sup>136</sup>. No

<sup>136</sup> Conforme o artigo 5º, da Lei Nº 11.124/2005, “Integram o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social os seguintes órgãos e entidades: I – Ministério das Cidades; II – Conselho Gestor do FNHIS; III – Caixa Econômica Federal – CEF; IV – Conselho das Cidades; V – conselhos no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios, com atribuições específicas relativas às questões urbanas e habitacionais; VI – órgãos e as instituições integrantes da administração pública, direta ou indireta, das esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, e instituições regionais ou metropolitanas que desempenhem funções complementares ou afins com a habitação; VII – fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem atividades na área habitacional, afins ou

seu segundo governo (2007-2010), foi aprovado um conjunto de legislação que disciplinou o espaço urbano e a moradia de interesse social, realizou amplo diagnóstico do *deficit* habitacional e construção de diretrizes para o PLANHAB e lançou o programa de habitação popular *Minha Casa Minha Vida* – a ação mais forte do governo Lula na área de construção de habitação popular. Mesmo estando no início de implementação, procedemos à análise a seguir.

O programa Minha Casa Minha Vida foi lançado no dia 25 de março de 2009, com a meta de construir um milhão de casas, mas sem prazo definido para cumpri-la. O programa gerou várias especulações, inclusive, a de quão sério seria, por ter sido lançado na véspera de ano eleitoral<sup>137</sup>. Mas isso não inibiu o governo cujas diretrizes foram no sentido de envolver todos os Estados, Distrito Federal e municípios, agentes financeiros e movimentos sociais em diferentes etapas do programa, num aparente “esforço nacional” de enfrentar pequena parte do *deficit* de moradia. Da meta, 40% destinam-se à população com renda bruta de até R\$ 1.350,00 (três salários mínimos à época); o restante, a famílias com até R\$ 4.900,00 de renda. Portanto, o programa visou o *deficit* habitacional e a construção da maior parte das unidades previstas nas áreas mais graves, sendo 36,4% nas cidades da região Sudeste e 34,3% na região Nordeste, distribuídas em dois grupos de cidades: aquelas de até 50 mil habitantes e as com população acima disso.

As casas são de dois<sup>138</sup> tipos: térrea, com 32m<sup>2</sup>, e apartamento de 37m<sup>2</sup>, e uma série de requisitos a serem observados<sup>139</sup> (PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA, 2009, p. 6-40). Existem elementos atrativos ao programa, como “Prazo para pagamento de até 30 anos; financiamento de até 100% (conforme a capacidade de pagamento [da família]); entrada opcional; pagamento mínimo durante a obra; fundo garantidor (cobertura, em caso de perda

---

complementares, todos na condição de agentes promotores das ações no âmbito do SNHIS; e VIII – agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional a atuar no Sistema Financeiro da Habitação – SFH” (LEI Nº 11.124/2005).

<sup>137</sup> Em 2010, no mês de outubro, serão realizadas eleições para sucessão do presidente Lula.

<sup>138</sup> No âmbito da habitação popular, não existe um padrão exato de tamanho para a construção das habitações: em Fortaleza, parte das casas construídas geminadas pela prefeitura tem 37m<sup>2</sup>, em lotes de 4X18 metros. No Conder (BA), o tamanho da habitação popular é de 35m<sup>2</sup>. Em Belo Jardim (PE), as casas possuem 49,5m<sup>2</sup> com acabamento completo – piso de cerâmica, forro de gesso, massa fina, alvenaria (PLANHAB, 2007). A Prefeitura do Recife constrói apartamentos para baixa renda com 40m<sup>2</sup>. Na verdade, o padrão é até 50m<sup>2</sup>, independente do tamanho da família.

<sup>139</sup> A casa compreende: sala, cozinha, banheiro, circulação, dois dormitórios e área externa com tanque. Área interna útil: 32m<sup>2</sup> (primeiro tipo), piso de cerâmica na cozinha e banheiro, cimentado no restante; revestimento de alvenaria; forro de laje de concreto ou forro de madeira ou de policloreto de vinila (PVC); cobertura de telha cerâmica sobre estrutura de madeira ou metálica, ou outra solução com desempenho equivalente; esquadrias de janelas de ferro ou alumínio (regiões litorâneas) e portas de madeira, sendo aceitável porta metálica nos acessos à unidade, desde que adequada à agressividade do meio; cômodos compatíveis com o mobiliário mínimo e circulação; instalações hidráulicas; calçada com largura mínima de 0,80m, quando prevista, entre outros (MINHA CASA MINHA VIDA, 2009).

de capacidade de pagamento, proporcional à renda familiar); e subsídio para famílias com renda de até R\$ 2.790” (PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA, 2009, p. 17). O programa diminuiu a burocracia, permitindo contrato sem análise de risco de crédito – estudo de probabilidade das condições de o contratante poder ou não honrar compromisso financeiro, determinante para a aprovação (ou não) de financiamento –, diminuiu o tempo de análise e aprovação dos contratos para até 45 dias; “aceitação de projetos analisados em outras regiões; análise em paralelo com a tramitação na prefeitura; análises internas concomitantes e validade de um ano da avaliação inicial do imóvel”, entre outros (PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA, 2009, p. 30). Ainda assim, mantém-se um cabedal de exigências<sup>140</sup>. Porém parece significativa a diretriz de incorporar trabalho social às famílias beneficiadas, o qual consiste em “Verificar o enquadramento do projeto nas regras do programa, garantir a efetividade da operação, avaliar a proposta de ações sociais integrantes do empreendimento; capacitar [os beneficiários, FM] para o convívio comunitário, uso de equipamentos comunitários, educação ambiental e integração social” (PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA, 2009, p. 28), entre outros aspectos.

Contudo, surgiram várias críticas ao programa. Algumas alegam que a elaboração da proposta não dialogou com o processo de construção de diagnóstico da realidade urbana e condições de moradia, diretrizes do PLANHAB, elaborado de maneira participativa no âmbito do Ministério das Cidades<sup>141</sup>. Mas lembra diretores da Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA) que o programa considerou várias demandas das conferências das cidades, por exemplo, diminuição da burocracia da Caixa Econômica, recurso para autoconstrução, aquisição de terreno, entre outras. Ainda assim, a Federação dos Arquitetos e Urbanistas, em nota, insiste que “o pacote de 1 milhão de casas estudada [*sic*] pelo governo federal não pode(ria) ser lançado descolado das diretrizes propostas pelo Plano Nacional de Habitação – PLANHAB, debatido durante quase 2 anos pela sociedade civil, Conselho das Cidades [e] autoridades públicas” (ARRUDA; MIRANDA, 2009). Para o FNRU, “o programa não

---

<sup>140</sup> Documentos pessoais, ficha cadastro habitacional, comprovação de renda (formal ou informal), IRPF, análise cadastral, análise de risco/capacidade de pagamento (realizada na agência, na entrega dos documentos). Das condições: “Não ser detentor de financiamento ativo em qualquer parte do país, não ter recebido subsídio direto ou indireto da União, não ser detentor de contrato de arrendamento no Programa de Arrendamento Residencial – PAR, no país, não ter recebido, em qualquer época, desconto concedido pelo FGTS na concessão de financiamento habitacional, não ser titular de direito de aquisição de imóvel residencial urbano ou rural (situado no atual local de domicílio, nem onde pretende fixá-lo) e juros nominais, entre outros (MINHA CASA MINHA VIDA, 2009, p. 17).

<sup>141</sup> O PLANHAB foi debatido em quatro seminários realizados nas regiões Centro-oeste, Sudeste, Sul e Nordeste, com público do poder público federal, estadual e municipal; movimento popular; empresários; trabalhadores; entidades de pesquisa, universidades e ONG, totalizando 766 participantes (PLANHAB, 2007: 500).

prioriza a construção de uma política habitacional, tal qual foi concebida na lei que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, primeira lei de iniciativa popular finalmente aprovada em 2005” (FNUR, 2009). Por vezes, na apreciação de Raquel Ronilk, ex-secretária nacional de Programas Urbanos, do Ministério das Cidades (2003-2007), o programa é questionável, pois

A realização de financiamentos imobiliários com recursos públicos não pode se restringir à produção e comercialização de um número ‘x’ de unidades habitacionais e criação de um número ‘y’ de postos de trabalho no setor da construção civil. Em que pese a importância destes postos para a classe trabalhadora e para a economia do país, os cálculos não devem ser meramente econômicos e quantitativos. É essencial discutir os impactos dos empreendimentos imobiliários nas condições de vida, na instituição ou destituição de direitos sociais, no ordenamento territorial e no funcionamento das cidades (RONILK, 2009, p. 5).

Não obstante o lançamento do programa a menos de dois anos do fim do governo Lula e as críticas acima, ele assume *status* do que seria uma política estatal para enfrentar o *deficit* habitacional, se fosse duradouro, com metas e prazos de cumprimento estabelecidos. Mesmo assim, mobiliza um conjunto de instituições públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios – banco federal, ministérios, secretarias estaduais e prefeituras –; o setor privado lucrativo – empresas da área da construção civil e de material de construção –; e o setor privado não lucrativo – movimentos sociais por meio de associações, cooperativa de autoconstrução e sindicatos. O programa oportuniza vantagens a distintos segmentos: para os empresários da construção civil e de material de construção, a oportunidade de alavancarem negócios – inclusive, de recuperar parte das perdas com a crise na ocasião do lançamento do programa, o que também justificou seu lançamento; para o governo, a expectativa de aumentar os índices de emprego, além de diminuir o *deficit* habitacional; para os movimentos sociais urbanos da área da moradia, boas perspectivas de mais parceria governamental e de atendimento ao “seu” público. Se tudo funcionar nessa aparente lógica, todos os referidos atores sairão ganhando. Mas, conforme já dissemos o programa está em processo de execução; não existem ainda dados para avaliação de resultados<sup>142</sup>.

<sup>142</sup> Até o dia 13 de maio de 2010, as propostas de entidades sociais aprovadas e em análise somavam pouco mais de 3.420 unidades habitacionais. Propostas selecionadas e ainda não contratadas de municípios com até 50 mil habitantes, de prefeituras e governos de 26 Estados totalizavam cerca de 74.470 unidades habitacionais. Não tivemos acesso às propostas das grandes cidades. Dados de entrevista por telefone com técnico da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, realizada nessa mesma data, e do *site* do

O termo **habitação de interesse social**, usualmente utilizado no discurso governamental, inclusive no aludido programa, designa moradia para família pobre (ao que parece, foi assim empregado desde os governos autoritários). O termo é ambíguo, pois, se, por um lado, com ele, na atualidade, o governo possibilita o objeto dos sonhos do pobre – a casa própria –, por outro, a baixa qualidade da casa nos vários programas de habitação de interesse social, até então – nos termos acima descritos –, reforça um discurso do *social* como sendo “coisa para pobre”, de baixo valor. Tal noção ganha força com a nomeação de programa governamental e local de atendimento público usualmente frequentado por pobre, como: programa ação social, posto social, casa de assistência social, instituto de atenção social. O *social*, nesse sentido, está diretamente associado à política pública para pobres. O determinante do sintagma **social**, nessa acepção, parece ser a noção de assistência(lismo) que fundamenta o discurso humanitário caritativo: cuidar do pobre, do coitado, do fracassado, da vítima, e não a acepção dos direitos, direito humano que caberia fundamentar o **interesse** do Estado em garantir os direitos **sociais**<sup>143</sup> ao cidadão. Assim, torna-se perceptível a “abismal distância entre a linguagem dos direitos e o discurso humanitário sobre os ‘deserdados da sorte’ que constrói a figura do pobre carente e fraco, vítima e sofredor das desgraças da vida” (TELLES, 1999, p. 179).

A concepção de **habitação de interesse social**, desse modo, choca-se com a de direito à habitação digna – casa com condição de atender confortavelmente à família, com todas as necessidades de habitabilidade supridas – assegurado na *Constituição* e, também, com a noção do social como direito de cidadania, o qual deveria sobrepor-se à noção humanitária assistencialista dos programas governamentais **de interesse social**. O programa Minha Casa Minha Vida, portanto, não rompe com essa lógica; ao contrário, dá continuidade à prática que contraria o discurso do social como direito, optando pela assistência(lismo) humanitária. Diante do abismal problema habitacional, ele poderia ser, em vez de um programa, uma política estatal duradora de enfrentamento ao *deficit* habitacional até então inexistente. Se existe algo, está na forma de programa e no produto (linhas de financiamento), conforme já demonstramos.

---

Ministério das Cidades. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoaes/mcmv/minha-casa-minha-vida>>. Acesso, dia 27 de mai. 2010.

<sup>143</sup> Desde a Declaração dos Direitos Universais, da ONU, de 1948, os direitos humanos (civis, políticos e sociais) assumiram dimensão ampla. No caso dos direitos sociais, compreendem: “direito ao trabalho, direito ao salário igual por trabalho igual, direito à previdência social em caso de doença, velhice, morte do arrimo de família, e desemprego involuntário, direito a uma renda condizente com uma vida digna, direito ao repouso e lazer, direito à educação” (TELLES, 2006, p. 173), direito à habitação.

Cabe, agora, breve balanço da análise precedida até aqui. Nos capítulos anteriores, procedemos a três análises: leitura teórico-metodológica com ênfase no conceito de **articulação**; contextualização da ação coletiva urbana em que destacamos a atuação dos atores sociais após os anos 1980; reflexão sobre a configuração da sociedade civil no âmbito da cultura política participacionista. Neste capítulo, procedemos à leitura do desenvolvimento urbano brasileiro e suas implicações para a população de baixa renda, bem como analisamos a atuação do Estado na área da habitação e a configuração do discurso da reforma urbana. Nos dois últimos capítulos seguintes, com maior ênfase na leitura empírica, procedemos às análises do nosso objeto de pesquisa, começando por expor o caminho metodológico escolhido.

## **5 INSTÂNCIAS DE MEDIAÇÃO DE INTERESSES E *DISCURSO DO POSSÍVEL NO CAMPO DA REFORMA URBANA***

Política refere-se ao conjunto de práticas, discursos e instituições que procuram estabelecer uma certa ordem e organizar a coexistência humana em condições que são sempre potencialmente conflituosas. (MOUFFE).

Neste capítulo, focalizamos nossa análise na ação de atores da esfera pública governamental, no âmbito da problemática urbana e de habitação popular, em Recife e Fortaleza. Inicialmente, desenhamos o caminho metodológico percorrido e descrevemos nossas estratégias de leitura dos atores analisados. Em seguida, qualificamos nosso objeto de estudo, situando-o no contexto local, e destrinchamos a atuação do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU – Recife) e do Conselho do Orçamento Participativo (COP – Fortaleza) no que respeita à atuação destes na demanda habitação popular e às ações referentes à reforma urbana. Passemos ao desenvolvimento dos pontos.

### **5.1 Caminho metodológico e construção do *corpus* de pesquisa**

Cada vez mais, estudos na área da pesquisa social qualitativa avançam no sentido de explicitar a acuidade e a coerência metodológica como pontos basilares ao exame dos fenômenos sociais. Porém esse cuidado metodológico difere da concepção positivista do rigor metodológico das ciências naturais, por muito tempo aplicada às ciências sociais e segundo a qual não se admita desvio ou ameaça quanto à objetividade, validade e fidedignidade ao processo da pesquisa. Em outras palavras, o rigor metodológico das ciências naturais produzia “quase uma verdade absoluta”, mas a metodologia de pesquisa qualitativa evoluiu e assumiu distintas concepções, procedimentos e caminhos possíveis de serem trilhados pelos pesquisadores (HAGUETTE, 2000; GREGOLIN, 2006; SAUTU, 2005; DENZIN; LINCOLN, 2006; CHIZZOTTI, 2003).

Para mais bem explicar o objeto de análise, a pesquisa social qualitativa requer metodologias compatíveis às exigências de tradução da realidade e captação das narrativas dos atores. Desse modo, nela a flexibilidade social permite a criação de instrumental metodológico capaz de abarcar o fenômeno pesquisado, vez que os fenômenos sociais,

diferentemente dos naturais, apresentam distintos graus de subjetividade interpretáveis pelo pesquisador e escapáveis a esquemas metodológicos muito rígidos. Nessa tarefa, a epistemologia contribui, norteando o pesquisador no seu ponto de vista acerca do mundo em que está imerso, na condução da pesquisa e na interpretação da realidade (ALVES, 1991; DENZIN; LINCOLN, 2006; CHIZZOTTI, 2003; VASCONCELOS, 2007).

São vários os caminhos metodológicos possíveis de interpretação dos fenômenos sociais, entre aqueles a **análise de discurso**. De modo geral, esta preocupa-se em situar o(s) discurso(s) num conjunto de práticas sociais e institucionais e em posições de sujeito que autorizam, capacitam, mas, também, limitam, impõem-se a indivíduos. Assim, ele pode ser linguístico ou textual, articulado no âmbito das práticas sociais, por exemplo, o discurso médico, o político, o jurídico, o de um ator social coletivo qualquer.

O ponto fundamental que distingue a análise de discurso é que o **discurso** é uma categoria analítica; não existe na realidade, como um objeto empírico; qualquer indivíduo pode situar-se em mais de um discurso; uma mesma instituição ou categoria social pode ter múltiplos discursos. Como categoria analítica, conforme Laclau e Mouffe (2004), deve ser entendido no seu sentido mais formal, isto é, como um sistema aberto de diferenças, que envolve tanto elementos simbólicos quanto práticas. O fato de a ação social ser significativa, ou seja, envolver indissociavelmente a produção e a fixação de sentidos, torna-a discursiva no sentido em que a linguística estrutural definiu o conceito de língua. Os discursos, além disso, constroem as relações sociais ou as “constituem”. E diferentes discursos constituem diversas “entidades-chave” – por exemplo, a “cidadania”, a “participação”, a “reforma urbana” – de diferentes modos e posicionam os indivíduos como sujeitos sociais, por exemplo, como advogado, médico, militante social. Dessas (e de outras) consequências do discurso no âmbito do social é que se ocupa a **análise de discurso** (MAINGUENEAU, 1997; ORLANDI, 2007; FAIRCLOUGH, 2001; BARROS, 2001; GREGOLIN, 2006).

Nossa análise se beneficia da análise de discurso, no sentido em que avança a compreensão da teoria do discurso de Laclau e Mouffe, excede o sentido mais restrito daquela, quanto às regras da linguagem, para as **práticas discursivas** no âmbito da totalidade social. Nesse sentido, “uma estrutura discursiva não é uma entidade [uma existência] meramente ‘cognitiva’ ou ‘contemplativa’; é uma *prática articulatória* que constitui e organiza as relações sociais” (LACLAU; MOUFFE, 2004, p. 133). O que entende Fairclough por “entidades-chave”, resultaria, portanto, da prática articulatória discursiva de distintos atores e não do discurso *per se*. Um ator coletivo, por exemplo, constitui-se pelas práticas discursivas em torno de “demandas articulatórias”, e não pelas carências sociais ou mesmo

pela “unidade básica do social” (LACLAU, 2005), como fazem crer várias leituras sociológicas. Assim, poderíamos pensar, por exemplo, nos discursos orçamento participativo, reforma urbana, habitação popular, porque conferem sentido às práticas articulatórias de distintos atores sociais. Na verdade, os sentidos e significados das práticas articulatórias se estabelecem no âmbito dos distintos discursos.

Também Melucci – que não usa a análise de discurso, mas trabalha na perspectiva das narrativas – ajuda-nos a esclarecer mais a noção de sentido estabelecido nas relações sociais e indica-nos elementos significativos de posicionamento do pesquisador como um intérprete da realidade. Para ele, nas sociedades contemporâneas, os sentidos são ativamente construídos no espaço do cotidiano. Dessa maneira, os indivíduos constroem o sentido da própria ação, “que não é mais somente indicado pelas estruturas sociais e submetido aos vínculos da ordem construída. *O sentido é sempre mais produzido através de relações* e esta dimensão construtiva e relacional acresce na ação o componente de *significado* na pesquisa” (MELUCCI, 2005, p. 29 – grifos nossos).

Tal noção valoriza a dimensão cultural das práticas discursivas dos atores e conduz o pesquisador à perspectiva relacional na leitura do objeto em análise. O pesquisador, nessa concepção, não é um contador de histórias, tampouco um narrador de fatos, ou ainda um julgador de fenômenos sociais, mas um tradutor de linguagem, alguém que acolhe, interpreta e (re)constrói narrativas de narrativas. Em outras palavras, ele é um leitor das narrativas de outrem nas quais elementos dos sentidos são expostos ao nível da hermenêutica do próprio sujeito da ação, que, o movimento relacional entre pesquisado e pesquisador, oferece subsídios à produção de outra narrativa. Esta traduz, amplia e constrói nova interpretação aos sentidos e significados da narrativa inicial. Para tanto, o pesquisador, apoiado em instrumental de leitura da realidade, com olhar atento e propósito de escuta, coleta as informações; de posse delas, procede ao processo de decantamento – trabalho de separação, “limpeza”, “extração” e ordenamento dos elementos significativos –; auxiliado por um suporte teórico-metodológico, confronta-as com elementos teóricos específicos e oferece à sociedade nova narrativa.

Entretanto, tal leitura está passível à alteração de outros olhares, pois não se trata de verdade absoluta, e sim de uma reflexão sobre certa prática social no contexto de uma época, para os quais (época e contexto), ela serviu como elemento explicativo. Portanto, apoiando-nos nos arranjos metodológicos da análise de discurso e dos sentidos das narrativas, evocamos os atores desta pesquisa como sujeitos que construíram e refletiram a realidade no nível de sua compreensão, da prática discursiva e do conhecimento assistemático. Não resta dúvida de que

este tem sua validade, porque fundamenta a ação do sujeito e alimenta a produção do conhecimento científico.

Outro aspecto a ser mencionando, na trilha da leitura de Melucci, diz respeito à dicotomia observador-campo. Quase sempre a questão é colocada de maneira extrema, em termos de um “campo” de pesquisa e da posição do observador. E, julga-se, quanto menos envolvimento entre os dois registros, mais credibilidade terá a pesquisa. Mas, para Melucci, “tudo o que é observado na realidade social é observado por alguém, que se encontra, por sua vez, inserido em relações sociais e em relação ao campo que observa” (MELUCCI, 2005, p. 33). Não há, portanto, campo de pesquisa a ser “desbravado” sem que o pesquisador não estabeleça algum grau de relação. Nesse sentido, a coleta de dado ocorre na relação entre o(s) pesquisador(es) e seus pesquisados, inclusive quanto à coleta documental. O pesquisador, de algum modo, está ou insere-se nas relações constitutivas do campo de pesquisa. Mesmo num “campo” ainda desconhecido, ao estabelecer os primeiros contatos, tem início aí a relação entre pesquisador e pesquisados. O “campo”, as pessoas e instituições, toda a parte documental, toda a observação visual e experiência sensível de lugares fazem parte do campo relacional. Assim, a pesquisa “como conhecimento do conhecimento” (IDEM, p. 41) torna-se prática cultural voltada à ação de mudança da sociedade, por meio de seus distintos usos.

Dessa maneira, entendemos que “não basta mencionar a vontade e as ações de indivíduos e instituições-chave, como se isto fosse o bastante para produzir mudança, pois sua eficácia depende de como estas vontades e ações relacionam-se a discursos mais amplos e às possibilidades cambiantes e desiguais do contexto” (SAYER, 2000, p. 29). No nosso caso, coube-nos perceber como as práticas discursivas dos atores sociais coletivos urbanos se confrontaram, rivalizaram, articularam com as da esfera pública governamental. Nesse sentido, percorremos a trilha da metodologia qualitativa, a que, há muito, se recorre para análise dos fenômenos sociais, tais como: concepção de Estado (autoritário ou democrático); interação deste com a sociedade civil; construção e implementação de políticas públicas; atuação de atores sociais coletivos; e imbricamento da democracia representativa com a democracia participativa, o que indica sua ampla aceitação<sup>144</sup>. De modo mais explícito, nosso objeto de pesquisa inclui-se no campo das relações entre Estado e sociedade. Por tal razão e

---

<sup>144</sup> Nesse âmbito, o pesquisador pode lançar mão de um conjunto variado de técnicas e procedimentos, a exemplo da observação participante, observação não participante, etnografia, grupo focal, entrevista interpretativa, história de vida, entrevistas etnográficas, de documentos escritos e documentos visual auditivos. Ao pesquisador cabe a tarefa de selecionar adequadamente a técnica a ser utilizada na coleta de informações e proceder aos recortes necessários e possíveis. Essa adequação das técnicas à realidade social e ao objet(iv)o da pesquisa está intrinsecamente relacionada ao tempo e às condições (materiais e financeiras) de que dispõe o pesquisador para efetivação da pesquisa (SAUTU, 2005).

por acreditarmos ser a metodologia qualitativa mais adequada à leitura analítica dos fenômenos sociais, optamos por ela. No nosso percurso, após a escolha e delineamento do objeto, procedemos aos seguintes passos: estudo exploratório e coleta de material documental; realização de entrevista semiestruturada; interpretação dos dados; e elaboração da tese.

Os arranjos construídos e utilizados na captação de informações foram desenhando-se ao longo da pesquisa e no decorrer do nosso aprofundamento teórico- metodológico. Tal instrumental consistiu de dois elementos: um mapa de informações prévias sobre os atores<sup>145</sup> e dois roteiros de entrevista semiestruturada – um apropriado ao grupo de atores da sociedade civil e o outro, às instâncias e órgãos da esfera pública governamental. Com o primeiro instrumento, apropriamo-nos de informações sobre os fóruns e os movimentos de luta pela moradia e delineamos os critérios de recorte para realização das entrevistas. Os critérios referiram-se à participação dos movimentos nos fóruns, às articulações deles com atores em âmbitos local, regional, nacional e internacional, à inserção na luta por moradia e à existência de mais de cinco anos de atuação. O segundo instrumento serviu para a coleta de informações sobre o perfil dos atores entrevistados, para mudanças identitárias, aferimento de relações entre movimentos, órgãos públicos e captar distintos discursos dos atores.

Os mencionados instrumentos foram fundamentais na construção do *corpus* de pesquisa. Quanto a um conjunto de informações sobre o objeto de estudo, organizamos em **dois grupos**: o primeiro situou-se na esfera pública estatal de âmbito municipal – dois espaços públicos (mistos) que discutiam, assessoravam e deliberavam políticas públicas urbanas; o segundo situou-se no campo da sociedade civil organizada e, baseado na teoria do discurso laclauiana, compreendeu duas **articulações** autodenominadas “fóruns de luta pela reforma urbana” e mais três movimentos sociais de luta por moradia aglutinados nelas. No primeiro, inclui-se o Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU (Recife) e o Conselho do Orçamento Participativo – COP (Fortaleza); no segundo, o Fórum Estadual de Reforma Urbana de Pernambuco (FERUPE) e o Núcleo de Habitação e Meio Ambiente – NUHAB (Fortaleza, Ceará).

Nesses dois últimos, selecionamos os movimentos urbanos agrupados em dois eixos: práticas de atuação comunitária e ação de ocupações de imóveis e terra urbana para fins de habitação. No primeiro fórum, ligado mais ao segundo eixo, elegemos dois movimentos de luta por moradia: Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST) e Movimento de Luta dos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), de Recife. No segundo, integrante do primeiro eixo, do

---

<sup>145</sup> O mapa deve conter aspectos históricos do movimento; escala de atuação; área temática de atuação; público beneficiado; relação com redes, fóruns, teias; relação com o Estado e ou órgãos públicos, como conselhos etc.; atuação no FERUPE e NUHAB.

mesmo modo, priorizamos o Movimento de Luta de Bairros, Vilas e Favelas (MLB) e a Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF). Apesar de os fóruns terem nomenclatura que indicavam atuação no âmbito estadual, eles incidiram, mais fortemente, nos municípios de Recife e Fortaleza, e alguns outros, nas respectivas regiões metropolitanas. São atores de atuação mais forte na esfera municipal. Sinteticamente, representamos os casos de estudo da nossa pesquisa no quadro abaixo.

#### QUADRO Nº 1 - CASOS ESTUDADOS

Esfera pública estatal	Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU	
	Conselho do Orçamento Participativo – COP	
Sociedade civil organizada	FERUPE	MTST
		MLB
	NUHAB	FBFF
		MLB

Quanto à escolha desse conjunto de atores, consideramos, no primeiro grupo, o fato de serem atores da esfera pública estatal, interlocutores, em seus municípios, também de questões atinentes à reforma urbana e à moradia popular. Em Fortaleza, como não existe conselho de desenvolvimento urbano, a escolha foi pelo COP, por ser um órgão que recebe as demandas de moradia popular. Esses espaços agem na política pública urbana, na participação e no controle social em interconexão com atores populares. A escolha dos fóruns, por vezes, fundamentou-se no aspecto de serem ancoradouros de movimentos e ponto de disputa de significado com gestores públicos. No caso dos movimentos, sua atuação na luta por moradia, a intensa participação em espaços públicos e interconexões com outros atores justificaram sua escolha.

Com os instrumentos metodológicos construídos, o objeto de estudo definido e o campo de pesquisa delineado, demos os seguintes passos: cinco participações (como observador) em reuniões do Conselho de Desenvolvimento Urbano; presença em cinco reuniões do Fórum de Reforma Urbana de Pernambuco, entre assembleias e oficinas; quatro viagens a Fortaleza para acompanhar dois seminários do Núcleo de Habitação e Meio Ambiente e realização de entrevistas; e visitas *in loco* ao Movimento de Trabalhadores Sem-Teto (Recife), Movimento de Luta de Bairros, Vilas e Favelas (Recife e Fortaleza) e à Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza.

O resultado dessa etapa de “garimpagem” de informações, aplicando as técnicas de observação participante e de entrevista com roteiro semiestruturado, com o objetivo de captar os discursos dos atores em diferentes situações e momentos – discussão interna que envolvia planejamento, estudo, atividades e avaliação, discussão de reivindicação e negociação com o poder público – e de coletar material escrito, foi um considerável acervo documental: atas de reuniões, relatórios de atividades, boletins informativos, regimento interno, textos, cartilhas, leis, portarias, plataformas de demandas e matérias jornalísticas. Ademais, fizemos mais de 30 entrevistas gravadas individualmente, nas quais captamos detalhes dos discursos dos atores. Após o processo de degravação e primeira análise, descartamos três, por apresentarem informações pouco relevantes e utilizamos 27. Os entrevistados eram lideranças de fóruns, de movimentos de luta por moradia e gestores de órgãos públicos; homens e mulheres com idade entre 28 e 64 anos; ocupantes de cargos de líder comunitário, coordenador de fóruns, de movimento de ocupação; conselheiros do Conselho Nacional das Cidades, do Conselho Municipal de Habitação (Fortaleza), do Conselho de Desenvolvimento Urbano (Recife); coordenadores de OP; e secretários municipais. A fim de preservar a identidade dos entrevistados e utilizar, de maneira mais livre, suas narrativas, quando nos referirmos a eles, atribuir-lhes-emos nomes fictícios.

Realizamos as entrevistas entre os meses de fevereiro e abril de 2009, após a posse dos prefeitos eleitos no mês de outubro 2008, período que coincidiu com estruturação de equipes de governo e alguns gestores, no momento da entrevista, cotados para assumir outros cargos de gestão, o que nos pareceu deixá-los mais à vontade em suas narrativas. Todos os entrevistados foram previamente selecionados com base nos critérios acima referidos, distribuídos entre os grupos da esfera pública governamental e da sociedade civil organizada, conforme o quadro abaixo de distribuição das entrevistas.

**QUADRO N° 2 – ENTREVISTAS REALIZADAS**

RECIFE	Esfera pública	A	Gestores públicos	3
	Sociedade civil	B1	FERUPE	5
		B2	Atores de luta pela moradia	4
FORTALEZA	Esfera pública	C	Gestores públicos	3
	Sociedade civil	D1	NUHAB	4
		D2	Atores de luta pela moradia	8

A variação das entrevistas entre os grupos de atores deveu-se a nossa opção por realizar entrevistas longas (até duas horas de duração) com os atores da esfera pública estatal, desdobrando as respostas em novas questões, até que os entrevistados começassem a se repetir nas respostas, sinalizando a exaustão do assunto. No segmento da sociedade civil, também utilizamos roteiro semiestruturado, mas optamos por entrevista curtas (30 a 40 minutos) com mais de quatro lideranças em cada grupo de atores, porque apresentavam maior variação discursiva, ou seja, discursos radicalizados, tolerantes, de parceria, conforme mostramos nas seções seguintes e no próximo capítulo. Alguns mais eram exaltados, outros rancorosos; outros ainda, críticos e céticos e uns otimistas, caracterizando, assim, discursos mesclados por tais sentimentos. Desse modo, quanto maior a variedade de narrativas nesse grupo, mais detalhes dos discursos foram captados. Ao final, trabalhamos com seis entrevistas de gestores públicos, nove de coordenadores de fóruns e doze de lideranças de movimentos populares de luta por moradia. Esses números, convém esclarecer, foram impostos pelas circunstâncias de tempo e pelos limites nas agendas dos entrevistados.

Na sequência, explicitamos os critérios que nos auxiliaram na escolha do campo de pesquisa e delineamos o contexto de atuação dos atores. Um conjunto de elementos sociais, político-históricos e culturais nos moveu a escolher os municípios de Recife e Fortaleza como campo de estudo, entre os quais destacamos: forte densidade movimentalista de atores populares articulados nas demandas de política pública urbana, especialmente de habitação<sup>146</sup>; as duas cidades estão entre as maiores metrópoles do Nordeste; a fração de Estado, município, constitui-se *locus* de relações entre atores sociais coletivos e poder público local onde o imbricamento ocorre com maior intensidade; existe um histórico de lutas sociais urbanas em Recife<sup>147</sup> e, com menor intensidade, em Fortaleza; os dois municípios experimentarem

<sup>146</sup> Levantamento da Secretaria de Planejamento Participativo da Cidade do Recife registra mais de 2.300 organizações comunitárias (associações de moradores, clubes de mães, conselhos comunitários, grupos ambientais e outros) participantes do Orçamento Participativo, entre os anos de 2001 e 2006. Em 2006, foram eleitos 2.258 delegados, representantes de grupos e comunidades na Prefeitura. Segundo dados da mesma fonte, já participaram de assembleias, plenárias e reuniões do OP mais de 376 mil pessoas nos últimos seis anos. Em Fortaleza, a Federação de Associações de Moradores de Bairros e Favelas de Fortaleza tem mais 490 associações filiadas. O NUHAB articula cerca de 14 ONG e movimentos populares de Fortaleza em torno da temática da habitação popular e meio ambiente (DADOS COLETADOS NAS ENTREVISTAS).

<sup>147</sup> Têm-se notícias de que, desde os anos 1960, organizações comunitárias, a exemplo da Sociedade de Amigos de Casa Amarela, se organizaram em torno da luta contra a cobrança de foro dos terrenos dos morros de Casa Amarela, o que resultou na desapropriação da área pelo Estado na década de 1980. Esse movimento tinha, nos grupos de base da Igreja, seu poder de mobilização e suas lideranças eram, em grande parte, formada por militantes do PCB, então filiados ao MDB. Esse movimento contou também com o apoio de ONG, particularmente da Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional (FASE). Foi também um período de crescimento do número de “invasões de terrenos” na RMR. Em Recife, a Comissão de Justiça e Paz registrou 80 novas ocupações de 1976 a 1980 (MUTZENBERG, 2002). Com a eleição de Jarbas Vasconcelos (1985-1988) a prefeito de Recife e Arraes a governador do Estado, ambos das lutas políticas contra o regime autoritário, o palco de atuação dos movimentos populares se fortaleceu nos bairros, com os conselhos de bairros, e atuação na gestão pública, com o programa

experiência de governos de forças políticas progressistas com o Partido dos Trabalhadores (PT), que historicamente esteve próximo dos movimentos sociais ou de grupo significativo desses movimentos identificado com as propostas do referido partido. Em Recife, o PT, desde 2001, está no terceiro mandato consecutivo no governo da prefeitura. Em Fortaleza, está no governo desde 2004, mas já foi governo entre os anos de 1985 e 1988. Tais elementos nos instigaram a investigar o objeto em tela, uma vez que os movimentos populares tendem a acreditar e lutar, conscientemente, ou não, por mais efetivação de demandas sociais de forças políticas que estão próximas<sup>148</sup> em suas ideias.

Os atores pesquisados integravam uma realidade social circunscrita no âmbito dos mencionados municípios, cidades-metrópole<sup>149</sup>, capitais dos estados de Pernambuco e do Ceará, inseridos num contexto social urbano mais amplo. Assim como outros municípios populosos do Brasil, Recife e Fortaleza também têm sofrido os efeitos do processo de desenvolvimento urbano e urbanização por extensão da periferia, ou seja, neles grande parte do perímetro urbano se estendeu pela ação de ocupação.

Em Recife, por exemplo, aproximadamente, 58% da população residem em áreas pobres e favelas<sup>150</sup>, ocupando morros, mangues, margens de rios e lagoas. No período de chuvas intensas, parte dessa população torna-se vítima das quedas de barreiras e enchentes. O *deficit* habitacional é de, aproximadamente, 50.000 unidades (CONFERÊNCIA DE HABITAÇÃO, 2006). Ademais o *Atlas do desenvolvimento humano (2005)* do município indica que mais de 50% da população vivem em moradia precária. Relatório do Ministério das Cidades contabiliza o *deficit* residencial para a região metropolitana do Recife<sup>151</sup> em 140.317 unidades, com flagrante número de 97.829 unidades habitacionais desocupadas. Segundo a

---

Prefeitura nos Bairros, uma das primeiras experiências de participação popular no Brasil (LEAL, 2003), que teve continuidade na segunda gestão de Jarbas (1993-996), com o nome de Orçamento Participativo. Na gestão do Partido da Frente Liberal – PFL (1997-2000), essa experiência continuou. Com a eleição e reeleição de João Paulo (PT) a prefeito de Recife (2001-2008), a experiência de participação no orçamento passou por reformulações, ampliando significativamente a participação de pessoas em plenárias e reuniões, em execução até os dias atuais.

<sup>148</sup> Vários gestores entrevistados, tanto em Fortaleza como em Recife, foram lideranças comunitárias de movimentos populares nos anos 1980 e 1990. Com esses governos foram içados à gestão, fato que corrobora o aumento da expectativa dos movimentos por efetivação de demandas, considerando que os militantes do passado seriam (são), agora, aliados estratégicos. Contudo, a incapacidade do poder público em dar respostas a todas as demandas sociais tem frustrado esperança e acirrado, entre gestores e movimento populares, os embates nesses municípios.

<sup>149</sup> A população estimada para a cidade de Recife era de 1.533.580 habitantes. Para Fortaleza, a estimativa, no mesmo período, foi de 2.431.415 pessoas (IBGE, 2007).

<sup>150</sup> Dados do Atlas do Desenvolvimento Humano do Recife apresentam 851.719 pessoas vivendo em áreas pobres e favelas, em 421 comunidades, e 206.493 domicílios (Atlas, 2005). A mesma fonte indica que, em 1913, em Recife já 44% da população vivia em áreas pobres.

<sup>151</sup> Composta por 14 municípios e 3,8 milhões de habitantes (ESTIMATIVA - IBGE, 2009).

mesma fonte, o *deficit* domiciliar é de 58.369 habitações, porém existem lá 37.682 domicílios vazios<sup>152</sup>.

Outro exemplo é o de Fortaleza: um terço da população (cerca de 800 pessoas) vive em áreas de favela. Na região metropolitana<sup>153</sup>, *deficit* habitacional é expressivo: segundo a fonte pública acima indicada, a carência é de 122.988 unidades e conta-se também com 102.966 residências desocupadas. Para a Fundação de Habitação de Fortaleza, o *deficit* do município se aproxima das 100.000 unidades. Em 2006, a referida fundação divulgou o Mapa dos Assentamentos de Exclusão, no qual constam 560 favelas catalogadas no município.

A atuação e relações dos atores desta pesquisa estão enlaçadas nesse contexto. Por um lado, a ação coletiva move-se sob a expectativa de consecução de demandas da reforma urbana, por outro, gestores municipais responsáveis por políticas urbanas suavizam as expectativas, tentando convencer aqueles de que fazem o possível. É nessa luta em que as urgências das carências sociais apressam os movimentos e os gestores solicitam calmas que se trava a peleja da reforma urbana, como mostramos nos próximos pontos e no capítulo seguinte.

## 5.2 Desenvolvimento urbano e habitação popular: faz-se o “que poderia ter feito”

O Conselho de Desenvolvimento Urbano, em âmbito nacional, surgiu no processo de democratização das gestões públicas, após a *Constituição* de 1988. É um órgão público misto (Estado e sociedade), que normatiza políticas públicas urbanas, assessora o governo no desenvolvimento do município e geralmente está instalado em cidades de grande porte populacional. Até 2001, somente 6% dos municípios brasileiros tinham instalado esse tipo de conselho; do total de conselhos, 72% tinham sido implantados em municípios com mais de 500 mil habitantes<sup>154</sup> (IBGE – perfil dos municípios brasileiros, 2001).

Em Recife, o Conselho de Desenvolvimento Urbano, anterior ao *Estatuto da cidade* (2001), foi instituído pela *Lei orgânica municipal* e disciplinado pelas Leis de nº 15.735, de 21 de dezembro de 1992, e 15.945, de 26 de agosto de 1994. É um órgão paritário com objetivo de deliberar, no âmbito do poder executivo, processos de elaboração, atualização,

<sup>152</sup> Ministério das Cidades da República Federativa do Brasil (BASE DE DADOS FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, ANO 2000 - PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO 2007, p.188-9).

<sup>153</sup> Constituída de 13 municípios com população acima de 3,6 milhões de pessoas (IBGE, 2009).

<sup>154</sup> Porém, desde 2001, o *Estatuto da cidade* determina aos gestores locais a instalação de órgãos colegiados de assessoria à política de desenvolvimento urbano e a participação no planejamento municipal. Certamente o número desses conselhos aumentou nas cidades brasileiras depois da publicação da citada lei.

acompanhamento, avaliação e controle do Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife (REGIMENTO INTERNO, 1995).

Ele integra a Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental da Cidade do Recife<sup>155</sup>. Tem caráter deliberativo e constitui-se “centro” de poder na interface governo e sociedade civil, no âmbito das deliberações da política de desenvolvimento urbano. A paridade do conselho sustenta-se na participação igualitária dos atores: 50% representam entidades da sociedade civil e 50% representam o governo. Os conselheiros da sociedade civil representam movimentos sociais, associações empresariais, ONG, conselhos profissionais e entidades sindicais; os do governo são de fundações, agências públicas, universidade, do Poder Legislativo e Poder Executivo<sup>156</sup>.

Estatutariamente, ele compõe-se de presidência, pleno dos conselheiros, câmaras setoriais, secretaria executiva, colégio dos representantes do município e colégio dos representantes da sociedade civil. Os colégios de representantes e as câmaras setoriais existem apenas regimentalmente, mas não encontramos registros de funcionamento dessas comissões. As reuniões ordinárias são mensais e extraordinárias quando convocadas pelo presidente (REGIMENTO INTERNO, 1995). A presidência é exercida sempre pelo secretário de Planejamento. A participação nas reuniões, pelo que se observou, é relativamente alta. Em geral, a participação da sociedade civil constante das atas analisadas é praticamente igual à participação do governo, segundo demonstramos na tabela nº 3, adiante. Compete ao CDU um leque de atribuições relativas à política de desenvolvimento urbano municipal, tais como:

Exercer as funções de controle, acompanhamento e avaliação do Plano Diretor da Cidade do Recife (PDCR), formulando proposições para sua revisão e atualização; fixar padrões complementares quanto aos aspectos

<sup>155</sup> Essa secretaria foi reestruturada na gestão do prefeito João da Costa (2009-2012) e passou a se chamar Secretaria Especial de Gestão e Planejamento, mas o CDU continuou vinculado a ela.

<sup>156</sup> Compõem o conselho a Secretaria de Planejamento, Secretaria de Ciência e Tecnologia, de Finanças, de Serviços Públicos, de Assistência Social, de Assuntos Jurídicos, de Educação, de Saúde; Autarquia de Saneamento do Recife (SANEAR); Empresa de Urbanização do Recife (URB); Câmara Municipal de Vereadores do Recife; Caixa Econômica Federal; Fundação de Desenvolvimento Municipal (FIDEM); Mestrado de Desenvolvimento Urbano (UFPE); Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Pernambuco; Conselho Regional de Economia de Pernambuco; Instituto de Arquitetos do Brasil (PE); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Ordem dos Advogados do Brasil (PE); Club dos Diretores Logistas (CDL); Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco (ADEMI, PE); Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (FÓRUM DO PREZEIS); Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de Pernambuco (SINDUSCON, PE); Associação Brasileira de ONG (ABONG); Federação das Indústrias (FIEPE); Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH); Central dos Movimentos Populares (CMP); Federação das Associações, Centros Comunitários e Conselho de Moradores de Casa Amarela (FEACA); Associação Comercial de Pernambuco (ACP) e Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN). No total, são 56 conselheiros, sendo 28 titulares e igual número de suplentes. Os conselheiros da sociedade civil apresentam maior rotatividade no conselho, pelo mandato de dois anos e expressivo número de entidades participantes. Os conselheiros representantes de governo compreendem os governos municipal, com maior número de conselheiros, estadual e federal, por meio de agências públicas.

sociais e econômicos desejados para o desenvolvimento integrado do município; fixar, à vista das propostas das suas câmaras setoriais, metas anuais para o alcance dos padrões desejados de desenvolvimento; apreciar os instrumentos componentes do modelo urbanístico necessário ao processo de desenvolvimento econômico, social e ambiental do município antes de sua aprovação pelas autoridades municipais competentes. Acompanhar e avaliar a execução da Lei de Uso e Ocupação do Solo, formulando proposições para sua revisão e atualização; fiscalizar a aplicação e a gerência do Fundo de Desenvolvimento Urbano; *supervisionar o funcionamento do fórum da cidade do Recife*; decidir sobre a aprovação de projetos que interessem ao desenvolvimento urbano, inclusive quanto à criação de programas de urbanização e de zonas especiais; apreciar os relatórios de execução dos órgãos operadores dos serviços urbanos e das ações públicas; *aprovar relatórios de impacto ambiental, econômico e social na implantação de conjuntos habitacionais com mais de 500 unidades, e memorial justificativo de empreendimentos de impacto*. Aprovar a desativação ou transferência, total ou parcial de equipamentos institucionais, propostas pelas câmaras setoriais, e pela comissão especial de acompanhamento do plano de uso e ocupação do solo; sugerir estudos, políticas e providências relacionadas com o desenvolvimento urbano do Município; opinar sobre estudos e projetos que lhe sejam submetidos pelo executivo municipal, inclusive matérias urbanísticas relativas à Região Metropolitana; assessorar o executivo municipal no equacionamento de questões administrativas, financeiras e legais, que julgue relevantes para o desenvolvimento harmônico do município; propor e discutir, juntamente com os conselhos setoriais do município, o fórum da cidade do Recife, a Secretaria de Planejamento Urbano e Ambiental e o Prefeito Municipal, metas para orçamento e os programas setoriais. Participar na elaboração, atualização, controle e acompanhamento do Plano Plurianual Orçamentário do Município; convocar, na forma legal, o prefeito e qualquer Secretário municipal, para informações ou esclarecimentos, bem como, solicitar relatórios da atuação do poder público municipal; opinar sobre o regulamento geral dos serviços urbanos proposto pelo executivo municipal; manter articulação com os conselhos setoriais e outros agentes do sistema de planejamento do município, visando o funcionamento harmônico do Sistema e; outras atribuições que lhe forem deferidas por lei ou regulamento e, ainda, pelo Prefeito Municipal (REGIMENTO INTERNO, 1995: Art. 6º – grifos nossos).

Estruturamos as competências do conselho em quatro blocos de atribuições: controle social da gestão pública; normatização de serviços públicos urbanísticos; deliberação sobre edificação e uso do solo urbano e proposição de metas à gestão municipal. Análise de atas de algumas reuniões, por amostragem<sup>157</sup>, no período de 2001 a 2008, indica atuação forte do conselho no exame de processos jurídicos e arquitetônicos de edificação e uso do solo urbano

<sup>157</sup> O CDU realiza expressiva quantidade de reuniões anuais: uma por mês e mais as extraordinárias (quando necessárias) estatutariamente. Contudo, no período analisado, somente no ano de 2001, foram realizadas 12 reuniões; nos demais, ficaram entre 4 e 10, totalizando 66 no período entre 2001 e 2008. Período que compreende as duas primeiras gestões do PT na prefeitura. Dessas, selecionamos 21, sendo três por ano, exceto nos anos de 2003 com duas e 2008 com uma ata, respectivamente, o que correspondeu a 31,8% do total das atas do período. Por fim, na construção da amostragem, selecionamos e analisamos atas das reuniões realizadas no início, no meio e no fim de cada ano.

da cidade, verificando, sobretudo, a pertinência legal e indicando, algumas vezes, contrapartida do empreendedor ao poder público por medidas mitigadoras para compensar aspecto social ausente do projeto. Em outras palavras, sua atuação está centrada em deliberar sobre a construção de empreendimento imobiliário de grande impacto<sup>158</sup> na cidade<sup>159</sup>. Na área de controle e normatização de serviços públicos, a ação de destaque, no período analisado, foi a revisão da proposta de lei do Plano Diretor: durou mais de três anos a elaboração e foi debatida por vários segmentos sociais do município. Na proposição de metas, identificamos pouco ou quase nada de atividade.

Em relação a outras atribuições, por exemplo, a “supervisão do fórum da cidade; assessoria ao executivo municipal no equacionamento de questões administrativas, financeiras e legais para o desenvolvimento *harmônico* do município e; apreciação dos instrumentos componentes do modelo urbanístico necessário ao processo de desenvolvimento econômico” (REGIMENTO INTERNO, 1995 – grifos nossos), no mesmo período, não encontramos informações que atestassem sua atuação. No caso do Fórum da Cidade, até a data da investigação não tinha sido instalado. Certamente, o Poder Executivo não o estimulou, por entender que o processo do OP com o Conselho do Orçamento Participativo, centenas de delegados, de reuniões nos bairros e com várias plenárias realizadas anualmente substituiria o referido colegiado no debate de propostas para o desenvolvimento do município, sobretudo com as plenárias temáticas, referidas alhures. Apresentamos abaixo uma tabela-síntese da pauta e atuação do conselho, no período acima indicado, com objetivo de demonstrar a atuação dele e identificar elementos da política de habitação popular debatida por ele.

---

<sup>158</sup> Edificação pública ou privada, residencial ou comercial que causam impacto ao meio ambiente natural ou construído e ou oferecem sobrecarga à capacidade de atendimento da infraestrutura básica, como água, energia, saneamento e coleta de lixo. Considera-se de grande impacto o empreendimento que ocupa área superior a três hectares, ou mais de 20 mil metros quadrados.

<sup>159</sup> Entre os anos de 2001 e 2007, foram examinados e aprovados 47 processos (média de 6,7 por ano) que liberaram a construção de empreendimento de grande impacto na cidade (grande parte prédios de habitação de luxo). Isso indica o forte ritmo de adensamento e exploração de áreas nobres da cidade.

TABELA Nº 3 – ATUAÇÃO DO CDU ENTRE 2001 - 2008

REUNIÃO CDU	DATA	CONTEÚDOS DE PAUTA	FREQ.		REF. HAB.
			GOV	SOC.	
91ª	11/05/2001	Programa Habitar Brasil (BID); elaboração do calendário de projetos (de edificação) para apresentação e discussão e discussão sobre o <i>Regimento interno do CDU</i> .	11	10	SA
96ª	26/10/2001	Discussão das novas áreas de dinamização urbana do Recife, apresentação da proposta de construção de edifícios-garagem.	9	7	N
98ª	14/12/2001	Apresentação da política habitacional da Prefeitura do Recife e discussão sobre o <i>Estatuto da cidade</i> .	9	11	SA
100ª	22/02/2002	Apresentação do conteúdo atual do Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife e do <i>Regimento interno</i> : proposta da comissão.	11	10	SB
101ª	15/03/2002	Projeto do edifício JK, Centro Expandido, caracterização da população e dos domicílios, Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife, discussão sobre a metodologia; enfoque sobre os projetos do IAB; projeto de passarela interligando complexo hospitalar.	12	6	N
103ª	10/05/2002	Proposta do Projeto de Lei Edifício-Garagem; projeto Construa Certo e andamento do processo de revisão do Plano Diretor.	5	11	SA
117ª	19/09/2003	Análise da classificação do imóvel nº 385, da avenida Conde da Boa Vista. Discutir <i>Código florestal</i> e Plano Diretor.	10	11	N
119ª	12/12/2003	Análise da instalação da Faculdade de Boa Viagem – IPSEP. Análise da construção de um edifício comercial na rua Antônio de Góes, Pina. Discutir o Plano Diretor.	13	11	N
121ª	27/02/2004	Análise do projeto para construção de um centro de compras; apresentação e discussão de Diretrizes da política habitacional da cidade do Recife.	9	13	SA
122ª	09/03/2004	Análise do projeto Conjunto Habitacional Casarão do Cordeiro; discussão das diretrizes da política habitacional da cidade do Recife.	15	9	SA
126ª	17/09/2004	Apresentação do projeto Via Mangue - projeto viário da Prefeitura para a zona sul do Recife e Plano Diretor (informes).	11	7	N
129ª	04/03/2005	Posse dos novos conselheiros do CDU; apresentação da nova Secretaria de Planejamento Participativo, Desenvolvimento Urbano e Obras; análise do projeto para construção de edificação destinada a um supermercado; processo de regulamentação do parágrafo 2º, artigo 32, da Lei nº16.719/01 e 2 sugestões de projetos que deverão ser apresentados e discutidos no conselho.	16	16	N
132ª	01/06/2005	Apresentação do Plano Diretor; posição dos condicionantes determinados pelo CDU: projetos de impacto.	10	15	SM
135ª	21/10/2005	Análise do projeto de construção de cemitério particular na av. Cruz Cabugá e Plano Diretor.	14	11	N
137ª	03/02/2006	Análise da ampliação do hipermercado Extra, localizado - Boa Viagem. Discutir o Plano Diretor – minuta do projeto de lei.	9	13	N

141 <sup>a</sup>	16/06/2006	Apresentação do Complexo Turístico-Cultural Recife-Olinda. Análise do projeto de reforma da fábrica Tramontina – Várzea.	7	8	S
146 <sup>a</sup>	21/12/2006	Análise da construção de um edifício comercial. Análise do projeto para construção de um centro cultural – Boa Viagem.	10	12	N
147 <sup>a</sup>	02/03/2007	Análise do projeto para construção de um centro cultural; decisão sobre a proposta de mudança do condicionante do projeto de impacto: condomínio habitacional dos edifícios Guilherme Pontes e Margarida Pontes; apresentação do parecer da Secretaria de Assuntos Jurídicos; projeto de construção de um edifício comercial; apresentação dos termos de compromissos.	11	14	N
149 <sup>a</sup>	25/05/2007	Proposta de mudança do condicionante (solicitação do condomínio habitacional dos edifícios Guilherme Pontes e Margarida Pontes); apresentação do Programa OPEN SPACE IN MEGACITIES; análise e aprovação do projeto de alteração do Centro de Diagnóstico Hospitalar.	12	11	N
152 <sup>a</sup>	24/08/2007	Análise para classificação em imóveis especiais de preservação; apresentação do Programa PROMETRÓPOLE; Conferência da Cidade do Recife (informes).	11	11	SA
157 <sup>a</sup>	22/02/2008	Abertura dos trabalhos no ano de 2008; elaboração do calendário de projetos que serão apresentados e discutidos no conselho; apresentação da proposta de normatização dos estacionamentos na área de reestruturação urbana.	9	15	SB
			224	223	

Fonte: construída pelo autor com base nas análises das atas de reuniões do CDU. Legenda: referência ao tema habitação: SA = sim alta (+ 5); SM = sim média (3 - 5); SB = sim baixa (até 3) e N = não há referência.

Pelo que apresenta o conteúdo dessas pautas, a incidência do CDU se dá apenas na cidade legal, para onde corre a indústria imobiliária, a fim de instalar grandes empreendimentos residenciais e comerciais. Isso o caracteriza como órgão de assessoria da prefeitura aos empreendedores imobiliários, modificadores do ambiente físico urbano, com impacto na infraestrutura da cidade por meio da edificação de grandes empreendimentos, como conjuntos habitacionais, prédios comerciais, estacionamentos, requalificação de áreas urbanas, intervenção na malha viária urbana, entre outros. Os projetos arquitetônicos e a infraestrutura de tais empreendimentos são debatidos no pleno do conselho, com base na legislação urbanística, deliberados por votação que aprova, rejeita ou recomenda ajuste; neste caso, quando corrigido, o projeto é reapresentado e votado. Mas, antes de chegar ao conselho, os projetos passam também por outros espaços coletivos e técnicos da prefeitura, onde recebe parecer técnico. Em última instância, a responsabilidade de liberação e acompanhamento dos referidos projetos é do poder público, exercida por meio do conselho, como fica claro no discurso da representante do secretário de Planejamento, conselheira e presidente do CDU, entrevistada:

Todos aqueles empreendimentos de impacto só podem ser licenciados quando ele é submetido à aprovação do CDU. Então, o CDU tem uma *atuação efetiva*. *Os projetos de impacto não, eles são levados pela Secretaria de Planejamento porque [o conselho, FM] é o estágio final de tramitação; então, é a gente que leva, isso encaminhando, é escolhido um relator, um conselheiro do CDU, que faz a relatoria e, com 15 dias de antecedência, isso é disponibilizado para aquele conselheiro*. O conselheiro pega toda a documentação, faz uma análise, um relato pedindo pela aprovação, ou não, ou pelo ajuste, adequação do projeto. Isso é debatido entre todos os conselheiros e, ao final, é feita uma votação. Então, ele pode ser votado por unanimidade ou por maioria, ou por condicionante de ajuste, ou por rejeição. (TATIANA – entrevista A).

Porém, fora as áreas atrativas da cidade de Recife, existem expressivos bolsões de periferia para onde as políticas de urbanização, saneamento, instalação de equipamentos públicos e habitação chegam vagarosamente; lá o CDU não atua. A própria legislação urbanística limita a atuação do conselho nessas áreas, uma vez que cabe a ele a “vigilância” do desenvolvimento urbano nas áreas legais da cidade; aquelas são irregulares, construídas no processo de expansão da urbanização na periferia. Os conselheiros dos movimentos populares, militantes das lutas de áreas de periferias não questionam, nesse caso, a inércia do conselho. Talvez, nem se deem conta da questão. A habitação popular, de interesse dos movimentos presentes no conselho, poucas vezes ocupou a pauta; quando isso aconteceu, foi no âmbito de discussão técnica normativa, como se observa:

Não passa no nível de aprovação [a habitação popular, FM], mas passa no nível de *discussão técnica e de contribuição*. Por exemplo, os programas estruturadores tipo PROMETRÓPOLE, HABITAR BRASIL, por exemplo, foi apresentado projeto de requalificação da orla, *mas isso não é habitacional, isso é de urbanismo...* Mas PROMETRÓPOLE, HABITAR BRASIL, BID, PAC, *então se chegou a apresentar, inclusive com apoio da Caixa Econômica, tudo o que estava previsto em termos de volume de recursos, tudo o que tinha de ser discutido em projeto habitacional de interesse social* (TATIANA).

O discurso da presidente do conselho mostra bem quão ausente está neste conselho o tema da habitação popular. Ela refere-se a projetos de estruturação urbana e admite que alguns referentes à urbanização que envolvem habitação são *apresentados* no conselho, mas não os projetos de habitação popular. Por exemplo, na “urbanização de favelas, o conselho não atua, porque não está caracterizado como empreendimento de impacto” (IDEM). Eis aí a senha para atuação do conselho, “projetos de impacto” na cidade. O discurso e a noção de “impacto” no conselho, a julgar pelas entrevistas e documentos analisados, restringem-se a

empreendimentos que modificam o meio físico-ambiental e pressionam a gestão por infraestrutura urbana. Ora, nessa lógica, a urbanização de favelas e a regularização de áreas, sem dúvida, seriam ações de impacto e alta pressão de demanda. Todavia a questão fundamental é que isso não diz respeito à instalação de grandes edifícios. Então, não é qualquer ação de impacto que ocupa o CDU, apenas aquelas propostas para as áreas legais da cidade e desenvolvidas pelo setor da construção civil. A principal atuação do conselho é mesmo a análise de projetos de grandes obras em áreas atrativas, caracterizando-se avanço dos empreendedores imobiliários nas partes lucrativas da cidade, com anuência de diversos segmentos sociais, arbitrados pelo poder público, num processo em que, em vez de explicitar o antagonismo presente entre o mercado imobiliário, que abocanha as partes boas da cidade, e parcelas da população pobre – forçada, cada vez mais, a subir os morros e ocupar mangues –, prima pela harmonia de forças sociais opostas, quase num romantismo ingênuo, conforme expressa este fragmento de discurso de membro da esfera pública:

Acho que é um momento extremamente gratificante ver os grupos reunidos, ver os grupos discutindo os projetos que muda a face da cidade. É gratificante ver a cidade se movimentando e ter esses grupos interferindo, sugerindo. É gratificante participar do nível das discussões, e acho que eu tenho uma visão diferente, que alguns empreendedores acham que, por isso, às vezes, até demora mais o tempo da análise do processo. Eu acho que isso é um momento extremamente rico. Todos nós sempre buscamos poder participar das discussões, interferir, sugerir no processo de desenvolvimento da cidade em que a gente vive, e eu acho que o CDU proporciona isso (TATIANA).

Nesse sentido, os conselheiros dos movimentos sociais e ONG presentes no conselho legitimam o processo de desenvolvimento urbano segregador<sup>160</sup>. Em algumas reuniões, um ou outro conselheiro se refere ao tema da habitação, mas, desgarrado da pauta, não encontra interlocutor. Das 21 reuniões analisadas, apenas em duas tal tema foi objeto de discussão: a primeira, na reunião do dia 14 de dezembro de 2001, por oportunidade de apresentação, pela Subsecretaria de Planejamento, das diretrizes da política de habitação do governo municipal ao conselho; a segunda, dois anos depois, em 9 de março de 2004, quando o conselho discutiu

---

<sup>160</sup> A área de Brasília Teimosa, cujo nome expressa a ação dos ocupantes que, despejados pela polícia por várias vezes, sempre teimavam em voltar e ficar na área, nasceu da primeira ocupação urbana em 1957 e se transformou em Zona Especial de Interesse Social (Zeis), que, por lei, não pode rememorar lotes, o que evita a especulação urbana. Depois de urbanizada e revitalizada pelo governo federal, está chamando a atenção do mercado. A pressão imobiliária é grande. E a Prefeitura do Recife estuda mudança na lei para liberar a área. Na avenida Brasília Teimosa, terreno de 12m x 30m, 360 metros quadrados, atualmente tem preço de 200 mil reais. Antes da urbanização, o preço não chegava a 10% desse valor. Disponível em: <[http://www.diariodepernambuco.com.br/2010/01/10/urbana8\\_0.asp](http://www.diariodepernambuco.com.br/2010/01/10/urbana8_0.asp)>. Acesso em: 20 jun. 2010.

o projeto habitacional “Casarão do Cordeiro<sup>161</sup>”, destinado às famílias retiradas de palafitas da favela de Brasília Teimosa – local da primeira visita do presidente Lula, em 10 de janeiro de 2003, com comitiva de 30 ministros para conhecimento *in loco* de alguns bolsões de pobreza do país. Nessa reunião, além do projeto, foram discutidas novas diretrizes de habitação social da prefeitura que consistiram de orientações gerais<sup>162</sup> elaboradas por especialistas de desenvolvimento urbano. Fora esses dois momentos, o tema da habitação popular, no CDU, no período analisado, ocorreu de maneira *en passant*, sem atenção sistemática capaz de formular recomendações e deliberação para enfrentar, de modo sistemático, o *deficit* habitacional do município. Daí se conclui que a “política de habitação” da Prefeitura do Recife, na primeira gestão do PT (2001-2004), parece não se ter configurado aspecto relevante no âmbito do desenvolvimento urbano, uma vez que o principal órgão de discussão de tal política não se debruçou sobre o tema, nem mesmo no sentido de construir um diagnóstico da realidade.

Nem mesmo o expressivo *deficit* habitacional, significativa população favelada e numerosos pontos de risco na cidade foram suficientes para o primeiro governo petista instalar uma Secretaria Municipal de Habitação que ordenasse, elaborasse e executasse políticas públicas de urbanização e habitação. Estas, entretanto, ficaram a cargo de um setor da Secretaria de Planejamento por meio de dois programas: Programa Guarda-Chuva, que atendia às famílias em áreas de risco, e o Programa Auxílio Moradia, uma ajuda financeira para famílias cadastradas, sem casa. A atuação governamental concentrou-se na remoção de parte das famílias das áreas de riscos de morros<sup>163</sup> e palafitas das margens dos rios que cortam a cidade, segundo nos informa João Pedro, gestor na Secretaria de Habitação:

---

<sup>161</sup> Conjunto habitacional com 22 blocos de prédios, quatro pavimentos, que totaliza 704 unidades habitacionais.

<sup>162</sup> “Assegurar a gestão democrática da Política Habitacional de Interesse Social, através da valorização dos espaços institucionais: Conselho de Desenvolvimento Urbano, Conselho Municipal do Meio Ambiente, Fórum do PREZEIS e Conselho do Orçamento Participativo; promover a descentralização da política e das ações no território municipal; facilitar e estimular a participação dos usuários na gestão da Política e na implementação das ações; valorizar a articulação interinstitucional das ações dentro e fora da Prefeitura: secretarias, órgãos, sociedade civil, municípios vizinhos, governo estadual e federal; inserir os Programas Habitacionais de Interesse Social nos programas de política urbana: Energia, Comunicações, Transporte, Saneamento Ambiental, Equipamentos Assistenciais e Sociais Básicos; priorizar as famílias com renda inferior a 3 salários mínimos e/ou que estejam em áreas de risco social e ambiental; articular Programas Habitacionais de Interesse Social aos programas de formação de mão de obra, de renda mínima e de geração de trabalho e renda, para elevar a competência e a consciência do cidadão e para reduzir os custos da produção da habitação e; estimular os prestadores de serviço à contratação preferencial da mão obra local capacitada”. (ATA - 122ª Reunião do CDU, 09/03/2004).

<sup>163</sup> Até o ano de 2005, o Programa Guarda-chuva tinha reduzido de 10 mil para 4.701 pontos de risco, retirado 3.792 famílias das áreas de risco e as incluído no auxílio moradia e 797 tinham recebido casas (CONFERÊNCIA DE HABITAÇÃO, 2006).

Antes, no governo passado, não existia o Auxílio Moradia. Havia uma chuva forte na cidade, colocavam as famílias nos abrigos; depois, passada a chuva, essas famílias voltavam para aquela casa, onde, mesmo com fissuras, mesmo com risco, mesmo com a CODECIR dizendo que aquela casa estava condenada, que não tinha condições de moradia. Então, foi a forma, que é chamada também de Programa Guarda-Chuva, que essas famílias..., tendo condições de voltar e a CODECIR, que é o órgão competente para analisar e viabilizar através de vistoria essas áreas, ela que diz se essas famílias têm condições de voltar ou não para essas moradias. (JOÃO PEDRO – entrevista A)

De quase 4.000 famílias atendidas, parte relativamente pequena recebeu casa e outra ainda estava (está) no Programa Auxílio Moradia, criado em 2001, que repassa um valor monetário, a fundo perdido, destinado a aluguel:

O auxílio moradia foi uma forma de o prefeito João Paulo encontrar, *não de forma paliativa, mas de uma forma concreta uma solução para as famílias que estavam no morro*, por exemplo, morando numa casa que estava em risco, retirando aquelas famílias. Essas famílias recebem uma ajuda de custo no valor de R\$151,00 e ficam aguardando [uma casa, FM]. Quando não tem condições de reconstruir no local de origem, a gente dá uma solução definitiva, que é um apartamento, uma casa, uma moradia digna, mesmo próximo onde aquelas famílias moravam. (JOÃO PEDRO).

Essa forma “não” paliativa de “resolver” o problema, em parte, transformou-se parte da política de habitação social, pois, até o mês de abril de 2009, período de realização dessa entrevista, já no terceiro governo do PT, ainda existiam, segundo o entrevistado acima, entre “4.000 e 4.600 famílias” que recebiam auxílio moradia e parte delas desde a criação do mencionado programa, conforme reconhece o gestor. Ao que parece, a demora deve-se à falta de terrenos para construir moradias próximas de onde as famílias residiam:

Tem famílias que estão [no programa, FM] desde 2001 e que estamos dando condição só agora, porque é muito difícil, primeiro porque, no sentido de buscar, procurar um local adequado pra essas famílias mais próximo de onde elas moravam isso é difícil. Então, por exemplo, a gente teve um conjunto habitacional. Construímos um conjunto habitacional lá em Dois Unidos, e as famílias que foram morar em Dois Unidos são famílias oriundas ali do Alto Santa Terezinha, do Alto do Pascoal, Dois Unidos, do Rio Monte, então o mais próximo possível (IDEM).

O caminho para as famílias conseguirem casa e saírem do Auxílio Moradia não é fácil. O discurso do gestor a esse respeito é vago e confuso; dá margem ao entendimento de que tal programa tem merecido pouca atenção do governo, no sentido de as famílias obterem

casa. Como se a prefeitura tivesse resolvido a parte “principal” do problema – tirar a família da situação de risco de morte –; agora poderia esperar pela casa por tempo indeterminado, com o apoio do Auxílio Moradia. Sobre o total de famílias beneficiadas com casa, o gestor da área de habitação deu a seguinte informação:

Olhe, veja bem: esse número eu não tenho, mas dá para a gente sentir. Nós retiramos cerca de 1000 famílias lá da comunidade Abençoados por Deus. Dessas 1000 famílias, 600 famílias foram para o Auxílio Moradia e 428 para o Habitacional, 420 aguardam o Habitacional, mas nós já entregamos esses 13 apartamentos, [digo, FM] esses 13 conjuntos habitacionais na verdade, que várias são do Auxílio Moradia, em Dois Unidos, em Linha do Tiro, vários que nós construímos (JOÃO PEDRO).

O MTST, um dos movimentos de luta por moradia de Recife, com famílias cadastradas no programa, num discurso destoante dos gestores, fez a seguinte análise do auxílio moradia: “É um benefício imediato que a gente aceita pelo momento, mas o que a gente acredita que não é um benefício que possa ajudar as famílias concretamente, afinal, 151 reais não dá para alugar uma casa pra morar uma família” (BRUNA – entrevista B2). O valor que as famílias recebem não dá para pagar um aluguel minimamente decente; elas alugam, na periferia, um pequeno espaço, de um ou dois cômodos; quando são parentes, juntam-se e dividem o aluguel: “Eu tenho o meu marido, a minha irmã tem o marido dela com os três filhos dela. Então, ela não vai conseguir alugar uma casa por 151 reais, essas famílias se juntam e alugam uma casa” (IDEM). O movimento tem famílias com até cinco anos cadastradas no programa e ainda não obteve resposta definitiva: “A gente tem famílias aqui em Recife que receberam o cartão do auxílio moradia válido durante três, quatro, cinco anos, mas que tem terreno sendo construídas as unidades... As mais antigas que vão estar saindo agora<sup>164</sup>” (BRUNA).

Contudo, entre os anos de 2001 e 2005 o governo municipal construiu 2.758 unidades habitacionais. Nas três gestões anteriores, dos anos 1990, foram construídas 2.494 casas, ou seja, em 17 anos, a prefeitura construiu apenas 5.252 habitações, sendo que a responsabilidade de construção coube aos governos estaduais e municipais, com fomento do governo federal. As casas e apartamentos construídos têm área útil reduzida: varia entre 39 e 44m<sup>2</sup>. Quanto ao saneamento, no primeiro período acima, a prefeitura atendeu a 8.565 domicílios. No que respeita à regularização fundiária, foram entregues 310 títulos de posse para famílias de baixa renda (CONFERÊNCIA DE HABITAÇÃO, 2006).

---

<sup>164</sup>

Entrevista realizada no mês de março de 2009.

A produção de habitação, na primeira gestão petista, em parte, não resultou de política habitacional, e sim de atendimento esporádico de demandas do orçamento participativo, como nos fala a coordenadora geral desse processo:

A questão da habitação dentro do orçamento participativo, o que a gente vem percebendo, mais e mais de 2003 pra cá principalmente, é que os grupos que, de uma forma ou de outra, já estavam [con]correndo no *ranking* em todas as políticas que tratam da habitação, *esses grupos que mais ou menos tinham chance, esses se mobilizaram mais* (TERESA – entrevista A).

Conforme deixa claro o discurso da coordenadora, a habitação na prefeitura, nesse período, era uma questão de oportunidade e de mobilização dos atores. Dos investimentos do OP, entre 2001 e 2007, em obras concluídas, em execução e licitadas, 23% de 295 milhões foram aplicados em habitação e 39%, em pavimentação e drenagem – maior percentual. Porém, na votação dessas duas prioridades temáticas, no mesmo período, ocorreu o contrário: habitação obteve mais de 1.100.000 votos, enquanto a outra prioridade conseguiu pouco mais de 303.000. Apesar da diferença, esta abocanhou a maior parcela dos recursos investidos (REVISTA DO OP, S/D: 9-15). Isso indica que, mesmo com toda discussão de prioridade no OP, a prefeitura impôs suas escolhas: investiu bem mais em pavimentação e drenagem. Pelo exposto, a demanda por habitação, no OP, não se constituiu em prioridade, mas em questão de *oportunidade* dos grupos.

Só em 2005, no segundo mandato de João Paulo, foi criada a Secretaria Municipal de Habitação, “*fruto de uma reivindicação do movimento popular*” (CONFERÊNCIA DE HABITAÇÃO, 2006 – grifos nossos). Em 2006, a Prefeitura realizou a primeira Conferência Municipal de Habitação<sup>165</sup> e aprovou a política habitacional com o objetivo de “*universalizar o acesso a moradia com condições adequadas de habitabilidade, priorizar segmentos sociais vulneráveis, mediante instrumentos e ações de regulação normativa, urbanística, jurídico-fundiário e de provisão*” (IDEM: 15, grifos nossos). Porém, no ritmo da produção habitacional dos últimos 17 anos, considerando o padrão reduzido das casas, poderíamos estimar uma meta de tempo para a prefeitura tentar universalizar a moradia ou zerar o atual *deficit* habitacional: mais de um século e meio. Portanto, o discurso da universalização tem efeito político, é direcionado aos movimentos. Quem não quer ouvir de certa autoridade política proposta positiva de resolução de um problema que lhe aflige?

<sup>165</sup> A conferência foi realizada entre os dias 20 e 22 de janeiro de 2006, com 419 delegados, 10 convidados e 49 observadores, total de 478 participantes.

A efetivação de políticas públicas, em geral, enfrenta vários limites: burocracia; tempo da política diferente do tempo real dos fatos, isto é, a realidade impõe urgência que a política não acompanha; recursos financeiros reduzidos frente ao alto volume de problemas sociais e questões de arranjos políticos. Porém os ritmos impostos às políticas e os resultados alcançados oferecem parâmetros sobre opções e caminhos escolhidos pelo gestor responsável dessas políticas. Por exemplo, no período entre 2005 e 2009, a Secretaria de Habitação do Recife teve o secretário substituído por quatro vezes, no sentido de se acomodarem as forças políticas na gestão, o que refletiu, sobremaneira, na construção e no desempenho da política habitacional no município.

A Secretaria Municipal de Habitação do Recife foi criada com objetivo de “consolidar a política habitacional”, mas esse propósito sofreu limitações em razão da rotatividade dos gestores, das ingerências políticas e da não priorização. Existiram outros limites ainda, inclusive o conformismo dos gestores: “Eu acho que a gente fez o que poderia ter feito por conta de que a gente passou os três primeiros anos da primeira gestão sem o apoio do governo federal e não tinha o apoio do governo estadual. Com a chegada do presidente Lula e com a chegada também de uma política habitacional de interesse social, a gente pôde, aí sim, elaborar projetos” (TERESA). A falta de terra para construir é outro ponto dessa alegação: “A gente não tem um banco de terra, a gente não tem essas terras... e muitas vezes, quando você via a construção de um habitacional num lugar, quando você ia à gestão interna, municipal, ou à do Estado, já tinha projeto pra ali” (IDEM). Também não encontramos, na gestão de habitação, discussão estratégica de como enfrentar tal problema. Se não era enfrentado, servia de justificativa do problema.

Conforme demonstramos ao longo desta seção, o CDU não tem intervido na política de desenvolvimento urbano de Recife, quanto à construção de política de habitação popular, urbanização e regularização de áreas nem no debate sobre o desenvolvimento urbano para além das áreas legais da cidade. Mesmo com a reforma do regimento interno realizada em 2005, essa questão não foi incluída nas atribuições do CDU. Na verdade, de maneira fragmentada e lenta, a prefeitura vem produzindo moradia popular e tentando enfrentar as desigualdades urbanas, com ações de programas e projetos que, quando muito, são apresentados naquele conselho. Até o ano de 2009, não existiam Conselho Municipal de Habitação, Fundo Municipal de Habitação e Conselho Gestor do Fundo<sup>166</sup>, recomendados na

---

<sup>166</sup> Em 2009, entre os dias 13 e 15 de novembro, foi realizada a segunda Conferência Municipal de Habitação, durante a qual foram eleitos os conselheiros do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social do Recife. Até julho de 2010, esse conselho ainda não tinha realizado sua primeira reunião e

política nacional de habitação de interesse social do governo federal desde 2005, para se constituir um sistema integrado de habitação social.

É forçoso concluir que o espaço CDU não abrange dimensões cruciais da problemática da habitação numa cidade como Recife; que a voz dos setores populares não está bem representada; que a representação da sociedade civil é frágil e desarticulada. Nessas condições, o espaço acaba por legitimar a desigualdade na cidade, em vez de atuar como fórum de debate e construção de política de desenvolvimento urbano para o município, capaz de reduzir as desigualdades, conforme nos faz crer sua legislação. Sequer a Secretaria Municipal de Habitação tem assento no comentado conselho, mesmo sendo a habitação ponto relevante no desenvolvimento urbano. A política de habitação popular de Recife, no período analisado, no primeiro momento, ocorreu de maneira descontínua, a cargo da Secretaria de Planejamento, por meio de programas e projetos; no segundo momento, está sob a responsabilidade de uma secretaria, porém com os limites apresentados, o que oferece pouca possibilidade de solução de curto prazo.

### **5.3 Demandas de habitação popular no OP: amplia de um lado, reduz no outro**

Prosseguimos, agora, com a análise da “demanda” habitação popular e negociação desta no orçamento participativo de Fortaleza, outra demanda mais geral, mas propriamente no COP. Antes de tudo, lembramos novamente a noção de “demanda” que manejamos com base na teorização laclauiana introduzida no primeiro capítulo, a qual consiste na menor unidade constitutiva de um grupo. Em outras palavras, grupos de atores sociais coletivos articulam-se em torno de unidades de demandas (LACLAU, 2005) e as ampliam, constituindo cadeia equivalencial de demandas sociais, que, por vezes, configuram as articulações discursivas. Assim, é possível nos mantermos em linha com nossa discussão da participação, examinando como se constituem esses espaços, como se dão os embates em torno das “demandas” – quais são, como são caracterizadas, negociadas, questionadas, reformuladas, decididas, implementadas –, que identidades se formam, fortalecem e transformam-se no processo. Portanto, não concentraremos nosso foco no aspecto metodológico do OP, porém é necessário caracterizá-lo, ainda que de maneira breve, para, depois, entrarmos no assunto principal.

---

tramitava a instituição do fundo. O conselho estará vinculado ao Conselho Municipal da Cidade em debate e funcionará ao lado do CDU, que continuará existindo.

O processo que reúne pessoas para discutir demandas sociais e alocar recursos financeiros na previsão de despesas do poder público municipal, conhecido como orçamento participativo – quase 20 anos depois do surgimento em Porto Alegre (RS), referido alhures –, foi instituído no município de Fortaleza, no ano de 2005, na primeira gestão da então prefeita Luizianne, do Partido dos Trabalhadores. Entretanto, desde os anos 1990, diversos municípios na região Nordeste<sup>167</sup> experimentam essa experiência referenciados na de Porto Alegre e em outras surgidas depois. Como afirma Rodrigues, secretário de planejamento da prefeitura, a experiência de Fortaleza também se beneficiou das primeiras: “A gente teve contato muito estreito com experiência do Rio Grande do Sul, a experiência de Belo Horizonte e de João Pessoa” (RODRIGUES – entrevista C). Nessa fala, está claro o esforço de construção hegemônica de “orçamento participativo”, uma demanda mais geral que possibilita aglutinação e difusão de outras específicas: de habitação, de educação, de saúde, de serviços públicos de pavimentação e saneamento etc.; juntas, dão sentido e significado ao orçamento participativo. Estas articuladas àquela ganham poder de disseminação, força de necessidade, forma de viabilização. Tudo isso é **política** – sim, pois a **demand**a por “orçamento participativo” é tão importante quanto as “materiais”.

O orçamento participativo de Fortaleza apresenta vários eixos aglutinadores de demandas específicas: assistência social, direitos humanos, educação, cultura, saúde, **habitação**, serviços públicos, esporte e lazer, meio ambiente, segurança, transporte, infraestrutura e trabalho e renda (PLANO DE AÇÕES DO OP, 2007). O processo de eleição de prioridades e de representantes das comunidades no OP envolve expressivo contingente de moradores. Geralmente, a maior participação em tal processo é de pessoas de baixa renda, assim também em Fortaleza, conforme a coordenadora do OP: “A gente tem um trabalho muito forte com alguns segmentos historicamente excluídos, então a ideia era que o orçamento participativo fosse também um instrumento de inclusão política pra esses grupos” (VITÓRIA – entrevista C). A inclusão social, segundo supõe a entrevistada, de setores populares participantes do processo, parece motivada na expectativa de melhores condições sociais via o OP. Esse propósito atribuído ao OP, por outro lado, também aguça os conflitos entre grupos de pessoas socialmente iguais que disputam as mesmas prioridades – situação

---

<sup>167</sup> O OP é experimentado, desde os anos 1990, por, várias prefeituras nordestinas: Icapuí (CE); Campina Grande, Cabedelo e João Pessoa (PB); São Luís (MA); Camaragibe, Olinda e Recife (PE); Aracaju (SE) e Teresina (PI), entre outras. Em algumas dessas experiências, ele é chamado de orçamento participativo, orçamento democrático, orçamento popular; resguardadas as devidas diferenças, todas têm seguido diretrizes metodológicas da experiência de Porto Alegre.

esta em que a gestão se desdobra para arbitrar os conflitos e insatisfações, conforme mostramos adiante.

Em Fortaleza, o OP realiza três rodadas de mobilização e discussão em seis regiões administrativas: na etapa inicial, há reuniões preparatórias; na sequência, realizam-se as assembleias deliberativas e decisivas – momento de votação das prioridades e decisão sobre as que serão incluídas no orçamento, eleição dos delegados representantes das comunidades e eleição, dentre estes, dos membros do COP –; a etapa final consta de várias reuniões do COP e técnicos da prefeitura, para discutir e votar o documento orçamentário, que é enviado à apreciação da câmara municipal e prossegue para acompanhamento às obras. Tal processo, que dura praticamente o ano inteiro, é denominado de ciclo do OP (CADERNO DE FORMAÇÃO DO OP FORTALEZA, 2007).

Compõem o COP conselheiros governamentais – indicados pelo poder público –, conselheiros eleitos em assembleias regionais e segmentos sociais – mulheres, populações negras, idosos, jovens, lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, transgêneros e simpatizantes (LGBTs) – e um conselheiro dos seguintes conselhos setoriais: assistência social, criança e adolescente, habitação, saúde e trabalho. O total de conselheiros é de, aproximadamente, 90 pessoas, mas esse número varia na proporção dos delegados eleitos: até 30 delegados por região elegem seis conselheiros; acima daquele número, a cada 15 delegados elege-se um conselheiro. Os segmentos sociais com até 15 delegados elegem dois conselheiros; a partir desse número, repete-se a fórmula do segmento anterior. Além desses, o governo indica quatro conselheiros sem direito a voto. Não podem exercer a função de conselheiro pessoas com mandato público eletivo; cargo comissionado; assessor parlamentar; agentes de política, programas e projetos governamentais; com função de chefia indicadas pelo poder público. Quando em disputa de mandato eletivo no poder público, o conselheiro deve licenciar-se da função. O conselho compõe-se de pleno, coordenação e secretaria executiva, a fim de assegurar sua gestão (REGIMENTO INTERNO OP, 2007).

Teoricamente o COP propõe, delibera e fiscaliza a elaboração e execução de parte do orçamento público. Dizemos teoricamente, porque essas ações estão explicitadas em regimento, mas, na prática, os conselheiros enfrentam limites, conforme mostramos adiante; dizemos parte, porque, em geral, o OP discute parte da parte dos recursos de investimento do orçamento. No caso de Fortaleza, o gestor responsável não soube, ou não quis, nos informar esse valor: “Nós não temos nenhuma condição de estabelecer esse valor porque... Não tem esse valor, principalmente porque se trabalha também com serviço” (RODRIGUES). As demandas são ordenadas e cada secretaria realiza as de sua área. Não há centralização dos

investimentos, tampouco monitoramento sistemático, o que faz delegados e conselheiros não saberem informar as suas comunidades sobre quanto foi investido na habitação e em outras demandas materiais, bem como dificulta o acompanhamento sistemático da gestão e da execução orçamentária do OP.

Para facilitar a negociação com as secretarias e monitorar a execução das obras, as demandas são sistematizadas no Plano de Ações do OP. Cabe ao conselho assegurar a negociação do referido plano com o governo. Mas o processo de negociação, de acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária não é fácil, pois depende de vários fatores, como conhecimento técnico, tempo para reuniões, conhecimento sobre a legislação financeira, vontade política do gestor, disponibilização de informações aos conselheiros e condições necessárias para o desempenho da função – limites de difícil superação integral, uma vez que, quase nunca, os conselheiros dispõem de todas as condições de trabalho.

Entretanto, na área da habitação, o COP exerce função relevante, pois passam pelo OP as demandas da população<sup>168</sup>, como informa Antonia Lucia, dirigente da política de habitação municipal: “Pra nós passa tudo, principalmente as demandas e recursos pelo OP. Foi nossa aqui da HABITAFOR e do conselho essa decisão, em função da escassez dos recursos e da quantidade de demanda” (ANTONIA LUCIA – entrevista C). Desde 2005, as ações de habitação foram centralizadas na Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR)<sup>169</sup>, órgão da administração indireta responsável pela política de habitação e urbanização, acompanhamento às políticas urbanas do governo federal e captação de recursos financeiros, como nos explica a gestora responsável:

Hoje a habitação é atrelada, é referenciada ao sistema nacional de habitação... Quando o Ministério das Cidades foi criado, criou-se o sistema integrado de habitação. Nós tentamos replicar e executar aqui, em Fortaleza, o mesmo ciclo da política nacional, como, por exemplo, aqui não tinha um órgão que centralizasse a política [de habitação, FM]. Então, quando nós

<sup>168</sup> Apesar da relevância do COP no debate das demandas de habitação no OP, isso difere sobremaneira da experiência do orçamento participativo de habitação (OPH) de Belo Horizonte, implantado desde 1995. Enquanto em Recife e em Fortaleza a demanda de habitação popular é discutida no âmbito do conjunto das demais demandas, em Belo Horizonte a prefeitura destinou, ainda no ano de 1996, seis milhões de reais, constituiu um conselho municipal de habitação e organizou um processo de orçamento participativo da habitação popular somente com famílias sem-casa. Elas viviam todo o processo do OP, coordenado pelo conselho, mais voltado para sua demanda de habitação. Esse processo teve forte participação dos movimentos sociais de sem-teto daquele município. Tal proposta demonstrou compromisso mais forte da prefeitura com as demandas desse setor, geralmente mais vulnerável socialmente, em relação à experiência aqui analisada (GODINHO; NAVARRO, 2005).

<sup>169</sup> A HABITAFOR, criada pela Lei Municipal de nº 8.810, de 30 de dezembro de 2003, substituiu as funções da Secretaria Municipal de Habitação. Suas atribuições são planejar, coordenar, executar ações de urbanização, habitação e regularização fundiária.

chegamos em 2005, aqui tinha 14 órgãos que executavam habitação... Então, nós tentamos centralizar e reforçar a fundação com dotação orçamentária própria. Em seguida, o conselho [de habitação, FM], que aí seria o segundo passo, o conselho deliberativo, que o nosso conselho deliberativo da política de habitação (ANTONIA LUCIA).

A participação no OP, quanto à habitação, relaciona-se a dois aspectos: alta carência habitacional dos participantes e esforço de mobilização destes para garantir no orçamento suas demandas. A carência social, nesse caso, estranhamente funciona como um “tônico estimulador” da participação de pessoas que acreditam conseguir uma casa via o OP; mais do que isso, acreditam na melhoria das condições de vida. Por tal razão, as “grandes assembleias que a gente teve, as pessoas se articularam pra ir votar na demanda que era de habitação” (RODRIGUES).

Percebendo o crédito das pessoas no OP, a fundação mudou a estratégia de atendimento a grupos ocupantes: “A HABITAFOR adotou uma política que passa muito por aí... então, eles não saem mais fazendo cadastro de qualquer ocupação que acontece; eles incentivam grupos ocupantes a apresentarem as demandas da habitação no OP” (IDEM). Em tom otimista, continuou o gestor apresentando este exemplo: “Então, as pessoas saíram caminhando pela cidade, mais de 250 pessoas, de uma comunidade até outra e foram juntas pra assembleia e lá fizeram a discussão todinha e nós chegamos no conselho com essa demanda e o conselho debateu e deliberou” (RODRIGUES).

A participação nas assembleias do OP parece ser vista positivamente, por se mobilizarem entre comunidades e demandas. Não deixa de ser plausível a ação de mobilização de pessoas em torno da consecução de direitos, mas o exemplo acima não vai exatamente nessa direção, porque responde à indução da HABITAFOR à mobilização de setores carentes, os quais, conforme já demonstramos, respondem às provocações de mobilização. A questão, então, é saber como responde a prefeitura a tais mobilizações. Em entrevista, a representante da HABITAFOR, Antonia Lucia, apresenta resposta à questão: “foram [as demandas, FM] submetidas ao orçamento participativo. Por quê? Porque o nosso orçamento é muito baixo, é 5% do orçamento global [da prefeitura, FM]” (ANTONIA LUCIA). Assim, sem dinheiro suficiente para atender todas as demandas, o caminho mais fácil é oferecer às pessoas (inclusive mais carentes) a oportunidade de disputarem (debaterem) entre si a realização das demandas.

O fragmento abaixo de uma ata de reunião das negociações do COP com a HABITAFOR ilustra bem o debate em tela.

O conselheiro Zé pediu esclarecimento sobre os motivos da resposta NÃO dada à demanda 2008.6.38.1. O conselheiro Paulo pediu esclarecimentos acerca da resposta negativa dada à demanda 2008.6.42.18. O conselheiro Francisco deseja saber como explicar a comunidade o não que a demanda recebeu. Laurentino gostaria de saber porque a demanda de NID 2008.1.5.16 foi negada novamente. O conselheiro Clemente pede, então que a secretaria explique o não das demandas recusadas de NID 2008.3.19.29 e 2008.3.19.24. O conselheiro Fabiano lembra que faz três anos que as pessoas que moram na área de risco da citada na demanda 2008.6.49.5 votam nessa proposta nas assembléias e considera que pode-se negociar a demanda diminuindo a quantidade de moradias solicitadas, ou trocar por um outro projeto que possa ser implementado. A conselheira Gilda diz que foram mobilizadas 612 pessoas para a assembléia do OP que aprovou as demandas de NID 2008.2.7.2 e 2008.2.7.1 e como explicar para a população que a proposta não pode ser atendida<sup>170</sup> (ATA - Reunião do COP, 13 de agosto de 2008).

Pelo exposto, houve proposição e negociação do COP, mas, principalmente, cobraram-se pelas demandas não realizadas; houve até pedido de como explicar à comunidade o **não** que a demanda recebeu. Ansioso por dar resposta à comunidade, o conselheiro Fabiano propôs, inclusive, diminuir a quantidade de demandas aprovadas ou substituí-las por projeto exequível. Eis a resposta da Fundação a essas cobranças:

As demandas foram analisadas financeiramente, tecnicamente e responderam a estas com um “sim, pé no chão”. As fontes de recursos vêm de emendas, convênios e da União, para executarmos as 94 demandas [do ano de 2008, FM] precisaríamos de duas vezes mais que o orçamento atual. Mas eles [conselheiros, FM] têm que ter cuidado para não aprovar e frustrar a população. Para ampliar as ações em um local é necessário reduzi-las em outro (ATA - Reunião do COP, 13 de agosto de 2008).

A resposta é genérica e lacônica, em parte não responde à preocupação dos conselheiros. Traduzindo o “sim, pé no chão”, não há dinheiro para realizar todas as demandas aprovadas e negociadas no COP. Então, por que se aprovam todas essas prioridades? Por um lado, pela pressão social; por outro, a prefeitura trabalha, na área da habitação, com recursos de convênios e projetos. As demandas aprovadas constituem esses projetos; porém, como nem todos são aprovados, a fundação tem que ajustar, mexendo de um lado e reduzindo de outro. Enquanto isso, os conselhos devem cuidar ainda de não “frustrarem” a população (note-se que não é a prefeitura ou a fundação que frustrará a população). De fato, os conselheiros são os que estão no dia a dia com as comunidades, consequentemente os primeiros a serem cobrados, pois foram eleitos sob a promessa de lutar

---

<sup>170</sup>

NID – Número de Identificação de Demanda. Os nomes dos conselheiros são fictícios.

pelas demandas da comunidade. Assim, por um lado, acabam exercendo a função de escudo da prefeitura na defesa de cobranças das comunidades; por outro, exigem da gestão o cumprimento do compromisso com as demandas, mas têm que contentar-se com respostas tecnicamente bem elaboradas. Porém, é salutar que a gestão trate a questão de forma aberta e transparente, recorrendo à ajuda dos cidadãos.

O balanço da gestão, no período 2005 a 2009, apresenta a produção habitacional da prefeitura: construção de 3.591 novas unidades, entre casas e apartamentos, implementada por meio do OP. As ações do Programa Minha Casa Bela<sup>171</sup> beneficiaram, aproximadamente, 6.000 (seis mil) pessoas de baixa renda com recursos de até R\$ 900 reais para melhoria habitacional, agrupadas em mais de 60 associações – um dos critérios de acesso ao programa. Do valor acessado, cerca de 40% foram subsídios do município; o restante constituiu-se em empréstimo a ser pago em até 24 parcelas. As demandas do referido programa no OP são genéricas: melhorias de casas e do bairro aonde ocorreu(e) o serviço. Somam-se a essas atividades de regularização fundiária de loteamentos, de conjuntos habitacionais e de ocupações; urbanização de áreas e atuação em áreas de risco (BALANÇO DA GESTÃO, 2010). O volume de demanda de habitação no OP, entre 2005 e 2007, foi de 6.480 unidades, bem superior ao executado (PLANO DE AÇÕES DO OP, 2005; 2006; 2007).

A relação demandas propostas *versus* demandas executadas vem sofrendo desajuste desde o início do processo (2005): por exemplo, em março de 2009 o índice total de execução das demandas, segundo Vitória, responsável pelo OP, **era 60%**. Várias prioridades eleitas no início do processo, após quatro anos, não tinham ainda sido executadas. Como afirma o entrevistado Rodrigues, isso causou inquietação nos gestores: “Não adianta colocar novas demandas, porque vai virar uma ilusão, porque não consegue cumprir” (RODRIGUES). O desequilíbrio produziu impacto negativo no OP: “No primeiro ano, houve uma negociação acima da capacidade financeira do município, e é claro que isso gerou no segundo ano..., todo mundo diz: ‘Vamos com cuidado aqui, porque nem no tempo, nem financeiramente é possível a execução disso, e a não execução compromete a continuidade dessa participação, a credibilidade, a legitimidade do processo” (VITÓRIA).

Esse descompasso, segundo a entrevistada, deve-se à realidade de anos de acumulação de carência da população que “vinha com toda uma demanda reprimida de anos e

---

<sup>171</sup> Em novembro de 2009, por iniciativa de uma vereadora, ex-presidente da Federação de Entidades de Bairros e Favelas (FBFF), esse programa foi transformado em lei municipal e tornou-o política municipal, com os seguintes critérios de acesso: o requerente ser vinculado e participar ativamente da associação do bairro em que reside; ter renda mensal entre um e três salários mínimos; participar, por até três vezes, do programa e sua associação por vezes ilimitadas.

anos de espera e de muita expectativa numa mudança e aos gestores por sua vez com dificuldade de avaliação” (IDEM) e de elaborar planejamento exequível. Representantes dos movimentos populares apontam o problema na mesma direção: “Então, o primeiro ano de orçamento foi assim: todas as comunidades botavam o que queriam e a prefeitura não tinha muita noção disso, aprovava tudo. Então, por isso que existe um alto índice de demandas que não foram atendidas” (MARGARETE – Entrevista D2). Tal comentário é pertinente em relação à inexperiência dos gestores com o OP – a causa, talvez principal, do desequilíbrio.

As lideranças do NUHAB apresentaram a seguinte análise sobre a questão:

Então, em 2005, foi uma avalanche de propostas e, quando foi para o fórum de conselheiros pra defender as propostas, muitas delas, eu acho que 70% delas, foram para a não [execução, FM]... Então, a proposta era o que, a cada ano levantar propostas, porque o orçamento é anual, e escolher novos delegados. Só que, em 2008, nós vimos que esse formato tinha que mudar, porque, ano a ano, não dá pra poder ter novas propostas, isso é inviável, isso é complicado orçamentariamente falando, e que as propostas... Tem propostas de 2005 que não saíram ainda e elas não podem estar passando ano a ano. Isso criou um desgaste no próprio processo com o movimento, com as pessoas que não são ligadas a movimento, mas que estavam participando. (MOURO – Entrevista D1).

O desajuste na capacidade financeira e operativa da prefeitura frente ao volume de demandas provocou, em 2009, um “estouro” no processo. A prefeitura, não conseguindo efetivar grande parte das demandas até 2008, viu-se obrigada a interromper o processo. Mas a sugestão de interrupção partiu dos atores coletivos aglutinados no NUHAB, puxado pela Federação de Entidades de Bairros e Favelas (FBFF), os quais se adiantaram e propuseram à prefeitura a suspensão de eleição de prioridades e de delegados até as demandas eleitas serem executadas: “Nós fizemos por escrito o movimento comunitário, a proposta pra que não tivesse orçamento participativo esse ano de 2009. Não tivesse o ciclo de apresentar propostas, de tirar novos delegados, que é um desgaste a mais pro instrumento, que eu particularmente defendo ele”. (IDEM). Avalia a gestora: “Pra mim, inicialmente foi surpreendente que tivesse vindo deles, não participei da reunião”. (VITÓRIA). E completou: “O pessoal é muito responsável”.

O representante da Federação de Entidades de Bairros e Favelas, instituição participante do Conselho Municipal de Habitação e do COP, apresentou a seguinte crítica sobre a habitação no OP: “Nós temos aqui a política de habitação de conto de fada. Aqui, nos contratos, é para ser [a obra, FM] entregue em um ano, é entregue em dois, até mais do que isso; então, nunca vai contribuir pra a redução do *deficit* habitacional” (MAURO). Um dos

representantes do NUHAB, em entrevista, foi mais duro: “Então, o OP mesmo não funciona. Primeiro, a HABITAFOR é campeã em OP, mas não consegue recurso pra bater uma xerox com a Secretaria de Finanças. Por que isso acontece? O recurso da HABITAFOR é quase todo recurso federal”. (JOSÉ FIRMINO – Entrevista D2).

A prefeitura reconheceu o desgaste e repensou o OP em duas estratégias: reorientando a participação para a elaboração do Plano Plurianual (PPA), “a gente mantém, nesse momento, as reuniões ordinárias tanto do conselho como do fórum, que são regionais, e já tivemos as primeiras atividades do PPA... outro tipo de discussão que, dessa vez, não se pauta na demanda pra comunidade X ou Y no PPA” (VITÓRIA). Em vez de se fazer a rodada de eleição de prioridades, realizou-se uma prestação de contas às comunidades: “Vamos trabalhar no segundo semestre, ao invés de novas assembleias, a construção de uma prestação de contas” (IDEM). (O prazo não nos permitiu examinar esse processo).

De fato, os recursos que a fundação movimenta provém de convênios e projetos com o Ministério das Cidades, Caixa Econômica e, mais recentemente, do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo Lula. Nesse sentido, a *Constituição* estabeleceu diretrizes para a política urbana, referida alhures, mas não definiu as fontes de financiamento. Nem os municípios tinham, até 2005, obrigação com financiamento habitacional. Os recursos para habitação ficavam a cargo da “velha” vontade política do gestor para captar e repartir o “bolo” do orçamento entre as políticas municipais<sup>172</sup>. Nem mesmo a *Lei do FNHIS*, que determina a criação de fundo municipal de habitação, com contrapartida financeira do município, especifica o valor dessa contribuição. A fonte de recurso para habitação popular até o momento continua sendo, desde os anos 1980, programas do governo federal geridos pela Caixa Econômica Federal. A consequência da falta de fonte de financiamento para habitação, nos municípios pesquisados, e certamente nos demais, é a política atomizada e segmentada. Mas, na verdade, a fragmentação é bastante comum na gestão pública também por falta de planejamento adequado, exequível e ausência de prioridade de governo. Somente nos últimos anos, com apoio do governo federal e tendência de a política urbana nacional avançar com as conferências das cidades, esboçam-se condições de se constituir uma política de habitação tanto em Recife quanto em Fortaleza, a qual poderá fazer frente ao *deficit* de forma

---

<sup>172</sup> Contudo, o artigo 12, incisos I e II da Lei nº 11.124/2005, determina que “os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios que deverão: I – *constituir fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar Política de Habitação de Interesse Social* e receber os recursos do FNHIS e; II – *constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação*, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes de movimentos populares (grifos nossos).

sistemática. Contudo, levará tempo para a habitação ocupar lugar central na gestão ao lado de outras políticas sociais, como, por exemplo, educação e saúde, que têm fundos específicos e critérios de uso.

Nesse aspecto, em Fortaleza, foram dados passos concretos na direção da construção de uma política municipal de habitação, integrada às iniciativas do Ministério das Cidades, com a criação da Fundação de Habitação, do Conselho Municipal de Habitação, do Fundo Municipal de Habitação, do Conselho Gestor do Fundo, com o programa institucional Casa Bela e discussão das demandas de habitação no COP. Em Recife, os mesmos passos estão lentos, não se percebe ainda articulação de tais instrumentos; mas está em discussão a criação do Fundo Municipal de Habitação, o Conselho Gestor do Fundo, o Programa Auxílio Moradia (política de governo, não do município) e o Conselho da Cidade, mantendo-se o CDU. A instituição dos aludidos espaços canaliza mais o debate, as demandas e potencializa a negociação entre atores sociais coletivos e governo local, de modo mais sistemático e concreto no âmbito da habitação, apesar dos limites referidos alhures.

Os discursos de órgãos/instâncias públicas com atuação na área de política pública urbana e na participação na fração de Estado, município, em Recife e Fortaleza, nos últimos anos, como ficou demonstrado, explicitam a disputa da atuação de setores da sociedade em torno da demanda habitação. O CDU desenvolve ação que, pouco ou quase nada, relaciona-se com demandas da reforma urbana nos aspectos da habitação popular, regularização de áreas, urbanização de favelas e implementação de instrumentos urbanísticos do *Estatuto da cidade*. Sua atuação é marcadamente normativa na área de grandes empreendimentos da construção civil, com anuência de setores da sociedade civil organizada presente nele. Não discute questões de interesse dos setores populares. Essa postura legitima um processo de desenvolvimento urbano que não inclui (ou inclui lentamente) os segmentos sociais mais fracos na construção da cidade, no acesso a bens e serviços públicos e no debate profícuo sobre a gestão da cidade, no sentido de torná-la mais democrática e socialmente mais justa.

As demandas de habitação popular, urbanização, transporte público de qualidade, regularização não se constituem, até o presente momento, em política pública **central** nas gestões dos municípios em debate. Elas são realizadas por meio de projetos, programas e convênios, que sofrem o fluxo e o refluxo da rotatividade de gestores nos postos de comando da gestão e limitações de recursos. No OP, a habitação popular aparece com força, mas este não consegue dá resposta satisfatória ao volume de demanda. Contudo, nos últimos anos, após o lançamento da política de habitação de interesse social do governo federal, nos governos municipais onde a pesquisa foi realizada, há movimentação e pressão social no sentido de se

articularem iniciativas do que seria uma política habitacional local, articulada à política nacional, para enfrentar o *deficit* de habitação de maneira mais sistemática. Porém isso, para se efetivar, dependerá da continuidade dessas articulações e do debate entre o governo e a sociedade civil organizada.

De modo geral, a análise da ação coletiva de atores sociais urbanos, na relação com instâncias estatais, na fração de Estado, município, até aqui indica relação não pacífica; ao contrário, ocorre em campo discursivo de disputa de significado em torno de políticas públicas urbanas, também de democratização da gestão, no âmbito da reforma urbana. Conforme observamos no discurso dos gestores públicos e de lideranças de movimentos populares urbanos, o OP, como demanda geral aglutinadora de outras demandas materiais, canaliza para a gestão os “reclames” de uma gama de grupos participantes desse processo e tivesse ele gestão e recursos financeiros suficientes, certamente seria uma maneira adequada de atacar os problemas sociais. A luta pela habitação, no OP e no CDU, alimenta e é alimentada, como em outros espaços de participação, num “caldo” de cultura(s) política(s), por práticas discursivas – tanto do poder público quanto de atores populares coletivos urbanos – as quais azeitam e também enferrujam a relação política do Estado com a sociedade civil. No município de Recife, onde a tradição de movimentos populares urbanos existe há mais tempo e é forte, essa questão torna-se mais explícita na relação e no posicionamento de tais atores com a gestão, na negociação de suas demandas. Em Fortaleza, há um esforço tanto dos setores populares analisados quanto da gestão atual para construir elementos de cultura(s) política(s) mais participativos, contrapondo-se a práticas tradicionais de imbricamento desses atores. E, como demonstramos no marco teórico conceitual, no capítulo primeiro, as práticas discursivas articulatórias ocorrem num campo de disputa de significados. A relação dos atores populares da reforma urbana com as gestões locais, portanto, dá-se nesse sentido, em que ora negociam, ora constroem parcerias, ora, ainda, estão em lados opostos constringendo um ao outro e disputando o sentido e significado da reforma urbana. No OP, no CDU e no processo de legislação participativa (Plano Diretor), naqueles municípios, segundo vimos demonstrando neste capítulo, esse processo tem-se acirrado. Por fim, o próximo e último capítulo desta tese trata das práticas discursivas dos atores do campo da sociedade civil.

## 6 AÇÕES COLETIVAS URBANAS: *PRÁTICAS DISCURSIVAS E SENTIDOS TRANSITÓRIOS NO ÂMBITO DA MORADIA POPULAR*

Neste capítulo, focamos a análise nos casos empíricos da pesquisa, no campo da sociedade civil, mas são atores coletivos que vêm atuando no âmbito da luta pela reforma urbana e moradia popular. Primeiro, procedemos à leitura de dois fóruns que aglutinam movimentos populares e ONG em torno de demandas de políticas públicas urbanas, examinando trajetórias, estratégias de atuação e sua relação com o poder público local. Na sequência, aprofundando mais ainda a análise, centramo-nos na atuação de três movimentos de luta pela moradia ancorados nos fóruns, mas com agenda de ação própria. Desses, dois se utilizaram da estratégia de ocupação de imóveis – terreno e prédios – para fins de moradia e um situa-se no âmbito do movimento comunitário, inserido nas políticas sociais públicas. Passemos à análise.

### 6.1 Articulações da sociedade civil em torno da reforma urbana

O Fórum Estadual de Reforma Urbana de Pernambuco (FERUPE) e o Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (NUHAB) de Fortaleza são **articulações** hegemônicas, no sentido laclauiano – como demonstramos no primeiro capítulo –, no âmbito da sociedade civil, com variedade de atores sociais urbanos aglutinados em torno de demandas sociais urbanas. Para Scherer-Warren, é um processo que “constitui o que denominamos de Rede de Movimento Social, a qual pressupõe a identificação de sujeitos coletivos em torno de valores, objetivos ou projetos em comum” (SCHERER-WARREN, 2006, p. 127). Porém, na teoria do discurso, o que define a identificação não é a comunhão de valores e objetivos, **mas as experiências do deslocamento e do antagonismo**, que produzem significantes vazios capazes de hegemonizar várias demandas sob uma delas; os objetivos e valores comuns são construções discursivas *ex-post*, e não preexistentes à articulação; não há encontro de identidades previamente definidas, há convergência em torno de uma ameaça/inimigo comum que reconstitui a identidade dos diversos grupos e suas demandas, conforme vimos no capítulo primeiro.

A primeira articulação tem raízes entranhadas nas lutas sociais de democratização política e reformas sociais do final dos anos 1980. Ela surgiu no bojo da discussão e

elaboração da *Constituição estadual* e da *Lei Orgânica municipal*, no início dos anos 1990, em Recife, onde certas ONG se articulavam para propor emendas a esses textos legais. No início, a articulação se envolveu diretamente com as propostas para a *Constituição estadual*, depois para a Lei Orgânica e, mais tarde, com a revisão do Plano Diretor. Na prática, foi incentivada pelas ONG que, à época da Constituinte, articularam a emenda da reforma urbana em Pernambuco (FERUPE, 2006) e, daí em diante, prosseguiram como atores coletivos. Com o trabalho de ONG, como FASE e ETAPAS, cada vez mais concentrado na problemática urbana local, os movimentos populares urbanos – alguns, inclusive, surgidos posteriormente à articulação, como a Central dos Movimentos Populares e o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto – foram, aos poucos, aglutinando-se à articulação. Esta, apesar de ser denominada estadual, atua, desde sempre, mais fortemente, no município de Recife e na respectiva região metropolitana.

A segunda articulação surgiu mais recentemente, em 2001, com as **demandas** sociais urbanas do município de Fortaleza e com o apoio de ONG à articulação de movimentos sociais urbanos. As demandas da reforma urbana e políticas públicas na capital cearense e as relações com o FERUPE impulsionaram o NUHAB como ator coletivo. Esses dois fóruns, portanto, são exemplos de **cadeia equivalencial de demandas** sociais no âmbito da reforma urbana, em ambos os municípios, pois as especificidades de cada ator aglutinado nos fóruns têm levado a articulação da demanda hegemônica à reforma urbana.

O FERUPE aglutina amplo leque de atores sociais coletivos urbanos, agrupados em três blocos<sup>173</sup>: movimentos populares urbanos de luta por moradia, federações de associações e associações de moradores de bairros e ONG. Ele funciona com uma coordenação composta por membros dos três blocos: núcleos temáticos (habitação e solo urbano; gênero, raça e etnia; meio ambiente; transporte); reuniões de núcleos; assembleias mensais (RERUPE – Relatório,

---

<sup>173</sup> Atores que compõem o FERUPE: Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM (PE); Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto – MTST; Central de Movimentos Populares – CMP (PE); Organização e Luta dos Movimentos Populares – OLMP; Movimento Terra, Trabalho e Liberdade – MTL; Confederação Nacional das Associações de Moradores – CONAM (PE); Federação das Associações de Moradores de Igarassu – FEMECI; Federação de Associações de Moradores do Ibura-Jordão – FIJ, Articulação de Entidades Comunitárias da Caxangá – ARCCA; Federação das Entidades Comunitárias de Camaragibe – FECAM; Movimento de Luta de Bairro – MLB; Movimento de Luta pelo Teto – MLT; Movimento em Defesa da Mata Uchoa; União Brasileira de Mulheres – UBN; União das Associações Comunitárias de Olinda – UNACOMO; Associação das Rádios Comunitárias e Livres de Pernambuco – ARPE; Centro de Educação e Medicina Popular – CEMPO; Associação Ecológica de Cooperação Social – ECOS; FIAT LUX – Igarassu; Sindicato dos Urbanitários, Sindicato dos Metroviários de Pernambuco, Segmento Popular do PREZEIS e Grupo Zumbis Capoeira. No grupo das ONG, integram o FERUPE, o Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF), Centro D. Helder Câmara de Estudos e Ação Social (CENDHEC), Centro Josué de Castro (CJC), Centro das Mulheres do Cabo (CMC), Escola de Formação Quilombo dos Palmares (EQUIP), Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação social (ETAPAS), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Visão Mundial, Habitat para a Humanidade (Brasil), Serviço de Justiça e Paz e Observatório Pernambuco de Políticas Públicas.

S/D). Por vezes, o NUHAB, em fortaleza, aglutina outros atores coletivos urbanos<sup>174</sup>: movimentos de luta pela moradia, associações comunitárias e federação de associações de moradores e ONG. A composição para funcionamento é similar à de seu congêneres – coordenação, grupos de trabalhos e reuniões mensais –, bem como a forma de atuação dos atores. O repertório de ação das articulações está focado na reforma urbana, precisamente nas demandas da política de desenvolvimento urbano quanto à habitação popular, transporte coletivo, regularização fundiária, urbanização de áreas faveladas, instalação de equipamentos coletivos urbanos de atendimento à população de baixa renda e participação nos espaços públicos, no âmbito de seus municípios (SISTEMATIZAÇÃO NUHAB, 2007; FERUPE – Relatório, S/D).

Tanto o FERUPE quanto o NUHAB se articulam com o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) referido alhures. Funcionam, de fato, como núcleos irradiadores da ação deste, por meio de intensa programação (FNRU, 2005). As ações nacionais desdobram-se em eventos locais periódicos, como seminários, oficinas, assembleias, mobilizações, marchas, ocupações, audiências com parlamentares e gestores públicos e participação em conferências das cidades – nacionais, estaduais e municipais. Em tais ações, adota-se perspectiva local-global, porque tratam dos problemas sociais no âmbito da realidade local, estabelecendo conexão com a problemática urbana nacional. Desse modo, o FERUPE, mais bem estruturado, tem uma pauta de ações arrojada. O NUHAB, no período investigado, concentrou-se na organização interna e no diálogo com o poder público em função da elaboração do Plano Diretor. Igualmente, o FERUPE enfrentou o diálogo do Plano Diretor do Recife, conforme se vê mais adiante.

Constituíram-se três blocos de ações: atividades de mobilização, articulação e pressão social; atividades de proposição e negociação de demandas e atividades de fortalecimento institucional. O primeiro bloco consiste de atividades dos movimentos de luta por moradia, os quais realizam marchas, atos de protestos, ocupações e negociação com gestores públicos. As articulações apoiam os movimentos, sempre à frente das ações coletivas na rua, como informou a coordenadora do Movimento de Luta de Bairros Vilma Farias: “O interessante de a gente participar do NUHAB é estar discutindo com os outros movimentos estratégias pra a gente poder fazer aquela luta conjunta. Então, o objetivo do NUHAB é forte

---

<sup>174</sup> Quatro ONG, três serviços de assessoria ligados à universidade, dois grupos de serviços sociais de origem pastoral e cinco movimentos populares urbanos, Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF), O Movimento de Conjunto Habitacional, a Central de Movimentos Populares de Fortaleza (CE) e o Movimento de Luta de Bairros, Vilas e Favelas (LMB).

nesse sentido” (VILMA FARIAS – entrevista D2). Na mesma linha, acrescentou Mauro, diretor da Federação de Entidades de Bairros e Favelas:

O NUHAB contribui pra a federação... É um campo onde nós vamos colocar nossas propostas, discutir com outros movimentos e tentar fazer bandeiras únicas municipais. Porque a ideia também da federação aqui é unificar a bandeira de luta comum a todos. Então, o NUHAB é um espaço de congregação, de união de bandeiras de luta pra a própria cidade (MAURO – entrevista D2).

Assim, esses atores constroem uma hegemonia articulatória de demandas e dão visibilidade aos fóruns, pois as ações aparecem como realização da articulação de atores, e não de um ator isolado. As articulações trabalham a formação dos movimentos, como nos fala o coordenador do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto:

O Fórum de Reforma Urbana leva informação até nossa base, que às vezes a gente faz uma ocupação lá, e o pessoal fica desinformado lá, não sabe... E aí o Fórum de Reforma Urbana junto com o MTST leva a informação até os companheiros que estão lá na base (LASATIEL – entrevista B2).

A formação consiste da leitura da realidade dos atores, de modo simples e analógico, articulada na dimensão do local-global, para fazer entender, de modo crítico, as causas da realidade de carência social deles e, por meio desse exercício aparentemente didático, construir uma linha de antagonismo: identificar um inimigo ou um conjunto de elementos estruturais que produzem a “carência social”.

Nem tudo é tranquilidade nesses fóruns. Neles existem tensões, conforme observamos na fala de um coordenador do FERUPE:

O Fórum de Reforma Urbana não é uma federação de movimentos nem uma associação de ONG. Pra mim, o que caracteriza um fórum é a articulação de atores diferenciados e essa tensão permeia até hoje (ADILSON BARBOSA – entrevista B1).

Para esse coordenador, não sendo o fórum federação de movimentos, tampouco associação de ONG, não lhe caberia a vanguarda das lutas de moradia nem o desenvolvimento de ações de formação, mas sim a articulação de atores e apoio de suas lutas. Porém isso é um (auto)engano de uma agência hegemônica: articular é, sim, exercer a liderança e formar ator coletivo; se não fosse assim, não haveria razões para tanto empenho no processo articulatório. Para o bloco de ONG, o fórum seria espaço de diálogo pedagógico, de capacitação dos atores

a fim de potencializar os movimentos sociais, tentativa de construção de agenda comum de luta entre os movimentos sociais. Já para estes, os dois fóruns poderiam adotar postura mais ousada na relação com o poder público, por exemplo, pautar, mais fortemente, a agenda do poder público local, em vez de centrar força em plataforma eleitoral, no período das eleições.

No segundo bloco de atividade, destacam-se as do FERUPE na região metropolitana de Recife – Camaragibe, Cabo de Santo Agostinho, Recife, Olinda e Jaboatão –, por meio de “plataformas eleitorais” (FERUPE, 2004; 2006; 2008), e do NUHAB, mediante a campanha Olho no Seu Voto, realizada pelo FNRU em época de eleições.<sup>175</sup> O objetivo maior das referidas atividades é “apoiar a construção de políticas públicas e discutir estratégia para a construção de um novo modelo de gestão da cidade que promova justiça social e democracia” (FERUPE - plataforma eleitoral de Recife, S/D). O que as articulações chamam de plataforma, na verdade, são princípios, diretrizes e sugestões gerais de políticas públicas urbanas, debatidas nos eventos e sistematizadas como propostas para se dialogar com candidatos aos cargos de prefeito ou governador, no intuito de comprometê-los com a bandeira da reforma urbana. As proposições, apesar de genéricas, são um esforço propositivo desses atores para conselho gestor, plano de regularização fundiária, fundo estadual e municipal de habitação e até solicitação de fortalecimento de organizações associativas de mulheres, negros e índios produtores (FERUPE - plataforma eleitoral, 2007/2010). De tão geral a plataforma, os atores até responsabilizam os gestores pelo fortalecimento de organizações da sociedade civil – tarefa que, em princípio, caberia à sociedade civil organizada e não aos gestores ou ao Estado. Caberia a este estimular a produção desses atores, a organização da pequena produção artesanal e de economia solidária urbana.

As plataformas, de modo geral, estruturam-se nos seguintes eixos: “gestão democrática e participação popular; habitação e solo urbano; transporte, trânsito e mobilidade; meio ambiente; saneamento ambiental e; gênero, raça e etnia” (FERUPE - plataforma eleitoral, 2004; 2006; 2008). São as mesmas bandeiras da reforma urbana. A plataforma para as eleições municipais de 2008, por exemplo, propuseram 60 itens, entre normatização de políticas públicas, habitação popular, melhoramento do transporte coletivo, instituição de Fundo Municipal do Meio Ambiente, plano municipal de saneamento, universalização da oferta de água e de esgoto, entre outros. Para a plataforma de 2006, foram construídas 32

---

<sup>175</sup> Esta, numa estratégia de divulgação das propostas do movimento de reforma urbana, se aproveita dos períodos eleitorais para divulgar junto à sociedade suas propostas pela reforma urbana. Acrescentam-se, a fim de ganhar mais simpatizantes, nomes de candidatos simpáticos às suas propostas. Vários materiais são distribuídos, como cartazes, *buttons*, faixas, folhetos, *spots* para programa de rádios, entre outros. E todos os fóruns regionais e estaduais, ligados ao FNRU, integram-se nessa estratégia.

propostas, quase iguais às mencionadas anteriormente. De qualquer forma, tratou-se de uma contribuição desses atores no plano das políticas públicas urbanas, no sentido de minorar as desigualdades sociais.

A negociação das plataformas geralmente ocorre em grande assembleia com presença de mais de 300 pessoas, militantes dos movimentos e ativistas das ONG aglutinados nos fóruns. Após a leitura do documento, cada candidato expõe seu compromisso com aquelas reivindicações. Tal processo, para os candidatos, é campanha; para o fórum, negociação. Como em campanha quase nunca candidato diz não a eleitor, assim também nas propostas. Dois governos municipais em Recife e quase dois estaduais, em Pernambuco se passaram desde 2000 e nenhuma proposta foi posta em prática. Nesse sentido, os fóruns apresentam fortes limitações na pós-negociação. Eles têm relativa capacidade de mobilização, de sistematização, de reivindicação e de argumentar sobre suas propostas, mas, pernas curtas para acompanhá-las, monitorá-las e repactuar compromissos firmados. Tal atitude exigiria mais tempo, planos apropriados, militância disponível e agenda sistemática, o que, possivelmente, se tornaria muito exaustivo para esses atores. Assim, a negociação de plataformas eleitorais se resume a atos públicos com pouco resultado prático para os fóruns; porém estaria atingido o principal objetivo realístico dessa iniciativa, que é colocar na pauta pública os temas e propostas da reforma urbana.

No terceiro bloco das atividades, de fortalecimento institucional, situa-se o apoio das ONG. Por terem *know-how* na formação de lideranças sociais e forte domínio de temas sociais, infraestrutura e acesso a recursos financeiros, elas ofertam um catálogo de ações formativas, com oficinas, seminários e cursos de curta duração, ao público dos fóruns. Os temas dos eventos são variados: construção de autogestão, gestão de organizações sociais, meio ambiente, cidadania, políticas públicas, participação, controle social, regularização fundiária, orçamento participativo, entre outros. Tais ações fortalecem institucionalmente os atores aglutinados nas articulações e também as próprias articulações por meio de atividades específicas. Além do mais, os fóruns, nos últimos três anos, envolveram-se, de maneira muito forte, no processo de revisão da *Lei do Plano Diretor* para os municípios de Recife e Fortaleza. Tais processos foram distintos, mas mostraram quão tensas e imprevisíveis são as relações de negociação do poder público com os mencionados atores, conforme mostramos adiante.

## 6.2 Negociando o Plano Diretor: disputa de perdas e ganhos

O processo de elaboração e revisão do Plano Diretor é obrigatório desde a *Constituição Federal* de 1988 (art. 182). Mas esse instrumento de planejamento urbano não é novo, provindo já das primeiras décadas do século XX como ação de (des)planejamento de grandes cidades brasileiras (RIBEIRO; CARDOSO, 2003: 103-118). De lá até os dias atuais, ele passou por várias evoluções até o *Estatuto da cidade* (art. 4º) incluí-lo entre os instrumentos de planejamento da gestão pública e torná-lo obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes. Para Ribeiro e Cardoso, o Plano Diretor “constituir-se-á no mapeamento dos interesses e do pacto territorial e servirá de base para a gestão democrática da cidade” (RIBEIRO; CARDOSO, 2003, p. 111). Trata-se de processo que explicita os diferentes interesses de distintos atores que disputam a cidade e, em torno dos quais, se tenta constituir pactos. “[N]ão se pretende eliminar os conflitos, mas torná-los transparentes e adotar normas e padrões para sua administração, fundados em regras de regulação e objetivos gerais a serem preservados [perseguidos]” (RIBEIRO; CARDOSO, 2003, p. 111). Assim se pensa o Plano Diretor. Veremos, agora, dois casos de revisão de Plano Diretor, em Recife e Fortaleza: um logrou pouco êxito na pactuação dos interesses antagônicos; o outro, mais convicto no processo de negociação, obteve melhores resultados. Passemos às narrativas dos processos.

### 6.2.1 Mobilização, participação e frustração com a revisão do Plano Diretor

Em Recife, iniciou-se o processo de revisão do Plano Diretor com uma comissão mista formada por técnicos do governo, conselheiros do CDU, lideranças do FERUPE, empresários e representantes de conselhos profissionais, nomeada pelo prefeito, para propor mudança no Plano Diretor elaborado em 1991. Tal comissão, convém esclarecer, é imposição legal do *Estatuto da cidade* (2001), que determina a participação dos diversos setores da sociedade na elaboração da referida lei. Para isso, deveria a comissão preparar um esboço de documento no sentido de ser debatido em conferência pública – também por ela preparada – denominada Conferência Municipal do Plano Diretor.

A comissão elaborou o diagnóstico da cidade com base no qual se redigiu uma proposta que foi amplamente debatida na comissão, em reuniões com diversos segmentos sociais. Acolhidas as várias sugestões, a conferência foi mobilizada e realizada no mês de

julho de 2005. Dela participaram 670 pessoas, dentre as quais 570 delegados, 80% oriundos da sociedade civil e 20% do governo. A composição da sociedade civil teve a seguinte proporcionalidade: movimentos sociais de luta por moradia, meio ambiente e orçamento participativo (41,75%); movimento comunitário e entidades de apoio e assistência social (6,14%); entidades sindicais (4,74%); ONG e universidades (16,84%); entidades empresariais (10,53%). (CONFERÊNCIA DO PLANO DIRETOR). Essa proporcionalidade resultou de forte negociação entre os segmentos da comissão. Até a conferência, as relações entre governo e movimentos urbanos, por meio do FERUPE, fluíam auspiciosamente, conforme relatou um ex-coordenador do FERUPE, ex-conselheiro deste no CDU e participante da comissão de revisão do Plano Diretor. Para ele, a relação entre governo e fórum começou a ficar tensa no momento de construção das propostas e tomada de decisões:

Até a conferência, a relação entre governo e FERUPE ocorria amistosamente; mas, quando fomos para a parte do ‘vamos ver’, digamos assim, na parte da elaboração e votação de propostas, foi quando o diálogo começou a ficar corroído por conta de interesses do campo empresarial e dos posicionamentos do FERUPE, bastante progressista, em torno da manutenção da estrutura [urbana, FM] do Recife e aplicação de instrumentos do *Estatuto da cidade* (RAIMUNDO SILVA - entrevista B1).

O estranhamento maior entre governo e movimentos ancorados no FERUPE resultou da aprovação de um documento do Plano Diretor no qual se incluíram amplos desejos dos movimentos sociais sem preocupação com aspecto da viabilidade prática das propostas aprovadas. Como isso pôde ocorrer? A diferença entre o número de delegados do governo e o da sociedade civil era grande e devia-se à inclusão dos delegados do orçamento participativo (em número de 120) no grupo da sociedade civil. Os movimentos sociais entenderam isso como manobra do governo, uma vez que o grupo de delegados do OP poderia ser controlado para votações de interesse do governo e contado como sociedade civil. O processo, porém, deu-se diferente: o FERUPE articulou aqueles delegados aos seus e, juntos, garantiram a votação de expressiva parte das propostas elaboradas e defendidas pelo fórum. Para isso, realizaram-se várias reuniões de preparação dos delegados do FERUPE e delas participaram vários delegados do OP que eram (são) militantes de movimentos populares aglutinados naquele fórum. Tal situação possibilitou articulação desses atores e, por conseguinte, o conhecimento das propostas de seus interesses. O governo, por sua vez, não preparou seus delegados; também boa parte deles como servidores das secretarias municipais, onde o

processo já fora amplamente discutido tinha conhecimento da matéria; ademais, o próprio governo não esperava um embate na conferência. O fato é que ocorreu forte embate entre as propostas de alteração do FERUPE e a tentativa do governo em manter o documento.

O fórum conseguiu aprovar propostas relacionadas à democratização da gestão pública, à ampliação das zonas especiais de interesse social (ZEIS), à instituição de áreas de interesse ambiental, a diretrizes para política de habitação social – a mais polêmica era a redução do índice coeficiente de construção, que imporia limites ao mercado imobiliário. O FERUPE saiu da conferência cantando vitória. Os empresários quase não participaram, ausentaram-se antes do encerramento do evento. O documento do Plano Diretor, para os movimentos, era um dos planos mais avançados. O resultado da votação indicou vitória dos movimentos sobre o setor imobiliário – que pouco se organizou para a conferência – e sobre o governo, que não conseguiu evitar tal votação. Entretanto, para o governo o plano aprovado foi interpretado como impraticável e, se implementado, inviabilizaria o desenvolvimento da cidade. A discordância entre esses dois atores selou o rompimento das negociações entre o governo e o FERUPE. Entre outras razões, estas apresentadas por um dos coordenadores do FERUPE indicam o foco da divergência:

O solo [urbano, FM] foi a grande crítica nossa em relação ao Plano Diretor, que não mexia com o interesse de empresários. A gente defendeu um conselho municipal de política urbana que articulasse estas três [políticas, FM] de habitação, saneamento e transporte. E aí você extinguiu o CDU... A ideia era concentrar para a gente ter uma atuação mais macro (ADILSON BARBOSA – entrevista B1).

Segundo o coordenador, em certa reunião com a prefeitura, o fórum obteve esta resposta de um representante do governo à proposição que faziam:

Vocês acham que os secretários que estão responsáveis por esses conselhos vão abrir mão do poder político que eles exercem? Porque aqui, olhe, só aqui você tem três secretarias diferentes e os secretários não iam abrir mão do cacife político de ter o seu conselho gerindo os seus fundos próprios. (ADILSON BARBOSA – entrevista B1).

Para o coordenador, o discurso do governo dava o tom do antagonismo, evidenciava a força do corporativismo na gestão e o aparelhamento político nos conselhos, tudo que o fórum questionava. Mas era compreensível, pois tratava-se de uma luta de deslocamento de estrutura de poder.

Recebido o documento, o prefeito anunciou o não encaminhamento à câmara municipal, sem, antes, passar pela revisão de conteúdo. A informação foi entendida pelo FERUPE como um recado: a gota d'água que faltava para o rompimento total das negociações. O FERUPE entendia que a “revisão de conteúdo” caracterizava descumprimento do caráter deliberativo da conferência; o anúncio, portanto, configurava quebra de compromisso do governo em encaminhar à câmara municipal o documento por ela deliberado, o qual deveria receber apenas o formato de lei. Assim interpretou essa atitude o ex-coordenador do fórum:

Um desrespeito muito grande com a população que participou da conferência. Eu me incluo nelas, que passaram três anos discutindo a conferência, que passaram anos discutindo que as resoluções da conferência iam ser acatadas. O próprio CDU aprovou que as resoluções tinham competência legal. (RAIMUNDO SILVA).

Porém, o discurso do governo foi outro: tentar abrandar a tensão e dividir responsabilidade do novo documento com a sociedade civil. Mas ao mesmo tempo, reconheceram-se limites no governo na condução (ou falta de) dos diálogos, como não articulação de uma comissão do governo para dialogar e dirimir o impasse, conforme fica claro na fala abaixo da gestora, à época, responsável pelo OP:

A gente foi pra uma conferência sem muita coisa arrumada, nem do lado dos gestores, nem do lado da sociedade. A sociedade civil, eu acho que ficou muito limitada a uma ou duas entidades... Do meio pro fim, a gente teve grandes dificuldades. A representação da sociedade não conseguiu ter um diálogo com o governo e o governo, por sua vez, talvez também não teve muita destreza em articular um segmento ou algum grupo de pessoas que dissesse: “Vocês vão fazer a interlocução com a sociedade” (TERESA – entrevista A).

O discurso da parte do governo pareceu clara tentativa de desqualificar a contribuição da sociedade. Segundo a gestora, a sociedade civil não conseguiu fazer o diálogo. Já do lado do governo, ela tem dúvida, “talvez” não tenha tido condições de diálogo ou se utilizado do recurso retórico de reconhecer certa incompetência, ou, ainda, do excesso de confiança de que a “sociedade civil” estivesse ao lado do “governo popular”; daí, relutava em admitir uma derrota. Após algumas tentativas de superação do impasse, sem sucesso, e com novo diagnóstico da cidade em mão, para balizar as mudanças no documento, o governo decidiu reabrir o processo para inclusão de novas propostas. Então, o setor imobiliário aproveitou e recuperou o tempo perdido: apresentou suas propostas, porém fora do jogo

democrático, numa relação unilateral. O FERUPE se colocou fora dessa etapa. O governo fez a reforma que achava necessária: “aperfeiçoou” as propostas dos movimentos, incluiu novos conteúdos e suprimiu outros.

Quase um ano após a conferência, o documento foi encaminhado à câmara municipal, que, por vezes, abriu novo processo de debate público e recebeu mais de 260 novas emendas de vereadores, da sociedade e de empresários. O movimento social aglutinado no FERUPE tentou reorganizar-se para recuperar proposições, porém já sem o mesmo vigor de antes, quando realizava dezenas de reuniões, plenárias e oficinas de capacitação para os movimentos aprenderem sobre Plano Diretor, animá-los, articulá-los e construir proposta. Já quase sem fôlego para outra jornada de mobilização, de moral baixo em virtude do sentimento de derrota no confronto, o FERUPE não conseguiu rearticular-se para o processo de negociação na câmara. Os empresários do setor imobiliário, estes sim, articulados com gabinetes de vereadores defenderam suas propostas e apresentaram novas emendas discutidas com engenheiros, arquitetos e advogados. Por fim, após quase três anos de discussão do documento na câmara municipal, o Plano Diretor do Recife foi aprovado em dezembro de 2008.

O processo de revisão do Plano Diretor do Recife, quanto ao agir dos atores populares urbanos ante a atuação dos empresários na relação com o Estado, reflete uma luta desigual. Os movimentos populares urbanos da atualidade quase sempre estão envolvidos com processos de participação no âmbito do Estado, mas sem, antes, mensurar, cuidadosamente, as intempéries do processo, a força do governo, o jogo de aliança e as consequências, muitas vezes, de fragilização, desânimo e desistência. A ação do empresariado também é evidente: ao contrário dos movimentos sociais que se expõem e vão à rua (a arena pública), ele se move, quase sempre, de maneira “oculta”, nos bastidores. Quando o debate e a disputa estavam na arena pública, os atores coletivos urbanos ganhavam o jogo; quando migraram para os gabinetes e os atores coletivos já haviam sido solapados, os atores mais hábeis à ação de bastidores viraram o jogo. No entendimento da prefeitura, ninguém poderá reclamar de falta de debate, pois o Plano Diretor foi amplamente debatido na sociedade. De fato, o debate, até certo ponto, convergia para a negociação de interesses antagônicos, mas a falta de convicção na negociação por parte do FERUPE, após os embates, por um lado, e a força do poder político da prefeitura, por outro, não produziram acordos possíveis. Eis aí, talvez um limite do processo de articulação da democracia deliberativa à democracia participativa, pois não há como se esperar resultado vinculante de uma luta antagônica, sem que se vá até o fim na negociação. Vejamos agora a revisão da lei no município de Fortaleza.

### **6.2.2 Performance: persistência e flexibilidade**

O processo de revisão do Plano Diretor do município de Fortaleza foi diferente daquele do Recife. O prefeito à época, Juraci Magalhães (2000-2004), determinou a revisão do Plano Diretor por uma consultoria de Fortaleza. O NUHAB discordou do processo de elaboração pela pouca participação da sociedade civil, com base em cumprir exigência do *Estatuto da cidade*. Na verdade, houve cinco audiências públicas, mas sem envolver todos os setores da sociedade, das quais não se têm muitas informações; apenas o documento era apresentado e pouca oportunidade de debate. O NUHAB, portanto, alegou descumprimento do Estatuto da Cidade no item participação de todos os segmentos da sociedade e de orientações do Ministério das Cidades. Este instituiu política de implementação do mencionado estatuto nos municípios, recomendando a revisão e elaboração de planos diretores de forma participativa. E as orientações do ministério também se dirigiam no sentido de o NUHAB denunciar à justiça a revisão do Plano Diretor. Os movimentos sociais articulados no fórum entraram com uma ação civil pública no Tribunal de Justiça do Estado, contestando o projeto de lei e solicitando ao município a devolução dos recursos financeiros investidos. Contudo, no segundo semestre de 2004, a proposta foi concluída e encaminhada à apreciação da câmara municipal. Em virtude das eleições municipais realizadas em outubro daquele ano, a câmara não debateu o documento. Já no primeiro turno das eleições, o candidato do prefeito perdeu e, no segundo, venceu a candidata do PT. Os movimentos e NUHAB articularam-se com a prefeita e a pressionaram pela retirada da proposta de lei da câmara e pelo compromisso de refazer o processo de modo participativa (NUHAB – relatório 2008).

Em outubro de 2005, depois de redesenhado o processo de revisão com a consultoria de uma ONG de São Paulo (Instituto Polis), a prefeitura deu início à discussão com a sociedade. Instalou-se um processo participativo mediante reuniões e audiências públicas com os vários setores da sociedade e em todas as seis regionais administrativas do município. Desde a contestação do plano, sua retirada da câmara, o novo processo de elaboração, até a aprovação da lei, o movimento aglutinado no NUHAB se manteve mobilizado com reuniões, oficinas e seminários intervindo nas várias etapas (NUHAB – relatório, 2007). Segundo dados da prefeitura, o processo envolveu mais de 10.000 pessoas em plenárias, reuniões e oficinas, concluídas em janeiro de 2007 no Congresso do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, do qual participaram 534 delegados de vários movimentos sociais urbanos, empresários da construção civil, ONG, representantes de universidades e agências públicas.

Os movimentos e ONG ancorados no NUHAB agiram de maneira estratégica na revisão do Plano Diretor. Eles perceberam que “não é uma boa estratégia apresentar uma enxurrada de emendas; [é melhor, FM] se concentrar mais nos pontos que são prioritários e inegociáveis para o movimento” (NUHAB – Reunião, junho de 2008). Entre as propostas apresentadas, estavam a criação de zonas especiais de interesse social (ZEIS), ampliação das zonas de proteção ambiental e regularização fundiária. Uma das propostas inovadoras do movimento foi a “ZEIS de Vazio”. Consiste na reservas de espaços urbanos em áreas centrais da cidade, dotadas de infraestrutura, destinadas à habitação de interesse social ou à implantação de equipamentos sociais públicos. Para os movimentos de moradia, essa conquista representa a possibilidade de áreas centrais da cidade se transformarem em locais de moradia popular.

Depois da aprovação do documento no congresso municipal, o projeto de lei foi encaminhado ao poder legislativo que realizou mais 20 audiências públicas para debetê-lo. Após forte pressão social dos grupos organizados e quase dois anos de discussão na câmara, o Plano Diretor foi aprovado em dezembro de 2008, segundo mostra este relato do NUHAB:

Vamos garantir mais de 100 pessoas por audiência; lotar o plenário em alguns momentos estratégicos; fazer uma grande mobilização de massas para ter poder de fogo; fazer um ato na volta do recesso da Câmara; vamos para porta da Câmara; vamos dormir lá. (NUHAB, 2008).

Depois de toda essa luta, o NUHAB, lendo o documento aprovado, descobriu que duas de suas propostas, antes pactuadas com o governo, tinham sido excluídas. Nem a câmara, tampouco a prefeitura assumiu a responsabilidade pela exclusão. Instalou-se novamente um processo de negociação com a prefeita, desta vez para ela encaminhar uma lei complementar à câmara. Dali a três meses, aprovou-se a lei que validava as propostas excluídas.

Pelo exposto, os movimentos sociais ancorados no NUHAB e a gestão pública construíram um diálogo que, apesar dos desencontros, fluiu e produziu resultados na negociação. Além de articularem entre si e com a prefeita a retirada do projeto de lei da câmara municipal – algo que interessava aos dois lados –, os movimentos conseguiram manter na lei várias propostas. Para Valquíria, coordenadora do NUHAB, num discurso de aparente conformismo, na verdade realista, as propostas foram proporcionais à mobilização dos atores coletivos: “*Eu acho que a gente ganhou o que dava pra ter ganhado, entendeu? Dava pra a gente ter ganhado mais, se tivesse mostrado mais força*” (VALQUÍRIA - entrevista D1). Essa avaliação da relação do NUHAB com o governo de Fortaleza e o

processo como um todo demonstram que resultados positivos de processo do qual participam Estado e sociedade estão atrelados à construção de articulação hegemônica dos setores do campo da sociedade, ao manejo da correlação de força e posicionamento autônomo deste.

Mas, no caso de Fortaleza, o perfil do governo, mais à esquerda do PT, fez diferença na discussão, pois interessava à gestão relação mais próxima com os movimentos. Por outro lado, esse fator perfil de governo aponta, novamente, os limites dos processos participativos e deliberativos como garantia de sucesso. Isso indica, portanto, que a hegemonia não pode ser um jogo de sociedade civil contra Estado, e sim permanente redesenho da fronteira que separa o campo popular dos seus adversários; indica, ainda, que não se trata de polarização fixa entre ação coletiva e ação de bastidores. Afinal, a palavra “negociação” sempre implicará a possibilidade de que reuniões e acordos sejam firmados antes, depois ou por fora dos espaços públicos – nos quais, no mais das vezes, são mais encenados do que construídos por meio de um processo de debate e deliberação. No jogo entre atores coletivos e governo, a estratégia de aliança mostra-se circunstancial: num momento, poderão estar aliados; em outro, a depender da proposta em pauta, poderão ser adversários. Tal situação exigiu do NUHAB jogo de cintura, presteza e foco concentrado nos objetivos a serem conseguidos.

A negociação em torno do Plano Diretor mostrou-se intensa e tensa:

O poder público é parceiro, mas também tem que saber que o poder público é adversário em alguns momentos, enquanto um dos principais violadores dos direitos pelos quais os movimentos estão lutando. (VALQUÍRIA).

Esse discurso dá o tom da negociação entre governo e sociedade civil, quando o movimento se mantém posicionado, como fez o NUHAB, mas flexível à negociação de forma transparente e pública. No caso, dois atores em disputa, os quais, embora antagônicos, se articularam, negociaram e rivalizaram em torno de propostas e projetos em construção que se interpenetravam. Contudo, a análise da postura desse ator coletivo não pode ser generalizada a todos os movimentos, pois ela reflete uma construção que dependeu de vários fatores. Foi um aprendizado, não de conteúdos reproduzíveis em outras circunstâncias, mas de certa capacidade de raciocinar e agir que se manifestará concretamente, de modo muito diferente, e poderá falhar, mesmo se as condições forem semelhantes. Nesse sentido, o processo do Plano Diretor do Recife, já analisado, serve-nos de exemplo: a despeito de toda a mobilização dos movimentos, mas sem esgotar todas as possibilidades de negociação, não logrou bons resultados para eles. Talvez os atores não tenham tido a capacidade, a competência, a coragem ou a vontade de fazer, ou, ainda, encontrado pouca disposição no governo de negociar, o que eles alegam.

O NUHAB também trabalhou a mídia a seu favor, como mostra este fragmento:

A rede do Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (Nuhab), que congrega entidades de movimentos populares, avisa que cansou de esperar. A entidade enviou carta à prefeita Luizianne Lins, onde exige um posicionamento sobre o Plano Diretor Participativo de Fortaleza” (DIÁRIO DO NORDESTE, 2007).

A mídia é um instrumento de difícil acesso para os movimentos populares urbanos. O interesse maior são as ações coletivas possíveis de serem transformadas em notícias sensacionalistas. Daí a estratégia de utilização da mídia, de modo geral, por ser de difícil acesso e quase sempre de conotação negativa aos movimentos sociais, ser pouco trabalhada por estes. Mas soube o NUHAB combinar ações públicas – mobilizações de rua, atos públicos, presença na câmara de vereadores – com pressão da mídia. Esta, na maioria das vezes, produziu mais consequência para o gestor público que um ato de rua. Pois o gestor sabe quanto a mídia o expõe à sociedade e o que isso poderá significar para sua imagem. Nesse sentido, o NUHAB também foi estratégico, porque ajustou as duas formas de pressão: a mobilização direta e a mídia.

O diálogo entre empresários da construção civil e o movimento da reforma urbana parece ter fluído também, uma vez que não se estabeleceu um cabo de guerra. Os empresários se mostraram flexíveis ao diálogo e mantiveram sua representação durante todo o processo. O governo, por vezes, acertou na arbitragem do processo, colocando e mantendo todos os jogadores em campo. Para o movimento social e o governo, o Plano Diretor explicitou as diferenças de interesses de grupos antagônicos, mas isso não impediu o processo político de negociação. E, se o antagonismo não impediu o diálogo (negociação), foi porque se pôde construir práticas hegemônicas que definiram um lugar reconhecido por todos como o lugar da decisão, fora do qual ninguém deveria estar. O diálogo é, antes de tudo, a mobilização discursiva da pressão e do poder para o alcance de certos objetivos (nem sempre totalmente alcançados) por parte de diferentes atores.

Segundo a coordenadora do NUHAB, o balanço do processo é positivo: “A gente conseguiu bons avanços, a lei é uma lei boa. Perdemos muita coisa, o que é normal num processo democrático; não dava pra sair uma lei do jeito que a gente queria” (VALQUÍRIA). O jogo de interesse no campo da reforma urbana ocorre entre múltiplos atores e todos querem ganhar; porém, nem sempre é possível ganhar na medida do quanto se deseja.

Como vimos, o resultado do jogo no campo da reforma urbana depende de vários fatores, sobretudo da capacidade de negociação dos atores. Observamos que os fatores

determinantes do processo participativo do NUHAB, no Plano Diretor, foram insistência e flexibilidade na negociação e diálogo entre as partes. O movimento parece ter entendido que governo, mesmo progressista, não é aliado incondicional e que aliança, no mundo político, é uma construção contingencial. No caso de Fortaleza, o governo se mostrou flexível, mas firme na defesa de suas propostas.

Os atores coletivos no campo da reforma urbana aglutinados no FERUPE e no NUHAB, nos últimos anos, vêm ganhando fôlego no processo de reivindicação, negociação, parceria e publicização do tema da reforma urbana e da participação, na esteira de revisão do Plano Diretor. O FERUPE e o NUHAB, nesse processo, são exemplos de **articulação hegemônica** no campo da sociedade civil, porque ambos ancoram uma multiplicidade de atores populares em torno do projeto reforma urbana. A participação de tais atores, na revisão da lei do Plano Diretor, tanto em Recife quanto em Fortaleza, indica sua força que, ao menos naquela conjuntura, mostrou-se vigorosa na relação com o poder público local. Os ganhos por eles contabilizados estão somente no papel. Para efetivá-los, certamente terão que voltar às ruas em outras jornadas. Mas assim é o movimento social urbano, como ondas, ora mais fortes, ora mais fracas e, de quando em vez, uma maré alta proporcionada pelo antagonismo que impulsiona o movimento.

Antes disso, a elaboração do Plano Diretor nos municípios de Recife e Fortaleza explicitou mais ainda a contradição entre dois campos de atores: o segmento social organizado e o empresariado da habitação. Por um lado, as demandas do segmento da construção civil galgaram espaço em áreas lucrativas da cidade, a exemplo de Recife; por outro, as reivindicações dos movimentos sociais tentaram limitar o avanço do setor especulativo, apesar de a luta não ter sido fácil, em virtude da organização ou poder de fogo do empresariado da construção civil, segundo ficou demonstrado na elaboração do Plano Diretor do Recife e de Fortaleza.

De fato, o Plano Diretor elaborado democraticamente é uma lei que poderá mitigar desigualdades sociais, mas exige habilidade e disposição dos gestores para negociar interesses antagônicos, sensibilidade às demandas sociais e firmeza na efetivação da lei. Em Recife, o FERUPE apostou todas as fichas na conferência deliberativa e mostrou-se rígido no diálogo pós-conferência. Resultado: rompimento e abandono do processo; o NUHAB, por vezes, a despeito das tensões e frustrações, se manteve mobilizado e firme na negociação com o governo e empresários, daí os resultados. Ademais, a escolha do NUHAB de limitar o número de propostas e concentrar-se em algumas frentes de atuação, ou seja, restringir a construção de cadeias de equivalência entre as demandas, com base num cálculo estratégico dos agentes

envolvidos, foi fundamental. Talvez este seja o desafio para ação coletiva contemporânea de sociedade democrática: fazer a luta das disputas antagônicas explorar todas as possibilidades possíveis de construção hegemônica de forma racionalmente estratégica e aperfeiçoar as habilidades de negociação, inclusive com adversários, porém sem perder o foco no objetivo (projeto).

### **6.3 Movimentos de luta por moradia: resistência e mudança**

Centramos o foco de análise na atuação do Movimento de Trabalhadores Sem-Teto (MTST – Recife) e do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB – Recife e Fortaleza). Lembramos que esses movimentos integram o bloco dos atores aglutinados no FERUPE e no NUHAB e atuam na demanda de moradia popular, com a postura atual que varia entre o conflito e o apoio ao poder público municipal, nos referidos municípios.

Lembramos que, no capítulo quarto, demonstramos o acelerado processo de urbanização nas grandes cidades, como Recife e Fortaleza, onde se agravou o aspecto de acomodação de parte da população; restaram-lhes as alternativas não legais e informais da ocupação e uso do solo urbano. Referimo-nos, também, aos movimentos urbanos de loteamento clandestino, de sem-teto, de moradia, de favelados e suas lutas nos anos 1980 e mudança identitária, face ao contexto dos anos noventa. E concordamos com autores segundo os quais, no início de século XXI, os movimentos sociais urbanos têm agido de múltiplas formas, desde grupos locais e articulações estaduais até redes nacionais e globais (SCHERER-WARREN, 2006), confrontando-se com o Estado, negociando com gestores públicos, atuando em conselhos e conferências, fortalecendo, assim, a sociedade civil organizada. É por meio das múltiplas formas de ação coletiva que os movimentos de luta pela moradia popular se expressam na atualidade e, de sua maneira, dão continuidade a essa luta que vem de longe<sup>176</sup>.

---

<sup>176</sup> No Recife, já nos anos 1950, tem-se registro de ocupações urbanas, a exemplo da ocupação de Brasília Teimosa, de 1957, referida no capítulo quinto. Outro exemplo, o Movimento Terra de Ninguém, nos anos 1960, se articulou contra a especulação de terrenos nos morros de Casa Amarela. Mas os movimentos de luta por moradia se fortaleceram na esteira das lutas pela redemocratização dos anos 1980, quando várias ocupações foram feitas, a exemplo das comunidades Roda de Fogo e Chão de Estrela (FONTES; EICHNER, 2004), apoiadas por associações e conselhos comunitários de bairros. Depois as federações de associações de moradores se engajaram na luta por moradia, a exemplo da Federação das Associações de Moradores do Ibura e Jordão (FIJ) e da Federação das Associações, Centros Comunitários e Conselho de Moradores de Casa Amarela (FEACA); o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN – Recife); mas tarde, nos anos 1990, a Central dos Movimentos Populares (CMP); o Fórum Estadual de Reforma Urbana; o Movimento Unificado dos Trabalhadores Sem-Teto (MUST). Todos, de uma forma ou de outra, aglutinaram-se em torno da demanda moradia popular, de urbanização, de participação e direitos sociais não efetivados.

A rigor, o Movimento de Trabalhadores Sem-Teto (MTST) de Recife tem suas raízes entrelaçadas nas lutas populares urbanas dos anos oitenta e noventa do século passado, mas surgiu e se afirmou como ator coletivo no ano 2000, conforme relato de um dos seus coordenadores: “O MTST surge oficialmente com Carta de Princípios, objetivos claros, com o símbolo da nossa bandeira, com uma coordenação provisória e tal, em fevereiro de 2000” (MARCIO ALVES – entrevista B2). O marco zero de surgimento foram duas ocupações no ano de 1999: uma no dia 11 de novembro, no prédio público do Instituto Nacional de Seguridade Social, da União, no centro de Recife, com 250 famílias; a outra no dia 11 de dezembro do mesmo ano, num terreno da Companhia Pernambucana de Saneamento, no município de Paulista (PE), com 450 famílias<sup>177</sup>. Para o MTST, essas ocupações são apenas referência, uma vez que, no processo da reintegração de posse, houve uma divergência no movimento ocupante e dela surgiu o MTST.

Observamos que, conforme relato dos coordenadores, tal movimento se configurou em três matrizes discursivas: a do Movimento Unificado dos Trabalhadores Sem-Teto (MUST), a do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST) e a do Partido dos Trabalhadores (PT). Na aludida divergência, o grupo que arquitetou o movimento buscou apoio do MST e de militantes do PT. Naquele período, final dos anos 1990, o MST emplacava uma empreitada de invasões de terra no estado de Pernambuco e interessava-lhe estabelecer laços mais fortes com atores coletivos urbanos. O PT, por meio do gabinete de um de seus deputados estaduais, oferecia assessoria a movimentos sociais urbanos e algumas das lideranças do MTST, à época, estavam politicamente mais próximas do referido partido. Enquanto isso, lideranças do outro grupo divergente (MUST) eram próximas do Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados (PSTU) do Recife. Desse modo, o MTST surgiu próximo do PT e do MST, e seus militantes receberam noções da estratégia de ocupação, experiência largamente experimentada pelo MST, como nos esclarece Marcio:

Então, a gente surge aqui, em alguns momentos a imprensa chegou a dizer que o MTST era um primo próximo do MST, mas nós temos a nossa identidade própria, nossos princípios próprios, o nosso olhar para o mundo de forma própria. Também isso não impede que a gente mantenha, como a gente mantém, um diálogo com o MST. *A estratégia de ocupação, ela tem semelhanças evidentemente, mas existem outras que se diferem, porque a*

<sup>177</sup> Essas ocupações foram articuladas por um bloco de movimentos liderado pelo Movimento Unificado de Trabalhadores Sem-Teto (MUST). Assim, “em 1999, teve um marco muito forte na vida da cidade, que era uma ocupação inédita naquela ocasião. E a gente já tinha, antes daquela ocupação uma caminhada e uma relação política com o MST” (MARCIO ALVES). O caráter inédito a que se refere o coordenador diz respeito à invasão do prédio público, pois, até então, as ocupações realizadas no Recife tinham sido em terrenos.

*luta da reforma agrária ela é a luta por uma terra com maior extensão. A luta urbana ela é uma luta mais por espaços de cidade, do centro de cidades* (MARCIO ALVES – grifos nossos).

A partir da relação com o MST e com o PT, o movimento construiu sua identidade, símbolos e referenciais que estão muito próximos aos do MST: bandeira de cor vermelha – a cor da bandeira do MST e do PT –; um “bordão” – “Ocupar, Resistir e Construir” –; a expressão “sem-teto”; uma coordenação estadual com onze membros oriundos das ocupações; e os princípios de sua ação – “Defesa da função social da cidade e da propriedade urbana; direito de moradia adequada; gestão democrática das políticas públicas; e luta por uma sociedade justa, solidária e democrática e igualitária” (MTST – Folder, 2009). A cada dois anos, realiza-se um encontro estadual de planejamento de ações, delineamento de estratégias e eleição de coordenação. O processo de surgimento e estruturação do movimento, portanto, transcorreu, mais ou menos, até o ano de 2003, quando se afirmou e ingressou no fórum da reforma urbana.

De modo semelhante ao processo anterior, surgiu da divergência das organizações comunitárias de Recife o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB). Para Reginaldo e Vilma Farias, coordenadores do movimento em Recife e Fortaleza, respectivamente, anos depois de uma ocupação, no dia 23 de março de 1996, em Belo Horizonte (MG), com 350 famílias, outras ocupações se sucederam na região metropolitana de Recife, onde o movimento se consolidou e, em seguida, expandiu-se a outros Estados, como destaca Reginaldo: “O movimento foi fundado em 1999, primeiramente em Pernambuco e, depois, se espalhou por outros Estados<sup>178</sup>” (REGINALDO).

Ele descende das lutas sociais dos anos 1990, particularmente do movimento estudantil e comunitário, segundo nos explica seu coordenador: “Boa parte dos que formam o MLB foram pessoas que atuaram, em certo momento, no movimento estudantil e movimento comunitário” (IDEM). Reginaldo, por exemplo, tem mais de vinte anos de militância, iniciou no movimento estudantil e depois continuou em outros movimentos:

Eu comecei no movimento estudantil em 89 e aí eu fui presidente da Associação Recifense dos Estudantes Secundaristas, depois presidente da União dos Estudantes de Pernambuco e diretor da União Brasileira de Estudantes Secundaristas. Depois, eu passei a atuar mais no movimento popular comunitário, até a gente formar o MLB. (REGINALDO – entrevista B2).

---

<sup>178</sup>

Nos estados de Pernambuco, Ceará, Alagoas, Bahia, Piauí, Paraíba, Pará, Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, São Paulo e Paraná.

Vilma Farias, sua colega, também teve iniciação de militância social no movimento estudantil: “Sou graduada em biblioteconomia e já militei um período na época [de estudante, FM], mas eu sou também militante do partido desde de 2001”. (VILMA FARIAS – entrevista B2). Como se observa, a relação do movimento com parte do movimento estudantil é forte, e ele cultiva essa relação até os dias atuais.

Sua dinâmica de funcionamento é relativamente simples: uma coordenação – com 25 membros –; encontro estadual, nacional sem periodicidade específica e envio de militantes para organizar o movimento em outros Estados (MLB – relatório S/D). O surgimento desse movimento, em última instância, está relacionado à demanda de moradia, aglutinadora de pessoas oriundas de outros movimentos (comunitário e estudantil) e sem-teto.

A contribuição do movimento comunitário ao MLB, segundo seus coordenadores, dá-se por descontentamento com aquele em sua indisposição de luta e atrelamento político-partidário. Algumas lideranças de grupos comunitários, insatisfeitas com a inércia de associações de bairros, em Recife, juntaram-se e começaram a organizar famílias de sem-teto para realizar ocupação e lutar pela moradia:

Nosso surgimento foi um questionamento de como estava se comportando as associações de moradores, o movimento popular no engajamento com políticos... assim, não estavam na luta popular de verdade, mas em uma questão eleitoral. A gente percebeu que era possível e necessário surgir um movimento que pudesse estar organizando o povo. (REGINALDO).

Ao contrário do que poderia se supor nessa fala de Reginaldo, de que o grupo fundador do movimento reivindicara autonomia e independência do movimento comunitário, ocorreu o engajamento de lideranças da dissidência com um partido político. Algumas lideranças do MLB se dizem simpatizantes e militantes do Partido Comunista Revolucionário (PCR). Esse partido, de orientação marxista leninista, tem origem nas lutas dos grupos revolucionários dos anos 1960<sup>179</sup> e alimenta seu ideário revolucionário no socialismo. Sua plataforma é pelo socialismo como etapa inicial para adotar o comunismo. Diferente das lutas dos movimentos socialistas e comunistas de tempos atrás, que tinham como base social os

---

<sup>179</sup> O PCR descende dos movimentos revolucionários dos anos 1970, de combate à ditadura militar. A facção mais atuante desses grupos ligada ao partido era o Movimento Revolucionário Oito de Outubro; mas, com o endurecimento do regime, o grupo se desarticulou. Em 1995, depois de algumas tentativas de reerguerem o partido, ele foi refundado, reivindicando a tradição de luta orientada pelo ideário marxista leninista. O foco de atuação deste são estudantes secundaristas e universitários e os movimentos comunitários de bairros. A frase seguinte diz bem do seu ideário revolucionário: “Nossa trajetória se constitui na reafirmação de uma linha revolucionária, capaz de levar a classe operária e as massas populares do Brasil a realizar uma revolução que derrube o poder da burguesia e construa as bases para a sociedade socialista”. Disponível em: <<http://pcrbrasil.org/pcr/historia>>. Acesso em: 22 ago. 2010.

operários, esse partido deslocou seu foco de construção de base social para os habitantes de bairros, vilas e favelas dos centros urbanos, a fim de estabelecer relações cada vez mais próximas com o movimento comunitário, segundo tal partido, bairros pobres, vilas e favelas, hoje *locus* de pessoas pobres, carentes de organização e capazes de instaurar processo revolucionário. Nas organizações do MLB, essa relação se dá de forma sutil. É a luta por moradia que aparece; o partido e suas ideias só entram em ação quando as lideranças sentem que o grupo de ocupantes já está seguro no processo organizativo. Aí se faz um trabalho formativo com a base do movimento, no sentido de esta entender que a conquista imediata da casa, por exemplo, tem relação com outras conquistas e lutas que levarão à transformação da sociedade capitalista em uma sociedade socialista, pois “[o] movimento ele tem o objetivo de estar organizando famílias nas comunidades carentes, na luta pela reforma urbana e também pelo socialismo. O movimento ele não luta apenas pela moradia, mas pela mudança do sistema em si, pelo socialismo (VILMA FARIAS). Este parece ser o objetivo estratégico do movimento em tela, ou de suas lideranças: por meio das lutas populares urbanas, instaurar um processo organizativo revolucionário que propicie a mudança do sistema capitalista brasileiro para o sistema socialista. Não há, no entanto, clareza quanto ao que seria o sistema socialista.

Nossa leitura sobre a vinculação político-partidária desses movimentos de ocupação não tem caráter condenatório, e sim visa a indicar como as lutas por demandas de direitos sociais se sustentam e se alimentam também em projetos ideológicos partidários e de distintas forças políticas – observação, inclusive, já feita nos anos 1970 pelo sociólogo alemão Claus Offe (1988).

#### **6.4 Vaga ideia de projeto político: ocupar, resistir e transformar**

A ação coletiva de ocupação do MTST e do MLB traz embutida a expectativa de projeto de sociedade que esses grupos idealizam. Sobre a ideia de projeto, remeto ao capítulo segundo, onde debatemos esse ponto. Para eles, a “bandeira” que aglutina pessoas à sua causa é a moradia, a expectativa de uma casa, de um lar; porém os participantes da ação querem mais que uma casa, querem ter a **habitabilidade**, conforme podemos entender em algumas falas, mais adiante. A moradia, segundo eles, é mais que uma casa, inscreve-se na cadeia de outras demandas; a moradia, portanto, é um mote de sua luta ou, como eles mesmos dizem, é a **bandeira**. No seu simbolismo, a bandeira, numa marcha, está à frente, dando norte, direção,

referência, identidade – é um guia. É isso que indica a fala de um coordenador do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto, Lasatiel:

A bandeira principal do MTST é a luta pela moradia. Evidentemente que, trabalhando novos conceitos da habitação, mais numa visão da habitabilidade, estamos também preocupados com a questão do saneamento básico, questão do transporte coletivo, questão da acessibilidade, da mobilidade urbana, questão do meio ambiente” (LASATIEL – entrevista B2).

E ele acrescenta, no seu modo de falar: *“É claro que a bandeira do MTST é a bandeira da moradia, mas com todos esses outros ingredientes envolvidos, que a gente também faz a luta pra garantir essas demais coisas (IDEM).*

O discurso está claro: a demanda da habitação não se resume a casa (um teto), é mais ampla, é a casa com condições de habitabilidade, com um conjunto de outros “ingredientes”, outras demandas que se articulam à da moradia, que ofereçam qualidade de vida, como a educação, a saúde, o transporte, o trabalho, a creche, o lazer, o “direito à cidade”, na linha de Lefevre. Embora o movimento não tenha total consciência da teorização desses direitos, ele sabe que são direitos, cabe-lhe lutar pela efetivação em seu favor.

Para esses atores, a busca pela moradia não é uma operação simples, trata-se de um processo com várias etapas: aglutinação de famílias, orientação, ocupação de terreno e ou prédios e luta pelos outros “ingredientes” da moradia. Uma vez ocupado o terreno ou o prédio, precisa-se negociar com o gestor público, com proprietários (ou supostos donos); “resistir” à ação de despejo; construir parcerias; captar recursos financeiros; e a luta continua até a habitação ficar pronta, como nos fala um dos coordenadores do movimento: “Em primeiro lugar, a gente trabalha muito a questão das ocupações, no sentido de ocupar, negociar e conquistar moradia, viabilizando junto aos órgãos [públicos, FM], prefeitura, governo do Estado, governo federal, as possíveis parcerias” (REGINALDO). Nesse processo, segundo o MLB, muitas vezes as associações de moradores mais próximas do movimento apoiam-no, organizando as famílias, conforme nos explica Reginaldo: “As associações também fazem parte do processo quando a gente vai preparar as ocupações, elas são suporte para aglutinar as famílias” (IDEM). Já para o MTST, não existe envolvimento de associações, ele tem outro método de mobilização.

A aglutinação de famílias à “bandeira” da moradia, especialmente no MTST, é um processo alimentado por informações da realidade social e contatos no âmbito das redes primárias, de parentesco, de vizinhança das famílias ocupantes, de amigos, e compreende

vários passos: contato com famílias, com desempregados, com moradores de rua, com biscateiros (trabalho informal temporário); reunião de socialização; construção de uma identidade; instrução das famílias na “filosofia” do movimento, segundo a coordenadora Bruna:

Eu vou colocar do começo como é que a gente faz: digamos, a gente tem 100 famílias acampadas, mas aquelas famílias têm famílias que também necessitam. Então, mas é uma questão de comunicação com esses acampados que a gente acaba chegando a pessoas que necessitam nos arredores, pessoas que moram com famílias que moravam em palafitas, que moravam nas ruas, então é dessa forma que a gente chega até essas famílias. A gente reúne famílias que não têm moradia digna, famílias que moram em locais desumanos e faz reuniões mensais. Fora essas reuniões, a gente trabalha a questão de locais que estão desocupados – prédios, terrenos –, marcamos o local de ocupação e ocupamos. Depois que a gente cadastra essas famílias, eles passam a ser filiados ao movimento. Só que, antes, há uma conversa com essas famílias de como é que vai ser esse processo e ficam à espera de ocupações e, depois de permanecer na luta, ser contempladas. [com a casa, FM] (BRUNA – ênfase nossa).

Nesse mesmo sentido, acrescenta um outro coordenador que o projeto defendido por eles não se resume a casa, é mais amplo, refere-se à perspectiva de mudança social. Conseguir casa seria um passo no desejado processo mais global:

Mas uma das estratégias, por exemplo, que o MTST tem é que nós lutamos, na verdade, pela moradia de interesse popular. Mas nós temos, na verdade, uma estratégia também da construção de um projeto de nação, né? Então, nós não queremos apenas a casa pela casa, porque, se a gente entrar no discurso de querer garantir casa pela casa pra as pessoas, as famílias com quem a gente trabalha, a gente pode ser confundido com uma imobiliária popular. Então, a gente trabalha com as famílias, evidentemente, tem um sonho de lutar pela casa própria, mas temos também a estratégia de fazer com que essas pessoas, homens, mulheres, jovens, tenham a capacidade de refletir a nação que nós temos e a nação que queremos. É uma estratégia muito presente na vida do movimento. (MARCIO ALVES – ênfase nossa).

O projeto de nação de que fala Marcio Alves não está destrinchado, detalhado, nem poderia, porque se trata de esforço empreendido no sentido de o movimento ser identificado pelas famílias e na sociedade como organização que luta por uma “nação diferente”, uma proposta de transformação de sociedade. Essa proposição aponta para um “significante vazio”, nos termos discutidos no capítulo primeiro, o nome de um projeto hegemônico, aglutinador de outros atores e demandas. O movimento sabe que tal projeto não depende só dele; sua contribuição se coloca no campo da demanda habitação, de construção discursiva

hegemonizadora que ganha força pública. Análise baseada num conjunto de indicações discursivas leva a se supor que, de tão desprotegidos de direito, a efetivação de direitos sociais para parcela da população aglutinada nesses movimentos já significaria noção diferente, outra nação, mais cuidadosa com todos os seus cidadãos, nação mais humana. O discurso do projeto de “nação que queremos”, genericamente, é assinalado no rumo de sociedade mais justa, mais igualitária, mais solidária. São ideários da formação social cristã, da matriz teórica da teologia da libertação referida no primeiro capítulo. Nesse sentido, o MTST continua utilizando a dialética pedagógica marxista-cristã: conhecer a realidade, debatê-la e transformá-la. A “nação” como um projeto remete a possibilidades de hegemonização de atores pelas articulações discursivas. Os sujeitos de tal processo são alimentados na sua autoestima, no desejo de vida social e econômica melhor.

Em geral, o ideário de projeto dos referidos atores remete para o socialismo, mesmo sem muita clareza do que signifique essa palavra:

A luta pela reforma urbana e também pelo socialismo, porque nós acreditamos que é impossível acontecer reforma urbana de verdade dentro de um sistema capitalista... agora seria possível é um paliativo de tentar diminuir o *deficit* habitacional. (VILMA FARIAS).

A ideia de “nação que queremos” se articula com socialismo, para as “bases” dos movimentos em análise, apenas na perspectiva de vida melhor. No entendimento dos militantes, as lutas e conquistas específicas são parte dessa construção. Contudo, a construção hegemonia nesse sentido não é fácil, diferentemente do que ocorre no âmbito das demandas específicas e gerais de políticas públicas. Mas, para as lideranças dos movimentos em tela, elas não deixam de alimentar a ideia de socialismo.

Entretanto, a militante reconhece que as famílias estão mais interessadas em resolverem a situação imediata de carência social, o que não poderia ser diferente; a ideia de socialismo, portanto, é abstrata e está mais na cabeça dos dirigentes, como fica claro neste discurso:

Mas as famílias ainda são muito pelas questões imediatas, pela questão da casa, pela questão da cesta básica, do curso, do emprego, essas questões que elas estão precisando imediatamente. E essa questão da conscientização pela luta mesmo contra o sistema, ela é mais difícil. (VILMA FARIAS – ênfase nossa).

Para tais movimentos, o projeto de “nação que queremos” está em construção, é tarefa dos líderes que pensam a luta à frente, mas eles articulam essa ideia às demandas. É

nesse sentido que eles alimentam o processo, demonstrando, por meio da aludida demanda, a possibilidade e o desejo de se chegar ao socialismo. E não poderia ser diferente, uma vez que “as bases” dos movimentos em questão constituem o **lumpen** da sociedade. O “projeto” das famílias remete para a correção de injustiças sociais, efetivação de direitos sociais, resolução da carência social imediata. Para os líderes, o processo de correção das injustiças é insuficiente no sistema capitalista, porque as injustiças são corrigidas, mas aparecem outras, e outras... Daí a opção pelo socialismo, numa vaga ideia de que neste se supõe serem socializadas todas as riquezas materiais da sociedade, de forma a não existirem pessoas totalmente ricas e pessoas extremamente pobres. Que pessoa em situação de extrema privação social ou apenas muito pobre não se animaria com tal discurso? Ideias assim é que alimentam o público dos movimentos em tela, ou seja a casa seria o primeiro passo rumo à nação que eles querem construir. Entretanto, nem todos se convencem dessas ideias.

Alimentados por esse ideário político, por uma força mística – com celebrações e comemoração de conquistas –, por práticas ritualísticas – bandeira, bonés, hinos, palavras de ordem como “ocupar, resistir e construir” –, por uma pedagogia de interpretação da realidade e uma estratégia de ocupação, o MTST e o MLB passaram por três momentos de constituição de sua identidade: surgimento e consolidação, de que tratamos no primeiro ponto, intensificação de ocupações e transição destas de caráter reivindicatório e protesto para a negociação e acesso a recursos públicos e execução de projetos habitacionais. Tratemos, agora, do segundo momento.

A atuação mais intensa tem ocorrido em Recife, mas eles agem, além da região metropolitana de Recife e Fortaleza, também em outros locais. O MTST, por exemplo, está presente em municípios do interior de Pernambuco; o MLB está em outros Estados da federação apoiado na Central de Movimentos Populares (CMP) a quem está vinculado. Nos últimos anos, intensificou-se a ação de ocupação nos vários lugares onde eles atuam. No início, as ocupações se caracterizavam mais pelo aspecto reivindicatório e protesto contra o descaso de gestores com a habitação popular. Depois dos movimentos consolidados e maior abertura de gestores ao diálogo, eles incorporaram o sentido da negociação. Ocupar, agora, também é um “método” de forçar negociação com gestores públicos. Na tabela abaixo, apresentamos ocupações realizadas entre 2001 e 2009. Com ela, não pretendemos induzir leitura comparativa das ocupações – embora isso seja possível –; propomos apenas oferecer um indicador da intensificação das ocupações tanto em Recife e Fortaleza quanto em outros municípios.

TABELA Nº 4 – OCUPAÇÕES URBANAS

M T S T			M L B		
OCUPAÇÕES	ANO	FAMÍLIAS	OCUPAÇÕES	ANO	FAMÍLIAS
<b>Recife</b>			<b>Recife</b>		
Água Fria	2004	182	Dom Hélder Câmara	2004	200
Cruz Vermelha	2007	30	Mulheres Tejucupapo	2006	272
Arruda	2002	80	<b>Fortaleza</b>		
Fundão	2001	70	Bárbara de Alencar	2006	150
Lagoa da Conquista	2001	713	<b>Olinda*</b>		
Campo Grande	2001	275	Fernando Santa Cruz	2007	165
Posto Onze	2003	18	<b>Jaboatão*</b>		
Cais de Santa Rita	2005	63	Mércia de Albuquerque	2003	448
Ponte do Limoeiro	2002	50	<b>Outras cidades</b>		
Igarassu*	2003	50	Leningrado	2004	520
Cabo Stº Agostinho*	2003	235	Mãe Luiza	2005	150
Ipojuca*	2009	250	Dorothy Stang	2007	50
Paulista*	2006	200	Olga Benária	2008	200
Caruaru	2004	98	Oito de outubro	2006	150
Serra Talhada	2009	800			
Ouricuri	2009	600			
Total	16	3.714		10	2.305

Fonte: dados dos coordenadores dos movimentos de ocupação e registros (fichas e relatórios), composição do autor. \* Ocupações nos municípios das regiões metropolitanas de Recife e Fortaleza. As demais são em outras cidades e Estados brasileiros; para o caso do MLB, do MTST, as ocupações são em Pernambuco.

Observamos que, em Recife, Fortaleza e em municípios das respectivas regiões metropolitanas, no período de 2001 a 2009 o número de 18 ocupações foi expressivo. Dessas, 13 foram realizadas pelo MTST: nove no município de Recife e quatro em municípios da sua região metropolitana. O MLB fez cinco ocupações: duas em Recife, duas na sua região metropolitana e uma em Fortaleza. Além dessas, mais três foram realizadas pelo MTST em municípios do interior de Pernambuco e cinco pelo MLB em outros Estados da federação, totalizando 26 ocupações. Varia a situação de tais agrupamentos: alguns estão consolidados e tornaram-se comunidades com conjunto habitacional, por exemplo, as ocupações Dom Hélder Câmara, Água Fria e Ponte do Limoeiro, Igarassu e Cabo de Santo Agostinho; outros estão em processo de construção de conjuntos habitacionais – Paulista e a ocupação Mércia de Albuquerque, na região metropolitana de Recife, e Bárbara de Alencar, em Fortaleza –; outros ainda estão com terreno negociado e projetos habitacionais em negociação, como Caruaru, Lagoa da Conquista, Mulheres de Tejucupapo e Campo Grande; os grupos restantes continuam acampados em situação de litígio. Dentre estes, cerca de 436 famílias (do MTST) recebem auxílio moradia em Recife e Ipojuca. Os coordenadores admitem que parte das famílias desiste das ocupações, abandona o movimento – por exemplo, a ocupação Bárbara de Alencar, em Fortaleza, iniciou com 150 famílias; três anos depois, menos de 100 continuavam a ocupação, mesmo assim espalhadas em casas de famílias.

Verificamos que a ação coletiva dos mencionados atores ocupou e ocupa espaço na mídia, embora, quase sempre, de forma negativa, como verificamos nos fragmentos abaixo, com destaque para bloqueios de ruas, ocupação de prédios e negociação com o poder público noticiados no *Jornal do Commercio* de Recife:

Um dia depois de interditarem a Avenida Dois Rios, no bairro do Ibura, integrantes do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) passaram a manhã de ontem no 12º andar do prédio da Prefeitura do Recife para cobrar a desapropriação do terreno particular conhecido como Lagoa da Conquista. Uma comissão dos sem-teto foi recebida pelo secretário de Planejamento, Djalma Paes, que apresentou um documento comprovando que o assunto já está sendo tratado pela Secretaria de Assuntos Jurídicos. Antes da reunião, a direção do MTST ameaçava realizar outro protesto amanhã, desta vez, durante a inauguração da Maternidade Arnaldo Marques, no Ibura, que contará com a presença do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, caso não tivessem alguma resposta. Segundo o coordenador estadual do movimento, há três anos a Prefeitura da Cidade do Recife vem prometendo regularizar a situação da área, com dez hectares, para o assentamento das 713 famílias que vivem no local. “Nós queremos uma posição da prefeitura. Já esperamos demais”, alertou (JORNAL DO COMMERCIO, 2004).

Três meses depois dessas manifestações, veio a resposta do poder público local à luta iniciada em 2001, com a ocupação da Lagoa da Conquista:

O prefeito João Paulo, anunciou, ontem pela manhã, a desapropriação de um terreno de nove hectares, na comunidade de Lagoa da Conquista, destinado ao assentamento famílias do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (JORNAL DO COMMERCIO, 2004).

A alegria do anúncio durou pouco para as famílias: resumiu-se à compra de um terreno; a construção das casas seria em outra etapa, sem previsão de data, certamente com mais pressão social. Até o mês de julho de 2010, não tinha sido iniciada a construção das casas dessa ocupação, mas existia um projeto em negociação.

Outra ocupação, desta vez num prédio particular, no centro de Recife:

Trinta famílias ligadas ao Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST) ocuparam, na madrugada de ontem, um prédio particular localizado na Avenida Agamenon Magalhães, no bairro da Boa Vista, na área central do Recife, [que] estava fechado há cerca de dois anos. (JORNAL DO COMMERCIO, 2006).

A invasão a prédios públicos e particulares desocupados, além de forçar o poder público a negociar a transformação destes em local de moradia, também funciona como forma

de pressão pelo cumprimento do *Estatuto da cidade*, especialmente quanto à função social da propriedade urbana, ou seja, a propriedade urbana deve atender às necessidades da sociedade, e não servir à especulação – como vimos no capítulo quarto. A aludida ocupação demorou pouco: logo a justiça determinou a reintegração de posse, os ocupantes partiram em retirada.

A ocupação, feita pelo MLB, desta vez ocorreu em terreno da prefeitura, segundo o mesmo periódico: “Famílias invadem terreno da Prefeitura do Recife: cerca de sessenta famílias do Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas invadiram um terreno da Prefeitura do Recife, na madrugada deste domingo” (JORNAL DO COMMERCIO, 2003). Reginaldo lembra a história dessa ocupação: “Nós ocupamos um terreno da prefeitura na Iputinga. Então, nós ocupamos e ficamos 12 dias no terreno e não houve nenhum diálogo com a prefeitura. Ela veio com a guarda municipal e o Batalhão de Choque e reintegrou a área. A gente teve que ir na prefeitura, por várias vezes na Secretaria de Habitação, até a gente conseguir diálogo” (REGINALDO). Ir à prefeitura, ao contrário do que parece ser uma ação comum para qualquer cidadão, para o movimento de ocupação é diferente, quase sempre significa continuidade da luta que teve início na ocupação de um imóvel. Conforme a intransigência do gestor público, a ocupação chega aos gabinetes na prefeitura, bloqueio na entrada de prédios públicos, porta de elevador, até o movimento ser recebido pela autoridade municipal ou, como eles dizem, até conseguir um diálogo.

Por mais de uma vez, no período, realizou-se esse tipo de ação nas prefeituras do Recife, Paulista e Caruaru. A mais recente deu-se em 11 de maio de 2010, segundo informa o jornal *O Globo*:

Três dias após o presidente Lula ter entregue as chaves do conjunto habitacional Zeferino Agra, com 128 unidades, dezenas de sem teto invadiram ontem dois andares da prefeitura de Recife e promoveram cenas de vandalismo. Eles disseram que estavam insatisfeitos com os critérios utilizados na distribuição das casas (O GLOBO, 2010).

A versão do movimento foi outra: o prefeito e o secretário de Habitação não quiseram recebê-lo, e depois de protesto para forçar o diálogo, foram revistados na entrada do prédio, como relata o *Jornal do Comercio*:

Uma reunião marcada entre o prefeito do Recife, o secretário de Habitação e integrantes do MTST acabou em tumulto, no fim da manhã de ontem. Segundo manifestantes, a confusão começou quando a segurança do prédio da prefeitura foi revistar o grupo. “Fomos humilhados, tratados como bandidos. Eles fazem ‘baculejo’ nos empresários também? [questionou um coordenador]. (JORNAL DO COMMERCIO, 2010).

Observamos também que os movimentos de ocupações apresentam uma sistemática de organização de comunidade. Os terrenos ocupados são divididos em lotes para cada família e reservados espaços para implantação de serviços coletivos, como creche, centro comunitário, área de lazer (quando o terreno é suficiente), conforme explica Reginaldo: “Fazemos as ocupações, consolida as ocupações, e busca consolidar os conjuntos habitacionais, as comunidades” (REGINALDO). Consolidar uma ocupação significa afastar o risco de despejo, as famílias estarem seguras, os barracos de lona substituídos pelos de alvenaria, os serviços de água, energia e educação estarem minimamente implantados. De outra parte, como o despejo, quase sempre, é uma ação com violência que envolve a polícia (tropa de choque, cavalaria, cães, armas), eles adotam a estratégia de negociação com o poder público no sentido de evitar o despejo. A negociação, depois, continua no sentido de desapropriar o terreno ou se providenciar outro local para alojar as famílias e construir as casas. Mas trata-se de um processo lento:

Concretamente, há uma demora para você conseguir resultado. Esse conjunto que agora está sendo feito em Jaboatão, foram seis anos de muita luta, várias reuniões, um vai e vem. A ocupação Mulheres de Tejucupapo, já são três anos. Então, a burocracia, a lentidão exige da gente um pouco de paciência. O que falta é acelerar o processo. E quando não dá, a gente vai ocupar mesmo, vai para a rua, para a prefeitura. (IDEM).

De fato, as famílias envolvidas em tais movimentos são mesmo muito pacientes com o Estado, que quase sempre se mostra moroso na efetivação de direitos sociais. A burocracia é usada pelos gestores como “desculpa” para a lentidão dos processos de compra de terreno, de desapropriação, de realização de projeto habitacional popular. Algumas delas passam seis, sete, até 10 anos ou mais à espera de uma casa popular construída pelo Estado. Isto demonstra não só paciência mas também a “virtude” em suportar incômodos, infortúnios, “dores” em pessoas não reconhecidas pelo Estado como cidadãs.

A ação coletiva de ocupação – ao contrário do que se poderia supor como desorganizada, perturbadora, desordenada – envolve um conjunto de operações organizativas: cadastro de famílias, dinheiro para mantê-la, escolha do local a ser ocupado, cuidados e preparação do ato. São várias as instruções e os procedimentos de uma ocupação, como estas constantes do “manual” de um dos movimentos aqui estudados:

Reunir as famílias em um local que não levante suspeita de que a ação será realizada; as famílias devem chegar separadas ao local marcado (Isso evita chamar a atenção quando as mesmas passarem pelas ruas que dão acesso ao ponto de concentração); as lonas devem ser divididas em partes iguais (recomendamos entre 3 a 4 metros de lona para cada família); deve-se fazer uma ronda próxima ao local onde as famílias estão concentradas, como também no local a ser ocupado (este trabalho será realizado pelos companheiros da equipe de segurança que conheceram a área); a saída para ocupação deve ser realizada entre duas e três horas da madrugada; deve-se orientar as famílias a fazer o máximo de silêncio, para não chamar a atenção. As famílias só terão conhecimento do local após a sua chegada ao terreno (é comum surgir entre os próprios ocupantes especulações onde será a ocupação e devemos evitar esses comentários). Ao chegar na ocupação, a comissão de segurança deve se colocar nas vias de acesso ao local ocupado. *Deve-se orientar os companheiros a terem o máximo de vigilância e tranquilidade.* Salientamos que qualquer ato de desespero pode provocar o fracasso de nossa ação, no momento mais importante da ocupação. *É fundamental que ao amanhecer os barracos estejam erguidos, pois o que caracteriza a ocupação são os barracos levantados e as famílias morando dentro.* Nos prédios, deve-se dividir os apartamentos ou salas em partes iguais (caso necessário) para evitar qualquer *tipo de privilégio.* (MANUAL DE OCUPAÇÃO, S/D – grifos nossos).

Essas várias orientações dizem respeito ao processo preparatório; existem outras recomendações para o pós-ocupação relativas à segurança do processo e da ocupação, como estas:

Todo ocupante deve dirigir-se um ao outro como companheiro e companheira. Não revelar onde se localiza a barraca da coordenação. Não revelar os nomes dos coordenadores. Avaliar, quando for o caso, um novo batismo [!!]. Usar quando necessário codinome. *Manter sempre equipes de segurança nas principais entradas da ocupação. Não permitir que estranhos entrem na ocupação sem autorização da segurança.* Evitar contato com vigilantes, policial e pessoas suspeitas. *Estar sempre alerta para evitar infiltração dentro da ocupação.* Proibir que barracos sejam levantados sem autorização. Não permitir uso de drogas ou álcool na ocupação [!!]. (IDEM – grifos nossos).

Observamos, ainda, que há, por um lado, forte preocupação com a segurança e rígido sistema de organização, com disciplina quase militarizada, para manter as famílias ali; por outro, as famílias ficam, por muito tempo, dependentes dos líderes – quase tudo que elas precisam resolver passa por eles. Escutamos casos extremos, como hora determinada para entrar e sair da ocupação, briga de casais resolvida pelos líderes, determinação de quem fica na ocupação e quem é removido para outro local. O líder tem forte poder sobre a ocupação. De modo geral, as lideranças surgem no processo de organização da ocupação: aquelas pessoas mais habilidosas na articulação, agregadoras, comunicativas, ousadas e que

demonstram capacidade de serem obedecidas (temidas) são nomeadas, pela coordenação do movimento, coordenadores. Estes é que repassam as informações à coordenação geral do movimento, fazem contato com gestores públicos, agendam e fazem reuniões nas ocupações, distribuem materiais, alimentos e se responsabilizam pela organização de modo geral. Os mais hábeis e destacados ascendem ao cargo de coordenador estadual, compondo a coordenação geral do movimento.

Realizar uma ocupação, como indica o manual, não é atividade fácil, exige um conjunto de pessoas envolvidas na infraestrutura, tarefas e materiais, tais como: “lona, madeira, fios, cano, ferramentas diversas, alimentos, medicamentos, pregos, arames, lanterna, pilhas, panelas, fogos” (IDEM) e os serviços de advogado:

É importante garantir um advogado antes da ocupação. Uma ocupação pode ser impedida de acontecer no momento da ação. Caso algo aconteça de errado, os ânimos se exaltarem e a polícia chegar, temos que buscar sempre o diálogo. Mas, se resultar em prisões, vamos precisar de um advogado” (MANUAL DE OCUPAÇÃO, S/D).

Ela envolve várias etapas e pessoas em várias tarefas: organização, resistência, negociação e apoio de profissional do campo jurídico. Para uma família se dispor a ocupar um terreno ou prédio, possivelmente, seja um dos últimos recursos no sentido de ter seus direitos atendidos pelo Estado. Poder-se-ia dizer, de modo geral, que a estratégia global do movimento de ocupação consiste na efetuação do encadeamento de passos que, para a ação ser bem sucedida, não pode dar errado: organizar famílias; ocupar terreno ou prédios vazios; pressionar o poder público pela desapropriação; estabelecer parceria/negociação com governos; captar recursos nos governos – municipal, estadual e federal – para a execução de projeto habitacional; acompanhar a obrar até as famílias habitarem as casas.

Vejamos, agora, o terceiro momento de atuação desses atores: participação em convênios e execução de projetos habitacionais. É o momento da construção (cotidiana) das credenciais hegemônicas perante os participantes do movimento, de sua legitimação como liderança reconhecida e aceita. Nisso exercem um papel importante não somente as realizações da liderança mas também o grau de deslocamento das identidades dos participantes pela falta de moradia ou em virtude de confrontos e ocorrências por ocasião da ocupação e o que lhe sobrevém.

## 6.5 Mudando a ênfase: ocupação e negociação de projetos habitacionais

Assim como as ONG nos anos 1990 passaram por transformação no perfil de atuação, atuando junto ao Estado em convênios, projetos e parcerias, os movimentos populares urbanos aglutinados nas demandas da reforma urbana, passada a perplexidade com o primeiro governo do presidente Lula, têm intensificado a atuação pela reforma urbana com respaldo num conjunto de legislação por eles apoiado, mudado a atuação, passando a combinar estratégia de ocupação com negociação de recursos públicos e execução de projetos habitacionais. E não se trata de mudança isolada dos movimentos urbanos de Recife e Fortaleza; ela dá-se em âmbito nacional, no conjunto dos movimentos urbanos nacionais de luta pela moradia e comunitários: Central de Movimentos Populares (CMP)<sup>180</sup>; União Nacional de Moradia Popular (UNMP)<sup>181</sup>; Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM)<sup>182</sup>; Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN)<sup>183</sup>, todos aglutinados no FNRU.

Esses movimentos surgiram nos anos setenta e oitenta do século passado, no bojo das lutas de redemocratização e das demandas de políticas públicas urbanas; deslocaram, em

<sup>180</sup> A Central de Movimentos Populares descende da Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais (ANAMPOS). Com o fim desta, no final dos anos 1980, nasceu a Comissão Pró-central de Movimentos Populares. Em 1993, foi realizado o congresso de fundação da CMP em São Bernardo do Campo (SP). Até hoje, continua atuando em 15 Estados, com amplo leque de movimentos populares aglutinados às suas bandeiras: movimento de mulheres, movimentos de negros, movimento de moradia, movimentos comunitários, movimentos culturais e de rádios comunitárias e ecológicos. A CMP é vinculada à Federação Continental de Organizações Continentais (FFCOC). Disponível em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br>>. Acesso em: 17 ago. 2010.

<sup>181</sup> A União Nacional por Moradia Popular se consolidou nos anos 1990, no processo de coletas de assinaturas para o projeto de lei de iniciativa Popular de criação do Sistema e do Fundo Nacional de Moradia Popular no Brasil, que deu origem à Lei nº 11.124/05. Atua nas áreas de favelas, cortiços, sem-teto, mutirões ocupações e loteamentos. Desde 2004, a UNMP acessa financiamento junto ao Ministério das Cidades para construção de moradias por meio da auto gestão, inicialmente do Programa Crédito Solidário, e continua com acesso a recursos do FNHIS. Aglutina movimentos populares de moradia em 18 Estados e Distrito Federal. É filiada à Central de Movimentos Populares, à Secretaria Latino-Americana de la Vivienda Popular (SELVIP) e à Coalizão Internacional do Habitat. Participa do Fórum Nacional da Reforma Urbana e da Coordenação dos Movimentos Sociais. Disponível em: <<http://www.unmp.org.br>>. Acesso em: 17 ago. 2010.

<sup>182</sup> A Confederação Nacional das Associações de Moradores vem da tradição de luta dos anos 1980. Fundada em 1982, organiza federações estaduais, uniões municipais e associações comunitárias. Sua bandeira de luta é a área da moradia digna, saúde, transporte, educação, meio ambiente, trabalho, igualdade de gênero e raça e democratização. Aglutina mais de 550 entidades municipais, 22 federações estaduais e está presente em 23 Estados da federação. Ela é associada à Frente Continental de Las Organizaciones Comunes (FCOC). Compõe o Conselho Nacional das Cidades, o Conselho Nacional de Saúde e participa do FNRU. Disponível em: <<http://www.conam.org.br>>. Acesso em: 17 ago. 2010.

<sup>183</sup> O MNLN surgiu em 1990, no primeiro Encontro Nacional dos Movimentos de Moradia, promovido pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil e grupos da emenda popular da reforma urbana. O MNLN tomou corpo por meio das ocupações de áreas urbanas. Para viabilizar suas ações o Movimento contou inicialmente com o apoio de outras organizações. Atualmente participa da CMP, do Conselho Nacional das Cidades, do FNRU e está presente com grupos em vários Estados.

vários momentos e graus, as fronteiras definidas naqueles anos. A conjuntura dos anos 1990 no Brasil, debatida no capítulo segundo, foi crucial para compreender tal mudança, que levou a um novo perfil de ação coletiva, o qual, no entanto, não se refere ao arrefecimento unilateral da combatividade do movimento nem decorre apenas de fatores específicos ao Brasil. Remetemos essa questão ao capítulo terceiro, no qual tratamos do arrefecimento dos referidos atores, mostrando distintas perspectivas analíticas.

Depois da aprovação do *Estatuto da cidade* (2001), a articulação dos atores populares do campo da reforma urbana se fortalece e deu continuidade às relações institucionais não mais só com a comissão de desenvolvimento urbano da Câmara Federal mas, também, de modo mais forte, com o Ministério das Cidades e outros órgãos do governo federal na negociação de um conjunto de legislação destinado à reforma urbana, complementar à Constituição federal e ao Estatuto da cidade. Uma das leis aprovadas, a de nº 11.124/2005, reformulou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), facultando aos movimentos populares urbanos o acesso a recursos públicos para execução de projetos habitacionais.

Entretanto, a experiência do movimento popular com a autoconstrução não é de agora, vem desde os anos 1980, nos mutirões habitacionais e, mais tarde, em projetos municipais e estaduais de habitação (GOHN, 1991). A partir de 2004, com o Programa Crédito Solidário, o movimento deu início ao acesso direto a recursos públicos. Mas é com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e com a criação do FNHIS que os movimentos de luta pela moradia começaram a transitar de um período em que as ocupações tinham, muito fortemente, caráter reivindicatório para ocupações com negociação e execução de projetos habitacionais, como evidencia esta fala de um dos coordenadores do MTST:

Foi um período de grandes passeatas e mobilizações, paralisações de avenidas e etc. que a gente fez nesse período. Eu diria, hoje, na atualidade, o movimento compreende que estamos na situação de colher os frutos, porque todas as ocupações, nós tivemos uma história de resistência. (LASATIEL – ênfase nossa).

Os frutos a que se refere o coordenador respeitam a negociação com os governos federal, estadual e municipal mas também a um conjunto de legislação aprovado no segundo mandato do governo Lula, por meio da qual o movimento almeja conseguir resultados. A própria legislação na percepção do movimento, já seria um resultado, pois institucionaliza a sua participação na execução de projetos habitacionais. A lei supracitada, por exemplo,

integra as associações comunitárias, entre outras organizações da sociedade civil organizada, ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, como

Fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem atividades na área habitacional, afins ou complementares, todos na condição de agentes promotores das ações no âmbito do SNHIS. (ART. 5º, INCISO VII – ênfase nossa).

A Lei de nº 11.888/2008 garante assistência técnica gratuita às famílias de baixa renda em todas as etapas dos projetos de habitação de interesse social:

As famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, residentes em áreas urbanas ou rurais, têm o direito à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social para sua própria moradia. (ART. 2º).

Além do mais, “A assistência técnica pode ser oferecida diretamente às famílias ou a cooperativas, associações de moradores ou outros grupos organizados que as representem. (ART. 4º, § 1º – ênfase nossa).

Já a Lei nº 11.578/2007, por vezes, legaliza o repasse de recursos públicos às associações sem fins lucrativos para fins de projetos habitacionais: “Os recursos do FNHIS também poderão, na forma do regulamento, ser aplicados por meio de repasse a entidades privadas sem fins lucrativos, cujos objetivos estejam em consonância com os do Fundo” (ART. 12, § 6º – ênfase nossa). Mais adiante, determina a modalidade de acessar os recursos: “O repasse de recursos do Fundo será precedido por chamada pública às entidades sem fins lucrativos, para seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto da aplicação (ART. 12, § 6º, INCISO V – ênfase nossa).

Essa institucionalização do acesso dos movimentos à execução da política pública habitacional foi uma injeção de otimismo ao movimento de luta pela moradia, segundo expressam alguns líderes. Para a presidente da Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza, Margarete, há melhoria

com o estatuto da cidade e com a entrada do governo Lula, que é onde foi criado o Ministério das Cidades, onde foi criado o Conselho das Cidades, onde teve as conferências e o sistema de habitação social. Então, tivemos um grande avanço. (MARGARETE – entrevista D2).

No MTST, o otimismo é maior ainda: “Hoje nós estamos nesse, digamos assim, seis anos de governo Lula, colhendo agora os resultados políticos da nossa luta, que é a construção

das habitações populares para as nossas famílias (MARCIO ALVES). Completa outro líder do MLB: “Na questão do governo Lula, eu acho que a gente conseguiu avançar. O movimento popular pôde avançar mais” (REGINALDO). E conclui, de maneira explícita, outro dirigente da Federação de Entidades de Bairro e Favela: “Nesse governo que está atualmente, nós tivemos ganhos, o movimento teve ganhos importantíssimos: Aprovação do *Estatuto da cidade*, aprovação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e agora, por último, foi aprovada a *Lei do Saneamento Básico*, que também é outra luta antiga do movimento (MAURO – entrevista D2). O movimento de moradia e comunitário parece exultante com tais conquistas que os habilitam na execução da política pública de habitação e ampliam as relações com o Estado, nas três esferas de governo.

Desse modo, embalados no otimismo pelo maior espaço no Estado, galgado no governo Lula, é que os movimentos de moradia de Recife e de Fortaleza direcionam parte de sua energia à negociação e à parceria com os governos na execução da política pública de habitação social. De outra parte, os governos locais, aliados ao nacional e estadual, têm sido também relevantes no processo. O Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto, por exemplo, entre os anos de 2008 e junho de 2010, encaminhou oito projetos de construção de conjuntos habitacionais (1.682 unidades) ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica, que estão sendo negociados para três municípios de Pernambuco, em parceria com os prefeitos, conforme demonstramos na tabela abaixo.

**TABELA Nº 5 – PROJETOS / CONVÊNIOS DO MTST COM O GOVERNO FEDERAL**

PROJETO	UNID.	LOC.	SITUAÇÃO
FNHIS	98	Caruaru	Fase final de aprovação.
Minha Casa Minha vida	106	Caruaru	Em análise pela Caixa Econômica.
FNHIS	150	Recife	Em análise pela Caixa Econômica.
FNHIS	150	Paulista	Em análise pela Caixa Econômica .
Minha Casa Minha vida	420	Paulista	Na Caixa Econômica, sem análise.
Minha Casa Minha vida*	408	Paulista	Na Caixa Econômica, sem análise.
FNHIS*	150	Paulista	Em análise na Caixa Econômica.
Minha Casa Minha vida	200	Recife	Em análise na Caixa Econômica.

Fonte: dados do MTST, composição do autor.

\* Projeto do MTST em parceria com a ONG Habitat para Humanidade.

Outro exemplo é do MLB, que, desde 2006, acessa recursos do governo federal via o Programa Crédito Solidário<sup>184</sup>. Em Recife, construiu um conjunto habitacional com 200 unidades em parceria com a prefeitura e a Universidade Federal de Pernambuco; negociou

<sup>184</sup>

Para melhor compreensão sobre esse programa, remetemos à leitura da tabela nº 2 na página 175.

com a Caixa Econômica mais 448 apartamentos no município de Jaboatão (PE); estabeleceu convênio com o governo estadual para 46 casas em Olinda (PE) e, via o FNHIS, conseguiu 224 apartamentos também em Recife. Além disso, estabeleceu convênio com a Prefeitura de Natal (RN) para 500 unidades para a ocupação Leningrado, construídas em parceria com prefeitura. Num novo contrato com o governo federal, em 2009, pelo Crédito Solidário, garantiu mais 120 unidades habitacionais. A negociação com as prefeituras é diversificada: além do terreno que, quase sempre, é desapropriado, essas instituições entram com a parte de saneamento, energia, água e, outras vezes, constroem as casas, enquanto o movimento negocia parte da mão de obra para seus militantes. Já nos convênios com o governo federal, o movimento gerencia os recursos, toda a burocracia do convênio e contrata, inclusive, a empresa construtora. Parte da construção dessas casas e apartamentos está em andamento.

Essa relação com o Estado não é tão simples o quanto parece, porque está exigindo mudança no *ethos* movimentalista – que tem pouca burocracia, pouca sistemática de gestão e é mais ligado à ação de mobilização – para tornar o movimento especialista na gestão de política pública de habitação, de projeto, de contratos; em domínio de parte da linguagem técnica própria de arquiteto, engenheiro, contador; enfim, na organização de uma burocracia de funcionamento com laudos, projetos, orçamentos, plano de custos, relatórios etc. Tudo isso por meio de organizações ligadas ao movimento, ou criadas por ele, enquanto este se mantém mais amplo e ainda focado em gerar reivindicações e mobilizações para além da capacidade de o Estado respondê-las.

O militante, que luta pela moradia, agora precisa entender da política de habitação de interesse social a fim de negociar com os gestores, com base em propostas e projetos concretos, não mais por meio de lista de solicitações. Parte desses atributos foi e é adquirida na atuação dele em espaços públicos, como conselhos e capacitações, estas, agora com novos temas relacionados à nova realidade. Como o movimento não admite a institucionalização jurídica, isto é, ser pessoa jurídica – o que, inclusive, o livra de ser responsabilizado juridicamente pelos seus atos como ator coletivo –, para funcionar nessa relação de parceria e convênio com o Estado, ele criou instituições de apoio à sua luta. Elas é que encaminham os projetos, acessam os recursos e gerem a burocracia. O MTST criou a Associação de Apoio às Famílias Sem-Teto de Pernambuco (AAST) e o MLB, a Associação Habitacional Popular do Nordeste (AHPNE). Apoiados nessas organizações, os movimentos separam a ação de negociação e gerenciamento de projetos e convênios da pressão social e política, da natureza deles. Na nova etapa, os militantes estão aprendendo a lidar com a burocracia estatal. Por exemplo, compõe cada projeto habitacional um conjunto de documentos, tais como: escritura

pública da terra; projeto arquitetônico da construção; orçamento do projeto; projeto hidráulico; projeto elétrico; laudos ambientais e de recursos hídricos; parecer, certidão e aprovação da prefeitura. Para um projeto cumprir todos esses requisitos, demanda-se muito de tempo gasto em órgãos públicos a fim de se obter a documentação e a orientação técnica. No caso do MTST e do MLB, têm recorrido à assessoria, à parceria com ONG que trabalha na área da habitação e à orientação da Caixa Econômica Federal na execução orçamentária.

O ajuste entre a ação de reivindicação e resistência em relação à negociação e execução de projeto faz com que tais movimentos se proponham parceiros do Estado, não somente lutadores pelo atendimento completo à sua demanda, ou seja, a casa pronta para morar. Então, eles precisam conseguir terreno – comprado ou desapropriado pelo poder público –, elaborar projeto, negociá-lo, contatar empresa de construção – com assessoria da Caixa Econômica – e gerir todas as etapas da obra. Depois do projeto aprovado e contratada a empresa, os recursos são liberados de acordo com um cronograma de execução da obra e de prestação de contas, por etapa de execução da construção realizada pela associação. No caso do Crédito solidário, uma comissão do movimento assume essas funções, inclusive o gerenciamento financeiro solidariamente. Enquanto isso, os movimentos de luta pela moradia dividem o tempo entre mobilização e ocupação, negociação e execução de projetos e participação nos espaços públicos.

Nessa nova etapa, o saldo do processo para a identidade dos referidos atores ainda não está totalmente claro, mas duas evidências se anunciam: especialização dos movimentos em função dos convênios e contratos com os governos e maior delineação e conexão das demandas de moradia a outras demandas universalizantes; a maioria dos beneficiados, ao se contentar plenamente com a casa, não dará apoio a esforços “universalizantes” da luta, o que forçará o movimento a renovar suas fileiras com militantes ainda não contemplados com a casa ou esmaecer o processo discursivo. Tal questão indica uma outra: a relação entre atendimento da demanda e (des)politização, entre reivindicação e hegemonização, na linha discutida com Laclau e Melucci, no capítulo primeiro, sobre a atuação dos movimentos sociais.

## **6.6 Movimento comunitário no âmbito da reforma urbana**

O movimento comunitário – associações de moradores de bairros, conselhos de moradores e federações de associações – caminha em raia um pouco diferente da do movimento de ocupação. Aquele atua fundamentalmente nas várias políticas sociais públicas,

enquanto este está focado na política de habitação popular. A Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF), entidade comunitária que aglutina associações e conselhos comunitários naquela cidade, surgiu nos anos oitenta (1982), no bojo da luta de democratização e reivindicação. Ela se estrutura com uma diretoria constituída por nove membros, 14 diretores de departamentos – saúde, educação, juventude, habitação, transporte e outros – e aproximadamente 600 associações filiadas. O congresso realizado em 2009 contou com pouco mais de 300 associações participantes, o que não deixa de ser um número expressivo (FBFF – Relatório).

A *performance* da federação foca o campo das políticas públicas municipais, como explica a atual presidente da entidade, Margarete:

Bom, ela trabalha na construção das políticas públicas, todas elas: meio ambiente, educação, saúde e outras, não só pra a construção da política mas também para o controle social. Estamos nos conselhos, nas conferências, nos seminários, e também, na luta do meio ambiente. (MARGARETE).

A federação, portanto, não prioriza uma política ou um grupo de políticas públicas, como faz o movimento de luta pela moradia; tenta acompanhar todas as políticas sociais públicas, o que fragmenta a sua atuação. Um exemplo é a participação em conselhos. Ela acompanha os conselhos municipais de Assistência Social, de Habitação, de Saúde, do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, de Meio Ambiente, do Fundo Estadual de Habitação; o Conselho Estadual da Assistência Social; o Conselho Nacional das Cidades. E a participação é desigual, pois, em habitação e assistência social, ela tenta intervir, porém, nos outros, quase sempre, limita-se à presença. Isto não significa uma deliberação estratégica.

Por outro lado, a presença da federação nessa expressiva quantidade de conselhos indica quanto a agenda do movimento comunitário de Fortaleza, também de Recife, está ocupada com as atividades de políticas públicas estatais. Mais do que isso, ambos os movimentos estão assoberbados de ações demandadas pelo Estado, numa relação em que, muitas vezes, ao invés de pautarem a agenda deste com suas propostas e demandas, são pautados por ele. Em outras palavras, o movimento comunitário se sobrecarrega de ações no campo das relações Estado e sociedade e lhe sobra pouco tempo para ações de organização, mobilização e fortalecimento institucional. Tais tarefas, para algumas lideranças, estão em segundo plano, nesta etapa da relação com o Estado. Para além dessas relações, observamos as de natureza político-partidária do movimento comunitário com partidos e políticos, que também ocupam muito tempo das lideranças comunitárias.

No movimento comunitário de Fortaleza, sobressaem três campos de relações: com partidos políticos e com políticos<sup>185</sup>; com governos por meio dos conselhos e conferências; com redes e articulações da sociedade civil – aspecto que desenvolvemos na próxima seção. Conforme indicamos acima, a mencionada federação não realiza ocupação de terreno ou prédio, mas apoia as ocupações realizadas pelo movimento de luta pela moradia e pelas associações a ela filiadas. Ela avalia que o marco jurídico atual, no campo da reforma urbana, abriu espaço para negociação e a democracia vivida na atualidade oferece possibilidade de outras formas de luta, segundo nos demonstra Mauro em sua fala, um dos diretores da federação:

Bem, com esse novo arcabouço jurídico que nós temos hoje aí, desde o Estatuto das cidades, as leis federais aprovadas no Congresso, abre um novo ciclo de participação, ou seja, a diplomacia foi ampliada, a democracia tá sendo ampliada. Anteriormente a tudo isso, a federação fazia. O histórico diz que fazia ocupação em terrenos, porque não tinha participação, não participava do debate e realmente não tinha um espaço pra discutir isso. Então, foi aí que a federação se formou, organizando o povo aqui, na cidade, pra ir à associação de moradores também. E começaram a ter invasões sim, de terrenos. E agora, atualmente ocupamos espaços nos conselhos somente (MAURO – ênfase nossa).

Para o diretor, a luta pela redemocratização dos anos 1980, a organização das pessoas e a ocupação do movimento social era o que era possível em termos de pressão social do movimento comunitário ao sistema político. Com a redemocratização, a atuação da federação se redirecionou para os espaços mistos de discussão e fiscalização de políticas públicas. Outro aspecto da atuação da federação diz respeito ao público com quem ela trabalha: diferentemente dos militantes do movimento dos sem-teto, as pessoas possuem casa para morar. Sua luta é por outras demandas de políticas públicas, os outros “ingredientes” da moradia, e não pela sua conquista. Daí a federação alargar seu foco nos espaços de disputa de políticas públicas supracitados e articular-se com atores do campo da reforma urbana. Margarete resume desta maneira a estratégia de atuação da federação: “Estar mesmo nesses espaços e nesses instrumentos, construindo a política [pública, FM]. Também promovendo eventos, debates, seminários junto com outros atores” (MARGARETE).

---

<sup>185</sup> As lideranças da federação se aproximam politicamente do Partido Comunista do Brasil (PC do B). Algumas figuras políticas desse partido, no Estado, foram lideranças da federação, a exemplo de um atual senador da República do estado do Ceará e uma vereadora do município de Fortaleza, com quem as lideranças da federação mantêm fortes laços. Para a federação, a vereadora e o senador, ex-presidentes da entidade, constituem ponto de referência.

Parte desse discurso é o dos governos progressistas: envolver a sociedade civil na construção das políticas públicas, o que não faz mal. A questão que a federação, os fóruns e também os movimentos de sem-teto enfrentam – a julgar pela experiência do Plano Diretor da Cidade do Recife, pela experiência das conferências de políticas públicas e dos conselhos setoriais acima aludidas – é baixa efetivação nas deliberações de tais espaços, o que já tratamos no capítulo terceiro. Apesar da quantidade de espaços mistos em que a federação toma assento, a baixa efetividade da deliberação praticamente é intocada, pelo menos não aparece nos registros de relatório. A postura quase de indiferença com a qualidade de sua participação remete a certo conformismo com a dinâmica lenta das políticas públicas ali debatidas.

Por outro lado, a tarefa de reflexão crítica e defesa de postura ofensiva na efetivação das deliberações da participação parece mais adequada aos fóruns. No caso de Fortaleza, o NUHAB, como articulação hegemônica das diversas forças sociais, teria mais força política em debater a questão, mas ainda não priorizou tal reflexão, apesar de uma das coordenadoras constatar alguns limites na participação: Os processos participativos eles não dão conta, eles não são processos participativos, que realmente atendam à necessidade do que a gente chama a gestão democrática da cidade (VALQUIRIA – entrevista C1). Falta ao fórum dar o passo seguinte na sua função de movimento social, provocar e constranger a gestão pública na efetivação das deliberações dos espaços mistos. Porém a fragilidade da participação não é uma questão isolada da federação ou mesmo do NUHAB, em Fortaleza, assim como em Recife e, de modo geral, no Brasil; ela é mais ampla, diz respeito a toda a sociedade civil organizada participante dos espaços institucionais atualmente. Há uma espécie de fetiche com e em estar nos aludidos espaços: a sensação de poder, de que alguma coisa já acontece pelo simples fato de existir a representação reconhecida. Se antes o desafio era ampliar os espaços de participação, na atualidade é torná-los mais efetivos.

### **6.7 Rede de relações e autonomia dos atores: construindo possibilidades**

Observamos acima o entrelaçamento nas relações entre órgãos públicos e atores coletivos o qual extrapola a dimensão do local. No primeiro grupo, as relações de A e C (esfera pública governamental – conselho do CDU e COP) com os atores dos grupos B e D (sociedade civil – fóruns da reforma urbana, movimentos de luta pela moradia e Federação de Entidades de Bairros e Favelas) imbricam-se, alimentando um “caldo” de cultura política e

por este alimentado. As relações entre tais atores, no âmbito local, ocorrem, de maneira mais forte, por meio da participação deles nos vários espaços de diálogos e construção de políticas públicas, como o OP, os conselhos municipais setoriais, as conferências públicas, o contato com gestores e a relação entre os próprios atores.

Os gestores locais entrevistados reconhecem as articulações hegemônicas (fóruns) da reforma urbana como sujeitos políticos, isto é, a prática articulatória confere a eles confiança frente aos governos locais e na sociedade, como atores coletivos que negociam, reivindicam, participam de processos governamentais, segundo afirmam estas falas de gestores públicos. A secretária de Habitação de Fortaleza demonstra consideração aos atores coletivos: “Continuo tendo muito respeito ao NUHAB e à luta coletiva (ANTONIA LUCIA – entrevista C). Para outro gestor, responsável pela área de planejamento daquele município, a relação com as articulações da reforma urbana é de parceria com autonomia:

Com a rede NUHAB, a gente vem trabalhando com uma certa, digamos assim, parceria. Parceria no sentido, assim, a rede tem total independência, mas tem um diálogo constante com o governo, criticando, reivindicando, mas sempre participando dos processos. (RODRIGUES – entrevista C).

No entender de Teresa, coordenadora do Orçamento Participativo do Recife, a relação do FERUPE com o governo se dá em campos distintos, isto é, há certo reconhecimento de que a articulação é um ator respeitável da sociedade civil: “A gente sentou, que não era como adversário, mas a gente sentou como campos diferentes” (TERESA – entrevista A). Continua a argumentação:

A sociedade organizada ela tá presente no Estado, ela tá presente no orçamento participativo e ela tá presente também... Então, assim, as federações, por exemplo, elas participam de todas as conferências, elas têm assento em todos os conselhos de direito e elas também vai direto pra aquele secretário X ou Y, dependendo da sua demanda. (IDEM).

Esses discursos têm em comum o esforço em reconhecer as articulações e movimentos de sem-teto do campo da reforma urbana como atores próprios, independentes da gestão e dos governos. Nesse sentido, observam os gestores entrevistados, eles atuam, criticando, reivindicando e negociando; tal postura de alinhamento político crítico fecunda a construção de um campo de diálogo entre atores que se respeitam como diferentes: governo, fóruns e movimentos dos sem-teto. Podem ser, inclusive, adversários em algum ponto de negociação nas políticas públicas, a exemplo do Plano Diretor referido neste capítulo. Assim resumiu Rodrigues a relação dos movimentos com os governos:

Quer dizer, os movimentos se mantiveram independentes, como tem que ser, fazendo críticas ao governo quando necessário, e geralmente mais críticas do que outra coisa, até porque é o papel mesmo; mas se mantiveram, por outro lado, dialogando, pressionando, discutindo, mas seguindo, digamos assim, as regras do processo. O movimento de luta pela moradia e pela reforma urbana, que tem outros, mas, nesse caso particular, o que a gente pode dizer é o seguinte: é que os movimentos eles têm hoje uma perspectiva de que eles acham importante manter um alinhamento crítico e independente em relação ao governo, o que é perfeitamente correto. Tem que ser isso mesmo, governo é uma coisa, movimento é outra. Até porque muitos militantes vão para o governo e não podem confundir governo com militância, são coisas diferentes. No caso do governo, existe uma série de atribuições específicas e o movimento tem que ser independente, não pode ficar amarrado ao governo. Então, isso é uma coisa que é importante. Claro que isso depende muito, varia muito de acordo com cada grupo político, com o setor organizado. (RODRIGUES – ênfase nossa).

Mas, para os fóruns e movimentos de sem-teto, como observamos em várias falas no capítulo quinto e neste, a relação de reivindicação, de negociação, de parceria não ocorre de maneira serena, nem poderia, pois implica conflito, ela é tensa e exige raciocínio estratégico. Nesse sentido, os movimentos estudados configuram o que se poderia chamar de uma combinação dos tipos de movimento de Melucci: **reivindicatório, antagônico e político**, trabalhados no capítulo primeiro. Entretanto, na atual conjuntura, a tônica dos atores em tela recai mais sobre a luta por demandas de políticas sociais específicas combinadas às demandas universalizantes, com experimentação de espaços públicos na relação com o Estado, acentuando, assim, seu caráter antagonístico. Nesse sentido, os movimentos assumem perspectiva mais próxima da noção laclauiana. Isso porque o objeto da ação deles, a reforma urbana – em sentido amplo – e a moradia popular, mesmo inscritas no campo dos direitos (alguns já garantidos e não efetivados), configura um conflito entre atores adversários: por um lado, as gestões públicas locais a quem cabe efetivar direitos; por outro, os fóruns e movimento sem-teto a pautar sempre mais demandas àquele, inclusive maior democratização na gestão local, como alude esta fala de uma coordenadora do NHUAB e conselheira do Conselho Nacional das Cidades, Hilza, sobre a negociação no Plano Diretor: “Houve um momento em que nós tentamos o diálogo, houve momento de rompimento, houve momento de retomada de tentativas de diálogo, houve momento em que a gente conseguiu negociar determinadas questões importantes”. (HILZA – entrevista D1). Tal discurso corrobora o seguinte, pois evidencia a mudança de postura do movimento da reforma urbana nos governos locais progressistas de Fortaleza e Recife, o que foi denominado de **alinhamento político crítico**. A lógica de negociação dos atores nessa etapa é pactuar sem perder de vista seu

projeto específico e como este se entrecruza com projeto mais amplo de gestão do Estado – a começar pelas cidades –, de construção de cidadania, de justiça social e econômica, equidades nas relações e cidades mais democráticas.

Eu acho que a grande lição que a gente tira disso é que é importante a gente aprender a dialogar com quem pensa diferente, no sentido de que, lá na frente, a gente vai precisar estar garantindo. Na verdade, ter essa consciência de que os interesses da cidade não tem jeito, eles também são interesses econômicos, imobiliários, e que, se a gente não senta numa mesa pra negociar, se a gente não aprende que os interesse diferentes eles também podem ser negociados, pactuados de alguma forma. Foi o que a gente tentou fazer o tempo todo, pactuações. Se a gente não aprende isso, eu acho que a gente não tem chance de avançar nessa nossa luta, porque tá posto. Eu acho que a luta pela reforma urbana é uma luta que tem a ver com interesse de classe. Então, isso tá posto claramente. E a gente tem que saber lidar com isso. Hoje o NUHAB compreende que determinados momentos a gente tem que estar sabendo pactuar, claro, sem perder de vista os interesses estruturantes do movimento da luta pelo direito à cidade, mas também saber pactuar. (HILZA).

Observamos que, como lembra Hilza, essa etapa que vive o momento é também de aprendizado, no sentido de que a disputa antagonica e a negociação impõem aos atores coletivos raciocínios e desafios estratégicos, para avançar no campo da reforma urbana. O coordenador do MTST resume, nesta metáfora, o **alinhamento político crítico** e a maneira de eles pactuarem com os governos locais:

A gente achou uma saída que eu acho que ela foi louvável, uma estratégia que nós adotamos aqui em Pernambuco com o prefeito X de forma muito firme. Com esse prefeito Y, ainda não tivemos esse momento, mas ainda vamos ter daqui pra a frente, que foi a tática de morder e assoprar (MARCIO ALVES).

Traduzindo, ir de encontro e pressionar a gestão, mas apoiá-la nas ações e propostas que estiverem no campo da reforma urbana e das demandas do movimento. De outro modo, ser duro, mas flexível e independente do governo. O rol de ocupações, acima referido, dá-nos uma ideia clara da postura de combinação do **alinhamento político crítico** com a tática de **bater e assoprar**.

As relações entre os atores do segundo grupo (B e D), do campo da sociedade civil, se entrelaçam e configuram articulações hegemônicas desde o local (Recife e Fortaleza) até o âmbito nacional. Observamos que a hegemonização dos atores potencializa sua atuação, lançando-se, assim, em outras redes, por exemplo, o MTST se articula em âmbito local,

estadual, nacional e latino-americano. O MLB, da mesma maneira, articula-se desde o local até o nacional. Outros atores também estão entrelaçados nas redes de movimentos sociais urbanos. A tabela nº 6, abaixo, demonstra a dimensão de construção dos entrelaçamentos no âmbito da sociedade civil, no campo da reforma urbana, desde o local até o nível internacional.

**TABELA Nº 6 – REDES DE ENTRELAÇAMENTO DOS ATORES DA REFORMA URBANAS**

<b>NÍVEIS</b>	<b>MTST</b>	<b>MLB</b>	<b>FBFF</b>
Municipal	FERUPE, ONG, conselhos de habitação, Igreja, partido político e OP.	FERUPE, CMP (local), ONG, universidade, associações comunitárias, partido político e OP.	Conselhos de assistência social, educação, habitação, FNHIS (local), NUHAB, ONG, associações, federação de associações, partido político e OP.
Estadual	Conselho Estadual de Habitação.	Conselho Estadual de Habitação.	Conselhos estaduais de Assistência Social, Habitação, Educação, FERU Ceará
Nacional	Conselho Nacional das Cidades, UNMP e FNRU.	CMP, Conselho Nacional das Cidades e FNRU.	CONAM, Conselho Nacional das Cidades e FNRU.
Internacional	SELVIP	FFCCOC	FCOC

Fonte: dados dos movimentos, composição do autor.

Tais redes e fluxos de relações fortalecem os atores locais (MTST, MLB e FBFF) da luta pela reforma urbana e moradia popular. Por exemplo, esses três movimentos tomam assento no Conselho Nacional das Cidades, conselhos estadual e municipal, lugares onde circulam informações governamentais. De modo simples, no nível municipal de Recife e Fortaleza, ocorrem as relações de embate desses atores com o poder público e, ao mesmo tempo, o fortalecimento de identidade coletiva na relação antagônica com o Estado em nível local. No nível estadual, a relação é de interação nos espaços de construção e controle de políticas públicas, mas também de tensão e parceria com agências governamentais. No âmbito nacional, as relações são de interação na construção das políticas de reforma urbana, de fortalecimento da articulação dos atores e, agora, de cooperação na execução de projetos habitacionais, também com tensão. No nível internacional, as relações lançam os atores em outras redes de experiências, pelas quais eles podem trocar ideias sobre suas formas de exigir direitos, construir solidariedade e lutar pela justiça social e influenciam na atuação local deles quanto à troca de experiência<sup>186</sup>. Essa dimensão, cada vez mais, globaliza os movimentos

<sup>186</sup> Exemplo desse processo é o XII Seminário Latino-Americano de Vivenda Popular realizado pelo MTST, UNMP e SELVIP, em Recife, entre os dias 9 e 14 de junho de 2009. Nele estiveram presente mais de 200 lideranças de movimentos populares de moradia dos seguintes países: Argentina, Uruguai, Venezuela, Peru, Brasil, Paraguai, Bolívia, Equador, Guatemala, El Salvador, Nicarágua, Chile, México, Costa Rica e República

sociais urbanos, os quais, como observamos, chegam a articular-se com organismos da ONU e outras instituições internacionais.

Conforme se pode observar na tabela anterior, os grupos locais estão também aglutinados em quatro movimentos de atuação no âmbito nacional: CMP, UNMP, CONAM e MNLM. Todos tentam construir uma hegemonização, no âmbito da sociedade civil, em torno da demanda reforma urbana, com outros atores – ONG e entidades de classe –, já ensaiada no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU). Mas a relação entre tais atores também não é de repouso; ela é tensa tanto no âmbito nacional quanto no local, porque disputam espaço político entre si, rivalizam nas conferências, nos conselhos, fóruns e na negociação de demandas. Diante da concorrência interna, o FNRU funciona como um ponto de convergência, dirimindo as querelas e realinhando os propósitos dos atores no horizonte do seu projeto de reforma urbana. Do mesmo modo, em âmbito local, funciona o FERUPE e NUHAB, diluindo as divergências e fortalecendo as propostas na luta pela moradia. Observamos, ainda, que, para os atores aglutinados nos aludidos fóruns, a proposta de reforma urbana se mantém **referente aglutinador** de distintas forças sociais da atualidade, inclusive, ganhando mais robustez. Esse vigor resulta da lógica da cadeia de equivalência de demandas que construiu articulações hegemônicas locais, articuladas em hegemonização ampla do FNRU, em torno da demanda global reforma urbana.

Neste capítulo, demonstramos o processo de constituição dos fóruns e redes de atores sociais coletivos no campo da reforma urbana, em Recife e Fortaleza, suas práticas discursivas e construção hegemônica em torno desse referente. A análise da participação dos fóruns, no âmbito da revisão da legislação Plano Diretor, demonstrou quão conflituosa a relação antagônica movimentos sociais urbanos e governos. Mais do que isso, tais atores, na disputa antagônica pela reforma urbana, recorrem a raciocínios estratégicos no jogo de enfrentamento de seus adversários, os governos e empresários da construção civil. Demonstramos, também, que os movimentos de luta pela moradia vivem nova etapa na construção de sua identidade: transitam da luta reivindicatória e protesto à atuação em parceria com governos e à execução de projetos habitacionais. Isso os lança na disputa por recursos públicos e, conseqüentemente, modifica seu perfil identitário. Na empreitada, eles tentam alinhar as demandas específicas com luta política mais ampla, de construção de projeto(s) de sociedade. Entretanto, só o tempo e nova pesquisa mostrarão os resultados de tal

---

Dominicana. Os participantes debateram a conjuntura política da América Latina e as políticas governamentais na área de habitação social, com base em experiências concretas, como a autoconstrução no Brasil, na Costa Rica, e de leis de habitação popular do Paraguai, entre outros.

processo. Essas experiências são reforçadas na ancoragem dos fóruns da reforma urbana, na participação em espaços públicos e nos laços de relações políticas, que extrapolam o nível local, chegam ao âmbito nacional e internacional na tentativa de universalização de demandas diversas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da construção desta tese, demonstramos que as práticas discursivas articulatórias de atores sociais do campo da reforma urbana, na atualidade, estão relacionadas às lutas de redemocratização do final dos anos 1970 e 1980. Apresentamos as argumentações de duas fortes correntes teóricas explicativas sobre a atuação dos movimentos sociais durante aqueles períodos. A primeira, de viés marxista, fundamentada nas contradições urbanas do sistema capitalista, mostra os movimentos sociais urbanos com caráter virtuoso e progressista, herdeiros quase naturais do ator operário revolucionário. Demonstramos que várias leituras da ação coletiva no Brasil seguiram essa tendência, a exemplo de expressivos estudos de movimentos sociais populares dos anos 1980. Nos anos de 1990, essa leitura já não respondia aos desafios impostos pelas mudanças sociais, políticas e econômicas. Então, aquela corrente perdeu força. A segunda, em outra linha, apresenta outra leitura para a ação coletiva: lança o olhar sobre os atores sociais em perspectiva heterogênea, vê-los como pluralidade de atores, posições de sujeitos, sinais do fim de uma época que indica o desaparecimento do sujeito único, coeso, portador “natural” das mudanças revolucionárias, conforme ficou evidente naquela leitura. Os trabalhos de Touraine, sobretudo os de Melucci e de Laclau e Mouffe, resguardadas as devidas diferenciações, é que fundamentam a noção de pluralidade de ações coletivas. Tal leitura compreende a construção da ação coletiva na contingência do social, ou seja, na abertura do social, o qual configura campo de disputa de atores plurais distintos com seus adversários. A esta linha teórica é que nos juntamos a fim de fundamentar a leitura dos sentidos e significados da ação coletiva dos atores da luta pela reforma urbana.

A base teórica pós-marxista nos ajudou a demonstrar os sentidos e significado das práticas discursivas articulatórias dos atores estudados. Na nossa explicação, tomamos por ponto de partida a noção de articulação hegemônica – aliança de atores distintos em torno da construção de sentido – e a noção de discurso, como prática articulatória, e articulação, como prática que possibilita a relação entre os atores, cuja identidade é reconstruída nas relações, o que leva à construção de pontos nodais e à fixação parcial de sentido. Nessa concepção, a articulação confere unidade e sentido a atores distintos e configura nova identidade no terreno da luta antagônica, uma peleja contra um Outro, um adversário. Isso exige um campo de atores plurais que se unem na luta antagônica, conforme Laclau e Mouffe (2004).

Com tal leitura, demonstramos que o processo articulatório dos atores da reforma urbana viveu, até aqui, três etapas sequenciais: lutas de redemocratização – época da ebulição dos movimentos sociais, afirmação de identidades e constituição de demandas –; impactos da

globalização e política de corte neoliberal, em que os atores da sociedade civil reconfiguraram perfil, identidade e foram remetidos, pela conjuntura, à construção de outro *modus operandi* de atuação com o Estado; fortalecimento, entre o Estado e a sociedade, de distintas concepções de relações, chamadas de parceria, de convênio, de execução de políticas públicas, de participação, de partilha de poder, de cooptação, de aliciamento, de atrelamento, de apoio, de conflito. Pela heterogeneidade dos grupos que se relacionam com o Estado e dos grupos políticos partidários gestores do aparelho estatal, essa variedade de modalidades nas relações entre Estado e sociedade configurou(a) o caldo de cultura(s) política(s), no qual os atores sociais coletivos têm sido absorvidos. Porém tais relações não ocorrem de modo pacífico, no âmbito de todos os atores populares; há focos de conflitos e disputa de significado político, segundo demonstramos no desenvolvimento dos últimos capítulos da tese, na relação dos fóruns de reforma urbana com os gestores locais mas também na atuação dos espaços públicos analisados.

Nessa época de globalização, por um lado, o movimento de reforma urbana, de modo geral, atuou na trincheira da resistência às imposições das políticas neoliberais; por outro, ancorou-se no Fórum Nacional da Reforma Urbana e conseguiu manter-se articulado, acompanhando propostas de legislação da reforma urbana em tramitação no poder legislativo federal. A estratégia de luta pela construção de uma legislação urbanista complementar a *Constituição* federal mostrou-se acertada e eficiente, porque preparou o terreno para a atuação daquele ator coletivo na outra etapa, a da conjuntura pós-neoliberal.

Se aquela conjuntura coincidiu com os governos de Cardoso, a pós-neoliberal coincidiu com os governos do presidente Luis Inácio Lula da Silva, durante os quais o fórum vem construindo os contornos de nova etapa de atuação, em conjuntura mais favorável à articulação e à construção de sentido às suas demandas. Nos governos do presidente Lula, o fórum tem ocupado posição de sujeito aliado, interlocutor da sociedade civil organizada no embate da demanda reforma urbana com o governo, cujos resultados mais visíveis são: imposição daquela demanda na agenda do governo federal; ampliação da participação sistemática em espaços públicos de discussão de políticas públicas urbanas; fortalecimento da pressão/negociação de legislação sobre reforma urbana. Esse agir político produziu de saldo um leque de legislações aprovado no último governo do presidente Lula, destinado à constituição de um marco jurídico regulatório para políticas urbanas o qual poderá fazer avançar a luta pela reforma urbana nos próximos anos. Mas demonstramos também evidência de mudança no perfil e na atuação desses atores, sobretudo os de atuação local, em

consequência da relação de sujeito-aliado-crítico do governo Lula e governos locais, respaldada no novo marco jurídico regulatório.

Ao mesmo tempo, porém, observamos que a habitação popular, tanto nos governos do presidente Cardoso quanto nos do presidente Lula – e no âmbito municipal, especialmente de Recife e Fortaleza, onde pesquisamos –, inscreve-se na condição de assistência aos pobres sem-teto, não na condição de atendimento de um direito social de cidadania. Tal demanda não galgou a condição de política pública municipal, nos referidos municípios; mantém-se como programa dependente de convênios pontuais com o governo e agências federais. Frente ao *deficit* habitacional municipal, as iniciativas dos mencionados governos têm funcionado como calmante de baixo efeito à população reclamante de um direito não efetivado.

Essa leitura, no âmbito local, foi possibilitada pela análise das práticas discursivas de órgãos públicos governamentais mistos e fóruns de atuação da sociedade civil na reforma urbana. No primeiro bloco, indentificamos discrepâncias no processo de implementação de políticas públicas relativas à reforma urbana. O CDU, em Recife, por exemplo, apesar de ser um colegiado com participação de movimentos sociais urbanos e ter a finalidade de debater o desenvolvimento urbano, não direcionou sua atuação às políticas urbanas que poderiam beneficiar parcela da população de baixa renda cujas demandas específicas no âmbito da reforma urbana são negociadas, de forma fragmentada, com gestores do poder público. Tal órgão tem concentrado a atuação apenas no desenvolvimento da cidade legal. O Conselho do Orçamento Participativo (COP), de Fortaleza, embora se configure um canal de debate das demandas de moradia popular, trata-as como específicas, elegendo as que poderão (ou não) ser atendidas pelo OP, ainda assim sem garantia de que serão realmente executadas.

Também demonstramos que, na produção de casas populares, nos governos petistas municipais, no período estudado, não houve inovação expressiva, apenas melhorias pontuais relativas à construção da habitação. Continua o baixo padrão de qualidade, refletido, sobretudo, na área útil construída reduzida e na parca infraestrutura de bens e serviços públicos disponíveis aos moradores. Porém, existe esforço no sentido de se construir habitação nos locais onde as famílias habitam, ou o mais próximo deles, sem remoção para áreas distantes do centro das cidades. Outra iniciativa, de pouca consistência, é o atendimento social às famílias, no sentido de gerarem renda e se consolidarem naquelas comunidades.

Neste aspecto, observamos que grupos de sem-teto não questionam o baixo padrão da habitação popular. Eles, ante o difícil alcance do direito à moradia digna, mostram-se exultantes com o acesso a qualquer tipo de casa popular. Distante deles o direito à moradia digna, conformam-se com a precária moradia que o Estado possibilita. A luta desses

movimentos se concentra na consecução do local de moradia, a casa. A baixa qualidade não entra na sua agenda; a falta, sim. A casa é a bandeira mobilizadora; pode, inclusive, ser qualquer casa. Tal postura denuncia o viés assistencialista dos participantes de grupos de sem-teto, quando aceitam serem atendidos na condição de coitadinhos, pobres miseráveis, sem sorte, por isso mesmo podem receber do Estado o tipo precário de casa, pois é quase “dada”. Por que reclamar? Tal postura não configura a efetivação do direito à moradia digna. A ideia desse direito está presente no discurso dos movimentos dos sem-teto, mas, na realidade, a noção deles de moradia digna é acanhada. O público que se aglutina no movimento dos sem-teto são famílias que vivem na urgência de várias demandas sociais, principalmente a falta de casa, de obter um lugar, uma referência. Então, para elas, só não ser um barraco, sem localização certa, ou não se tratar de solidariedade de parente que lhe acolheu já faz toda diferença no sentido do que elas pensam ser uma moradia digna, está vivendo num lugar próprio, seu.

Em que pese essa aparente falta de ousadia dos grupos de sem-teto na conquista “integral” do direito à moradia digna, a despeito da ousada ação coletiva ocupação de imóvel, suas demandas específicas os constituem atores de uma luta antagônica em que seu adversário é o Estado, representado pelos governos nas instâncias municipal, estadual e nacional, a quem cabe, constitucionalmente, garantir o direito à habitação digna. É a consciência de o Estado ter responsabilidade na provisão de seus direitos que alimenta o discurso articulatório das demandas específicas, articuladas à demanda geral reforma urbana e que configura um embate político. Conforme demonstramos, tal direito e os demais direitos sociais, de educação, saúde, saneamento, transporte público, por exemplo, configuram o referente da luta antagônica no campo da disputa de significado.

Os resultados da análise demonstraram a envergadura heurística do nosso modelo de leitura e sua contribuição analítica à diferenciação do significado da luta social e política pela moradia. Assim, esperamos, com esta pesquisa, ter contribuído, no âmbito da sociologia política e da sociologia urbana, para elucidar o significado da ação coletiva de parcela dos movimentos sociais urbanos da atualidade, de forma não idealizada. Acreditamos, por fim, que a presente leitura possa contribuir com o debate a ser enfrentado pelos agentes dessas ações, no sentido de eles apropriarem-se, de maneira mais profunda, do significado de sua ação.

## REFERÊNCIAS

- ALEXANDER, C. Jeffrey. Ação Coletiva, cultura e sociedade civil. **RBCS**, São Paulo, v. 13, n. 37, p. 5-31, jun. 1998.
- ALTHUSSER, Luis. **Aparelhos ideológicos de estados**. Tradução de Walter José Evangelista e Maria Laura Viveiros de Castro. 10. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: UFMG, 2000. p. 15-57.
- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **As Políticas Sociais e o Estado Democrático: pós-neoliberalismo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.
- ANDRADE, Maria A. de. **Cultura política, identidade e representações sociais**. Recife: Masangana, 1999.
- ALVES, Alda Judith. O Planejamento de pesquisa qualitativa em educação. **Cadernos de pesquisa**, São Paulo, (77), p. 53-61, maio 1991.
- ARATO, Andrew. Uma reconstrução teórica hegeliana da sociedade civil. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rei, 1994. p. 41-80.
- ARRUDA, Ângelo Marcos; MIRANDA, Claudio. **Minha casa, minha vida?**. FNA, Brasília, ano. V, n. 10, Jun. 2009. Disponível em: <[http://www.fna.org.br/downloads/jornal\\_mai-jun\\_2009.pdf](http://www.fna.org.br/downloads/jornal_mai-jun_2009.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2010.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023: informação e documentação: referências: elaboração** Rio de Janeiro, 2002.
- \_\_\_\_\_. **NBR 10520: informação e documentação: citações em documentos: apresentação**. Rio de Janeiro, 2002.
- \_\_\_\_\_. **NBR 14724: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação**. Rio de Janeiro, 2005.
- \_\_\_\_\_. **NBR 15287: informação e documentação: projeto de pesquisa: apresentação**. Rio de Janeiro, 2005.
- AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaço público no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 17-45.
- \_\_\_\_\_. Sociedade civil: além da dicotomia Estado-Mercado. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rei, 1994. p. 23-40.
- \_\_\_\_\_. Um paradigma para os movimentos sociais no Brasil. **RBSC**. São Paulo, v. 12, n. 35. fev. 1997.
- \_\_\_\_\_. A participação social no nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 15-44.

\_\_\_\_\_. Orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). **A Inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-60.

AVRITZER, Leonardo; RECAMÁN, Marisol; VENTURI, Gustavo. O associativismo na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, p. 11-57.

BAIERLE, Sérgio Gregório. A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos de Porto Alegre. In: ALVAREZ, Sonia E. et al. (Org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: UFMG, 2000, p. 185-217.

BAQUERO, Marcello; PRÁ, Jussara Reis. **A democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

BAQUERO, Marcello. Os desafios na construção de uma cultura política democrática na América Latina: Estado e partidos políticos. In: BAQUERO Marcello (Org.). **Cultura Política e Democracia: os desafios das sociedades contemporâneas**. Porto Alegre: UFRGS, 1994, p. 26-4.

\_\_\_\_\_. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 21, p. 83-108, nov. 2003.

\_\_\_\_\_. Cultura política participativa e desconstrução democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n.4, p. 98-104, out.-dez.2001.

BARRETO, Maria Inês. As organizações sociais na Reforma do Estado brasileiro. In: BRESSER Pereira, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.). **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999, p. 107-150.

BARROS, Diana Luiz Pessoa de. **Teoria do discurso: fundamentos semióticos**. 2. ed. São Paulo: Humanitas / FFLCH / USP, 2001.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BAVA, Silvio Caccia. O terceiro setor e os desafios do Estado de São Paulo para o século XXI. **Cadernos ABONG: Ongs identidade e desafios atuais**. São Paulo: Editora Autores Associados. n. 27, maio, 2000. p. 41-80.

BELLO, Carlos Alberto. Orçamento participativo em São Paulo: uma invenção de limitado alcance. In: OLIVERA Francisco de; RIZEK Cibele Saliba (Org.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Biotempo, 2007. p. 103-127.

BERNAL, Cleide. **A Metrópole emergente: a ação do capital imobiliário na estruturação urbana de Fortaleza**. Fortaleza: UFC/BNB, 2004.

BITTAR, Jorge. (Org.). O modo Petista de governar. **Caderno Especial de Teoria & debate**. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 1992.

BOTTOMORE, Tom. **Sociologia política**. Tradução, Francisco de A. Pereira. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

BOSCHI, Renato R. **A Arte da Associação: política de base e democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade e FAPESP, 2004.

\_\_\_\_\_. Habitat II e a emergência de um novo ideário em políticas urbanas. In: GORDILHO-SOUZA, Angela (Org.). **Habitar contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90**. Salvador: UFBA, 1997, p. 59-74.

BORJA, Jordi. **Movimientos sociales urbanos**. Buenos Aires: Nueva Visión, 1975.

BORON, Atilio. Os “novos leviatãs” e a *pólis* democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo II: Que Estado para que democracia?**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 7-67.

BOBBIO, Norberto. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil**. Tradução Marcos Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BRESSER Pereira, Luiz Carlos e GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: BRESSER Pereira, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.). **O Público Não-Estatal na Refoma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 15-48.

BURITY, Joanildo A. Caminhos sem fim – caminhos do fim? Movimentos sociais e democracia. In: FONTES, Breno Augusto S. Maior (Org.). **Movimentos sociais: produção e reprodução de sentido**. Recife: UFPE, 1999, p. 13-57.

\_\_\_\_\_. Identidades coletivas em transição e a ativação de uma esfera pública não-estatal. In: LUBAMBO, Catia et al. (Org.). **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 63-107.

\_\_\_\_\_. **Identidade e Política no campo religioso: estudos sobre cultura, pluralismo e o novo ativismo eclesial**. Recife: UFPE, 1997. p. 17-61.

\_\_\_\_\_. Cultura e cultura política: sobre retornos e retrocessos. **Revista de Ciências Sociais**, Universidade Federal do Ceará, n. 1, v. 33, p. 7-31, 2002.

\_\_\_\_\_. Religião e cultura cívica: onde os caminhos se cruzam. **Revista Política Hoje**, Recife, ano 7, n. 11, p. 199-234, 2001.

\_\_\_\_\_. Cultura e identidade nas políticas de inclusão social. In: JR.; Aécio Amaral; BURITY, Joanildo A. (Org.). **Inclusão social: identidade e diferença perspectiva pós-estruturalistas de análise social**. São Paulo: Annablume. 2006a. p. 39-66.

\_\_\_\_\_. **Redes, parcerias e participação religiosa nas políticas sociais no Brasil**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Massangana, 2006b. p. 13-24; 71-95.

CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. A trajetória dos movimentos sociais. 4. reimpr. 1. ed. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90: políticas sociais no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 81-90.

\_\_\_\_\_. Movimentos sociais urbano: balanço crítico. In: SORJ, Bernard e ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. (Org.). **Sociedade e política no Brasil pós-64**. São Paulo: Brasiliense, 1983. p. 215-239.

\_\_\_\_\_. Movimentos sociais na América Latina. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. I, n. 3. 1987, p. 27-37.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acessos em: 05 fev. 2010.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1983.

\_\_\_\_\_. **Movimientos sociales urbanos**. Espanha: Siglo Veintiuno Editores, 1974.

\_\_\_\_\_. **Hacia el Estado red? Globalizacion economica e instituciones politicas en la era de la informacion**. Trabalho apresentado no Seminário Internacional “Sociedade e a Reforma do Estado”, organizado pelo MARE. São Paulo, 1998. Disponível em: <[www.cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/MM1129](http://www.cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/MM1129)>. Acesso em: 18 de out. 2009.

COSTA, Sergio. **As cores de ercília: esfera pública, democracia e configurações pós-nacionais**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

\_\_\_\_\_. Movimentos sociais, democratização e construção de esferas públicas locais. **RBCS**, São Paulo, v. 12, n. 35, 1997.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. A “cidade ilegal”: notas sobre o senso comum e o significado atribuído a ilegalidade. In: BRANDÃO, Carlos Antonio Leite (Org.). **As cidades da cidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 146-155.

CHESNAIS, François. A globalização e curso do capitalismo de fim-de-século. **Economia e Sociedade**, Campinas, (5): p. 1-30, dez. 1995.

CHIZZOTTI, Antonio. A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios. **Revista portuguesa de educação**, Braga Portugal, n. 2, v. 16, p. 221-236, 2003.

CNBB. **Solo urbano e ação pastoral**. Documento nº 23. São Paulo: CNBB, 1982. Disponível em: <<http://arquiocesedecampogrande.org.br/arq/formacao/formacao-igreja/documentos-da-cnbb.html>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 9-15.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-301.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil e democracia: reflexos sobre a realidade brasileira. **IDÉIAS**-Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, Campinas, ano 5(2)/6(1), p. 13-42, 1998/1999.

\_\_\_\_\_. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: UFMG, 2000, p. 61-102.

\_\_\_\_\_. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90: políticas sociais no Brasil**. 4. reimpr. 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 103-115.

DAVIS, Mike. **Planeta favela**. Tradução Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teoria e abordagem**. Tradução Sandra Regina Netz. 2 ed. Porto alegre: Artmed, 2006. p. 15-47

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular**. Movimentos sociais e participação política no Brasil pós – 70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará ANPOCS, 1995.

\_\_\_\_\_. **Movimento Social Urbano, Igreja e Participação popular**. Petrópolis: 1984.

- DOMINGUES, José Maurício. Reflexividade, individualismo e modernidade. **RBCS**, São Paulo, v. 17, n. 49, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 16 out. 2009.
- DUPAS, Gilberto. **Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo**. São Paulo: Paz e terra: 1999.
- EVERS, Tilman. Identidade: a face oculta dos novos movimentos sociais. **Novos Estudos. CEBRAP**, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 11-23, abr. 1984.
- \_\_\_\_\_. De costas para o Estado, longe do Parlamento. **Novos Estudos. CEBRAP**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 25-39, abr. 1983.
- FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- FEDOZZI, Luciano. Orçamento participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, Niltom Bueno; MOLL, Jaqueline (Org.). **Por uma nova esfera Pública: a experiência do orçamento participativo**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 37-81.
- FEMIA, Josepg V. Cultura Política. In: OUTHWAITE William; BOTTOMORE Tom (Editores). **Dicionário: pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1995.
- FERNANDES, Edésio. Direito e gestão na constituição da cidade democrática no Brasil. In: BRANDÃO, Carlos Antonio Leite (Org.). **As cidades da cidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 123-143.
- FERNANDES, Rubem César. **Privado porém público: o terceiro setor na America Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- FERRER, Aldo. Globalización, desarrollo y densidad nacional. **Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano**, n. 4. Buenos Aires: CLACSO. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/cuadernos/29/29.millan.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2010.
- FILHO, David Capistrano. O poder local e a habitação popular. **[S.I.]: Habitat, 1997**. Disponível em: <<http://habitat.aq.upm.es/iah/ponenc/a002.html>>. Acesso em: 2 ago. 2010.
- FIORI, José Luís. **60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- FONTES, Breno Augusto Souto-Maior; Eichner. A formação do capital social em uma comunidade de baixa renda. In: MARTINS, Paulo Henrique; NUNES, Brasilmar Ferreira (Org.). **A nova ordem social: perspectiva da solidariedade contemporânea**. Brasília: Paralelo 15, 2004. p. 215-241.
- FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. São Paulo: Loyola, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Microfísica do Poder**. 15. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000.
- \_\_\_\_\_. **História da sexualidade**. v. 1. 18. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2007.
- \_\_\_\_\_. **A arqueologia do sabe**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.
- FREIRE, Gilberto. **Casa grande senzala**. 19. ed. Rio de janeiro: José Olympio, 1978.
- FREITAG, Barbara. **Teorias da cidade**. Campinas, São Paulo: Papyrus, 2006.
- GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**. 4. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução Raul Fiker. São Paulo: UESP, 1991.

\_\_\_\_\_. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Record, 2000.

GODINHO, Maria Helena de Lacerda; ABRANCHE Mônica (Org.). **Assistência social e cidade**. Belo Horizonte: Instituto de Relações de Trabalho PUC Minas/ PROEX, 2006.

GODINHO, Maria Helena de Lacerda; NAVARRO, Renato Godinho. Orçamento participativo da habitação e democratização na gestão da política habitacional em Belo Horizonte. In: AZEVEDO, Sergio; FERNANDES, Rodrigo Barros (Org.). **Orçamento participativo construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005, p. 153-176.

GOHN, Maria da Glória. **Os sem-terra, ONG'S e cidadania**. São Paulo: Cortez, 1997a.

\_\_\_\_\_. **História dos movimentos e lutas sociais**. São Paulo: Loyola, 1995.

\_\_\_\_\_. **Teoria dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997b.

\_\_\_\_\_. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Loyola, 1991.

\_\_\_\_\_. **O protagonismo na sociedade civil**: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991, p. 3-61.

GRAZIA, Grazi de. Reforma urbana e estatuto da cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2003, p. 53-70.

GREGOLIN, Maria do Rosário. **Foucault e Pêcheux**. 2. ed. São Carlos: Claraluz, 2006.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade II. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 9-121.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na sociologia**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Tradução Tomaz Tadeu da Silva e Guaracira Lopes Louro. 6. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

\_\_\_\_\_. Quem precisa da identidade. In: TOMAZ, Tadeu da Silva (Org.). **Identidade e Diferença**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 103-133.

\_\_\_\_\_. A Centralidade da cultura: notas sobre as revoluções culturais do nosso tempo. **Revista Educação e Realidade**. UFRGS. Porto Alegre, v. 22(2), p. 15-45, jul./dez.-1997.

\_\_\_\_\_. Estudos culturais dos paradigmas. Tradução Adelaine La Guardia Resende. et al. In: SOVIK, Liv (Org.). **Da diáspora**: Identidades e mediações culturais. Belo Horizonte: UFMG, 2003, p. 131-158.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 16. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

HEGEL, G. W. F. **A sociedade civil**. Tradução Marcos Lutz Müller. Campinas: Unicamp, 2003.

HELD, David; MCGREW, Anthony. **Prós e contras da globalização**. Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

HENRI, Lefebvre. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão**. Tradução wanda Caldeira Brant. Petropolis: Vozes, 1998.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas do século XX**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/29092003estatisticasecxshtml.shtm>>. Acesso em: 28 dez. 2007.

IBGE/MUNIC. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Grandes municípios possuem mais domicílios em favelas**. IBGE/MUNIC, 2001. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/institucional/conteudo.asp?iId=5215>>. Acesso em: 13 jun.2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2005/>>. Acesso em: 15 mai. 2009.

JACOBI, Pedro. Movimentos sociais teoria e prática em questão. In: WARREN, Ilse Scherer; KRISCHKE J. Paulo (Org.). **Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul**. São Paulo: Brasiliense, 1987. p. 246-275.

JOHNSTON, Hank; LARANA, Enrique; GUSFIELD, Joseph. Identidades, ideologias y vida cotidiana em los nuevos movimientos sociales. In: LARANÃ, Enrique; GUSFIELD, Joseph (Org.). **Los nuevos movimientos sociales: de la ideologia a la identidad**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociales, 1994. p. 03-42.

KOWARICH, Lucio. **A espoliação urbana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

KRISCHKE, Paulo J. **Aprendendo a democracia na America Latina: atores sociais e mudança cultural**. Porto Alegre: Edipucrs, 2003.

KYMLICKA, Will. **Cidadania Multicultural**. Tradução Carme Castells Auleda. Buenos Ares: Paidós, 1996. p.14-76.

\_\_\_\_\_. Movimentos sociais e transição política: contribuição da democracia de base. In: SCHERER-WARREN, Ilse; KRISCHKE J. Paulo (Org.). **Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul**. São Paulo: Brasiliense, 1987. p. 276-297.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonia y estratégia socialista: hacia una radicalización de la democracia**. 2. ed. Argentina: Fundo de Cultura Econômica de Argentina, 2004.

LACLAU, Ernesto. Sujeito da política, política do sujeito. Tradução, J. Burity. **Política Hoje**, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, v. 4, n. 7, p. 9-28, jan./jun. 1997.

\_\_\_\_\_. Os novos movimentos sociais e a pluralidade do social. **RBCS**, São Paulo, v. 1, n. 2, out. 1986.

\_\_\_\_\_. **La razón populista**. Argentina: Fundo de Cultura Econômica de Argentina, S.A., 2005.

\_\_\_\_\_. Inclusão, exclusão e a construção de identidade. In: AMARAL JR., Aécio; BURITY, Joanildo A. (Org.). **Inclusão social, identidade e diferença: perspectivas pós-estruturalistas de análise social**. São Paulo: Annablume, 2006. p. 21-37.

\_\_\_\_\_. **Misticismo, retórica e política.** Argentina. Fundo de Cultura Econômica de Argentina, 2002.

\_\_\_\_\_. Poder e representação. Tradução, J. Burity. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 7, p. 7-28, dez. 1996.

\_\_\_\_\_. **Nuevas reflexões sobre la revolucion de nuestro tiempo.** 2. ed. Buenos Aires: Nueva Vision, 2000.

\_\_\_\_\_. Universalismo, particularismo y el tema de la Identidad. Tradução do inglês, Jesús Rodríguez Zepeda. **RIFP** / S. 1995. p. 38-52. Disponível em: <[http://espacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:filopoli-1995-5-1C777F7B-79B6-19D3-B6B9-B7F90B382C27&dsID=universalismo\\_particularismo.pdf](http://espacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:filopoli-1995-5-1C777F7B-79B6-19D3-B6B9-B7F90B382C27&dsID=universalismo_particularismo.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2010.

LANDIM, Leilah. As ONGs são terceiro setor? In: FIEGE, Jurgén Hans (Org.). **ONGs no Brasil: perfil de um mundo em mudança.** Fortaleza: Konrad Adenauer, 2003.

LARANA, Enrique. Continuidad y unidad em las nuevas formas de accion colectiva: Um análisis comparado de movimientos estudiantiles. In: LARANÃ, Enrique; GUSFIELD, Joseph (Org.). **Los nuevos movimientos sociales: de la ideologia a la identidad.** Madrid: Centro de Investigaciones Sociales, 1994. p. 253-286.

LEAL, Suely. **Fetichismo da participação popular.** Recife: Ed. do Autor, 2003.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LINS, Leticia; GOIS, Chico de. **Sem-teto invadem prefeitura do Recife.** O Globo. Rio de Janeiro. 11 mai. 2010. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/noblat/posts/2010/05/11/sem-teto-invadem-prefeitura-do-recife-290563.asp>>. Acesso em: 10 ago. 2010.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana.** São Paulo: Martins Fonte, 1981.

MAINGUENEAU, Dominique. **Novas tendências em análise do discurso.** São Paulo: Pontes Editores, 1997.

MARX Karl. **A Ideologia alemã: teses sobre Feuerbach.** São Paulo: Centauro, 1984.

\_\_\_\_\_. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte.** 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

\_\_\_\_\_. **Crítica da filosofia do direito de Hegel.** Tradução Rubens Enderle e Leonardo de Deus. São Paulo: Boitempo, 2005.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

\_\_\_\_\_. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, Otilia et al. (Org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consenso.** 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 121-192.

\_\_\_\_\_. **Habitação e cidade.** 3. ed. São Paulo: Atual, 1997.

MELUCCI, Alberto. **A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas.** Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. Movimentos sociais, inovação cultural e o papel do conhecimento. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Sociedade civil e democratização.** Belo Horizonte: Del Rei, 1994a. p. 183-211.

\_\_\_\_\_. Movimentos sociais e sociedade complexa. Tradução, Dalila Maria Pedrini e Luiza Fátima Baierl Lippi. **Caderno do núcleo de estudo e pesquisa sobre movimentos sociais**. São Paulo: PUC, 1996. p. 11-32.

\_\_\_\_\_. Sociedade complexa: identidade e ação coletiva. Tradução Dalila Maria Pedrini. **Caderno do núcleo de estudo e pesquisa sobre movimentos sociais**. São Paulo: PUC, 1996. p. 33-63.

\_\_\_\_\_. Que hay de nuevo en los “nuevos movimientos sociais”? In: LARANÃ, Enrique; GUSFIELD, Joseph (Org.). **Los nuevos movimientos sociales: de la ideologia a la identidad**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociales, 1994b. p. 119-149.

\_\_\_\_\_. Busca de qualidade, a ação social cultural: por uma sociologia reflexiva. In: MELUCCI, Alberto (Org.). **Por uma sociologia reflexiva: pesquisa qualitativa e cultura**. Tradução Maria do Carmo Alves Bomfim. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 25-42.

MIAGUSKO, Edson. **Movimentos de Moradia e Sem-Teto em São Paulo: experiências no contexto do desmanche**. Tese de Doutorado. São Paulo: Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, 2008.

MILLÁN, Mária. Hacia una nueva reconfiguración de lo global nacional? Historia, repetición y salto cualitativo. **Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano**, n. 29. CLACSO, abril, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/cuadernos/29/29.millan.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

MORALES, Carlos Antonio. Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais: aspectos gerais. In: BRESSER Pereira, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.). **O público não-estatal na refoma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999. p. 51-86.

MOISÉS, José Álvaro. **Os brasileiros e a democracia: desafios socio-político da legitimidade democratica**. São Paulo: Atica, 1995.

\_\_\_\_\_. O Estado, as contradições urbanas e os movimentos sociais. In: MOISÉS José Álvaro et al. (Org.). **Cidade, povo e poder**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p. 14-29.

MOUFFE, Chantal. **O regresso do Político**. Tradução Ana Cecília Simões. Lisboa: Gradiva, 1996.

\_\_\_\_\_. Pós-marxismo sem pedido de desculpas. In: LACLAU ERNESTO (Org.). **Nuevas reflexiones sobre la revolucion de nuestro tiempo**. 2. ed. Buenos Aires: Nueva Vision, 2000. p. 111-145.

\_\_\_\_\_. **En torno a lo político**. Tradução de Soledad Laclau. Buenos Aires: Fundação de Cultura Argentina, 2007.

\_\_\_\_\_. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. Tradução Kelly Prudencio. **Política & Sociedade**, Florianópolis, n. 3, p. 11-26, out. 2003.

\_\_\_\_\_. Pensando a democracia com, e contra, Carl Schmitt. Tradução Menelick de Carvalho Neto. In: **Revue Française de Science Politique**, vol. 42, n. 1, fev. 1992.

NASCIMENTO, Euzineia C.do. Os desafios do orçamento participativo enquanto esfera pública de negociação. **SINAIS - Revista Eletrônica - Ciências Sociais**, Vitória: CCHN, UFES, Edição Especial de Lançamento, n.1, v.1, Abril. 2007. p. 123-150. Disponível em: <<http://www.indiciarismo.net/revista/CMS>>. Acesso em: 21 jan. 2010.

- NAVARRO, Juan Carlos. As ONGs e a prestação de serviços sociais na América Latina: o aprendizado começou. In: BRESSER Pereira, Luiz Carlos e GRAU, Nuria Cunill (Org.). **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 87-106.
- NAVARRO, Zander. O “orçamento participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). **A Inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 89-128.
- NETTO, José Paulo. Repensando o balanço de neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **As políticas sociais e o Estado democrático: pós-neoliberalismo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 29-34.
- NOUGUEIRA, Marcos Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- NUNES, Edison; JACOBI Pedro. Movimentos populares urbanos, poder local e conquista da democracia. In: In: MOISÉS José Álvaro. et al. (Org.). **Cidade, povo e poder**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p. 165-198.
- OFFE, Claus. **Partidos políticos y nuevos movimientos sociales**. Tradução Juan Gutiérrez. Madrid: Sistema, 1996.
- OLIVEIRA, Francisco de. Neoliberalismo à brasileira. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **As políticas sociais e o Estado democrático: pós-neoliberalismo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 24-28.
- \_\_\_\_\_. Política numa era de indeterminação: opacidade e reencatamento. In: OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba (Org.). **A era da Indeterminação**. São Paulo: Biotempo, 2007. p. 15-45.
- \_\_\_\_\_. O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 74, p. 67-85, mar. 2006.
- OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2003.
- OLIVEIRA, Roberto Vêras de. O sindicalismo e a questão democrática na história recente do Brasil: o que se pode esperar? In: OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba (Org.). **A era da Indeterminação**. São Paulo: Biotempo, 2007. p. 49-69.
- ORLANDI, P. Eni. **Análise de discurso: princípios e procedimentos**. 7. ed. São Paulo: Pontes Editores, 2007.
- PAOLI, Maria Célia. As ciências sociais, os movimentos sociais e a questão do gênero. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 31, p. 107-120, out.1991.
- PAOLI, Maria Célia; TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, Sonia E. et al. (Org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: UFMG, 2000, p. 103-148.
- PRADO JUNIOR, Caio. **Evolução da cultura política do Brasil**. 16. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PÊCHEUX, Michel. **O discurso: Estrutura ou acontecimento**. Tradução, Eni Puccinelli Orlandi. 3. ed. Campinas: Pontes, 2002.

PELIANO, Ana Maria T. Medeiros et al. O comunidade solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, DF: IPEA. n. 12, p. 19-37, jan./jun. 1995.

POMAR, Wladmir. Empresários no PT. **Teoria e Debate**, nº 29, jun/jul/agosto, 1995. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/conteudo/nacional-empresarios-no-pt>>. Acesso em: 13 jun. 2010.

PONTES, Beatriz Maria soares. Globalização meio-ambiente e pobreza. In: VALENÇA, Márcio Morais; GOMES, Rita de Cássia da Conceição (Org.). **Globalização e desigualdade**. Natal: A.S. Editores, 2002. p. 152-161.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e social-democracia**. Tradução LauraTeixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 241-290.

RANINCHESKI, Sonia; CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de. História urbana e cultura política no Brasil e Uruguai no começo do século XX. In: **Nuevo Mundo Mundos Nuevos**, Debates, 2010. Disponível em: <<http://nuevomundo.revues.org/58506>>. Acesso em: 25 ago. 2010.

RIBEIRO, Ana Clara torres; GRAZIA de Grazia. **Experiência de orçamento participativo no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2003.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. As metrópoles e a sociedade brasileira: futuro comprometido? In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; FASE e Observatório das Metrópoles, 2004. p. 9-14.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. Plano diretor e gestão democrática da cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade**. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2003. p. 103-118.

RIZEK, Cibele Saliba. São Paulo: orçamento e participação. In: OLIVERA Francisco de; RIZEK Cibele Saliba (Org.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Biotempo, 2007. p. 129-194.

RODRIGUES, Cibele Maria Lima. **Cultura política e movimentos sem-teto: as lutas possíveis**. Tese de doutorado em sociologia. Recife: Departamento de Ciências Sociais do Centro de Filosofia e Ciências Humanas/UFPE, 2009.

ROLNIK, Raquel. Brasil e o habitat. In: GORDILHO-SOUZA, Angela (Org.). **Habitar contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90**. Salvador: UFBA, 1997. p. 51-58.

ROLNIK, Raquel; NAKANO Kazuo. **As armadilhas do pacote habitacional**. Le Monde Diplomatique **Brasil, São Paulo**, março, p. 4-5, 2009.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. Tradução Joel Pimentel de Ulhoa. Goiânia: UFG, 1997.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SADER, Emir. A hegemonia neoliberal na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **As políticas sociais e o Estado democrático: pós-neoliberalismo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 35-37.

- SÁNCHEZ, Félix. O orçamento participativo em São Paulo (2001/20040): uma inovação democrática. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004. p. 409-470.
- SANTOS, Boaventura Sousa de. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-78, 457-559.
- SANTOS, Boaventura Sousa de; AVTRIZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura Sousa de (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-78.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Cidadania e a questão urbana no Brasil. SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- SARTORI, Giovanni. A teoria democrática revisitada I: o debate contemporânea. Tradução Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1987.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. Trajetória de luta pela reforma urbana no Brasil. In: SAULE JUNIOR, Nelson et al. (Org.). **Observatório internacional do direito à cidade: retrato sobre a atuação da sociedade civil pelo direito à cidade: diálogo entre Brasil e França**. São Paulo: Instituto Polis. Paris: AITEC, 2006.
- SASSEN, Saskia. **A cidade Global: Nova York, Londres, Tóquio. Princeton University, 1991**. Disponível em: <<http://www.columbia.edu/~sjs2/>>. Acesso em: 15 ago. 2010.
- SAUTU, Ruth e outros. **Manual de metodologia**. Buenos Aires: Clacso libros, 2005.
- SAYER, Andrew. Características chave do realismo crítico na prática: um breve resumo. **Estudo de sociologia**. Recife: UFPE, v. 6, n. 2, p. 7-32, jul.- dez. 2000.
- SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998. p 9-15; 295-375.
- SCHERER-WARREN, Ilse. **Cidadania sem fronteira: ações coletivas na era da globalização**. São Paulo: Hucitec, 1999.
- \_\_\_\_\_. **Redes de movimentos sociais**. 2. ed. São Paulo. Loyola. 1996.
- \_\_\_\_\_. O caráter dos novos movimentos sociais. In: WARREN, Ilse Scherer; KRISCHKE J. Paulo (Org.). **Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul**. São Paulo. Brasiliense, 1987. p. 35-53.
- \_\_\_\_\_. Inclusão social e Cidadania: a perspectiva das organizações, redes e movimentos. In: JR.; Aécio Amaral; BURITY, Joanildo A. (Org.). **Inclusão social: identidade e diferença perspectiva pós-estruturalistas de análise social**. São Paulo: Annablume. 2006. p. 125-138.
- SCHILD, Verónica. Novos Sujeitos de Direitos: Os movimentos de mulheres e a construção da cidadania nas novas democracias. In: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: UFMG, 2000. p. 149-183.
- SEMERARO, Giovanni. **Cultura e educação para a democracia: Gramsci e a sociedade civil**. Petrópolis: Vozes, 1999.
- SILVA, Antonio Ozair da. **História das tendências no Brasil: origens, cisões e propostas**. 2. ed. São Paulo: Proposta Editorail, 1987.

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, Tarcisio. Da participação que temos à que queremos: o processo do orçamento participativo na cidade do Recife. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). **A Inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 297-334.

SILVA, Luís Octávio da. **História urbana**: uma revisão da literatura epistemológica em inglês. EURE (Santiago), Santiago, v. 28, n. 83, maio 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612002008300003&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008300003&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em: 25 ago. 2010.

SALOMON, Marta. **54,6 milhões vivem no país em moradia inadequada**. Folha de S. Paulo. São Paulo. 22 out. 2008. Caderno cotidiano. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2210200829.htm>>. Acesso em: 19 jun.2010.

SOMERS, Margaret. What's political or cultural about political culture and the public sphere? Toward an historical sociology of concept formation". **Sociological Theory**, 13, v. 2, jul. 1995.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

\_\_\_\_\_. **ABC do desenvolvimento urbano**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo; NETO, Bazileu Alves Margarido. Políticas sociais: o programa comunidade solidária e o programa de garantia de renda mínima. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, DF: IPEA, n. 12, p. 39-61, jan.-jun. 1995.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

\_\_\_\_\_. 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 Claudia Chaves. **Identidade em construção**: as organizações não-governamentais no processo brasileiro de democratização. São Paulo: Annablume, 2003.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. 4. reimpr. 1. ed. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90**: políticas sociais no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 91-102.

\_\_\_\_\_. Movimentos sociais: reflexões sobre a experiência dos anos 70. In: WARREN, Ilse Scherer; KRISCHKE J. Paulo (Org.). **Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul**. São Paulo: Brasiliense, 1987. p. 54-85.

\_\_\_\_\_. **Direitos sociais**: afinal do que se trata. 2. reimp. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

TELLES, Vera da Silva; CABANES, Robert (Org.). **Nas tramas da cidade**: trajetórias urbanas e seus territórios. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2006.

THERBORN, Göran. A crise e o futuro do capitalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **As políticas sociais e o Estado democrático**: pós-neoliberalismo. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 39-50.

\_\_\_\_\_. Dimensões da globalização e da dinâmica das (des)igualdades. In: GENTILI, Pablo (Org.). **Globalização exclusão: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 63-94.

TOURAINÉ, Alain. **Um novo paradigma: para compreender o mundo de hoje**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

\_\_\_\_\_. **O pós-socialismo**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

\_\_\_\_\_. **Crítica da Modernidade**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 213-268.

\_\_\_\_\_. A Idéia de Revolução. In: FEATHERSTONE, Mike (Coord.). **Cultura global: nacionalismo, globalização e modernidade**. Tradução, Atílio Brunetta. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 135-153.

VAINER, Carlos B. Prática, empresas e mercadoria: nota sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otilia. et al. (Org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consenso**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 75-103.

VALLADARES, Lucia. A gênese da favela carioca: a produção anterior as ciência sociais. In: **RBCS**, São Paulo, v. 15, n. 44, p. 6-34, out. 2000.

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. **Complexidade e pesquisa interdisciplinar**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2007. p. 8-35.

VIGEVANI, Tullo. Movimentos sociais na transição brasileira: a dificuldade de elaboração do projeto. **Lula Nova**. São Paulo, n. 17, p. 93-109, jun.1989.

VIOLA, Eduardo. Novos movimentos sociais: cultura política e democracia: Brasil e Argentina. In: WARREN, Ilse Scherer; KRISCHKE J. Paulo (Org.). **Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul**. São Paulo. Brasiliense, 1987, p. 102-188.

WEFFORT, Francisco C. (Org.). **PT por um projeto para o Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

ZIZEK, Slavoj. O espectro da ideologia. In: ZIZEK, Slavoj (Org.). **Um mapa da ideologia**. Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996, p. 7-38.

## Documentos

BRASIL. Caixa Econômica Federal. **Cartilha do programa minha casa minha:** Manual do beneficiário e apresentação de propostas. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/habitacao/index.asp>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Caixa Econômica Federal. **Habitação Popular.** Disponível em: <[http://downloads.caixa.gov.br/\\_arquivos/habita/mcmv/Cartilha\\_Completa.pdf](http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/mcmv/Cartilha_Completa.pdf)>. Acesso em: 05 mai. 2010.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados. Comunicação sobre a Conferência nacional das cidades da Câmara dos deputados.** 04 de dezembro, Brasília – DF, 1999.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação – PLANHAB,** 2007. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/produtos/produtos>>. Acesso em: 10 de jul. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Regimento da 2ª conferência nacional das cidades.** <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/conferencias-das-cidades/2a-conferencia-das-cidades/decreto/regimento/Regimento2Conferencia.pdf>>. Acesso em: 10 de fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Regimento interno do conselho das cidades.** Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/legislacao/regimento-vigente/regimento%20interno%20vigente%20do%20conselho%20das%20cidades.pdf>>. Acesso em: 13 de mai. 2009.

CEARÁ. Prefeitura Municipal de Fortaleza - **Plano de Ações do OP de 2005.** Fortaleza, 2005.

\_\_\_\_\_. **Plano de Ações do OP de 2006.** Fortaleza, 2006.

\_\_\_\_\_. **Plano de Ações do OP de 2007.** Fortaleza, 2007.

\_\_\_\_\_. **Caderno de Formação do OP Fortaleza.** Fortaleza, 2007

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno do OP Fortaleza.** Fortaleza, 2007.

\_\_\_\_\_. **Orçamento participativo:** uma revista da participação popular em Fortaleza. Fortaleza, S/D.

\_\_\_\_\_. **Balço da gestão 2005/2009:** Mensagem à Câmara Municipal. Fortaleza, fevereiro de 2010.

FÓRUM ESTADUAL DE REFORMA URBANA DE PERNAMBUCO – **Construindo a agenda de gênero e relações raciais na ação do FERUPE.** Recife, S/D.

\_\_\_\_\_. **Plataforma eleitoral para o Estado de Pernambuco:** gestão 2007-2010. Recife, 2006.

\_\_\_\_\_. **Plataforma eleitoral do Recife, gestão 2004.** Recife, 2003.

\_\_\_\_\_. **Plataforma eleitoral do Fórum de Reforma urbana para os municípios do grande Recife.** Recife, S/D.

\_\_\_\_\_. **Plataforma eleitoral pelo direito à cidade 2008.** Recife, 2008.

\_\_\_\_\_. **Reforma Urbana: direito da gente:** construindo cidades justas, com políticas de inclusão social e participação popular. Recife, 2006.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA – **Resoluções do encontro nacional: Rumo à Conferência Nacional das Cidades: uma outra cidade é possível.** Rio de Janeiro, 2003.

\_\_\_\_\_. **FNRU - Informativo.** Rio de Janeiro, 2008.

\_\_\_\_\_. **FNRU - Informativo.** Rio de Janeiro, S/D.

\_\_\_\_\_. **Jornal da marcha pela Reforma Urbana.** Rio de Janeiro, 2005.

\_\_\_\_\_. **A cidade e a Cidade que queremos: jornal por cidades democráticas com participação e justiça social.** Rio de Janeiro, 2007.

\_\_\_\_\_. **O FNRU.** Rio de Janeiro, 2005a.

\_\_\_\_\_. **Síntese do encontro nacional do fórum nacional de reforma urbana, julho de 2005.** São Paulo, 2005b.

\_\_\_\_\_. **Emenda da Reforma Urbana, para Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988.** Rio de Janeiro, 1988.

NUCLEO DE HABITAÇÃO E MEIO AMBIENTE – **Sistematização do Projeto Cidade de Tod@s:** a participação popular no processo de regularização fundiária da terra prometida. Fortaleza, 2007.

\_\_\_\_\_. **Construindo uma cidade de tod@s.** Fortaleza, S/D.

\_\_\_\_\_. **Regimento interno do NUHAB.** Fortaleza, S/D.

\_\_\_\_\_. **Relatório reunião do NUHAB, 07 de maio de 2007.** Fortaleza, 2007.

\_\_\_\_\_. **Relatório reunião do NUHAB, 23 de outubro de 2007.** Fortaleza, 2007.

\_\_\_\_\_. **Relatório reunião do NUHAB: Planejamento.** Fortaleza, 2008a.

\_\_\_\_\_. **Relatório NUHAB: Plano Diretor, 23 de junho de 2008.** Fortaleza, 2008c.

\_\_\_\_\_. **Relatório reunião do NUHAB, 20 de junho de 2008.** Fortaleza, 2008b.

PERNAMBUCO. Prefeitura Municipal da Cidade do Recife – **Revista do Orçamento Participativo do Recife: obras que ficam para sempre.** Recife, S/D.

\_\_\_\_\_. **Anais da primeira conferência municipal de habitação: Construindo a Política de Habitação do Município.** Recife, 2006.

\_\_\_\_\_. **I Conferência do Plano Diretor do Recife, 22 a 25 de julho de 2005.** Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/planodiretor/conferencia.html>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno do Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife.** Recife, 1995.

\_\_\_\_\_. **Balanco do OP 2003.** Disponível em: <[http://www.recife.pe.gov.br/op/balanco\\_2003.php](http://www.recife.pe.gov.br/op/balanco_2003.php)>. Acesso em: 7 abr. 2008.

\_\_\_\_\_. **Balanco do OP 2001 / 2006.** Disponível em: <[http://www.recife.pe.gov.br/op/balanco\\_2003.php](http://www.recife.pe.gov.br/op/balanco_2003.php)>. Acesso em: 7 abr. 2008.

## Jornais

JORNAL DO COMMERCIO. **Famílias invadem terreno da Prefeitura do Recife.** Jornal do Commercio. Recife. 24 ago. 2003. Disponível em:

<<http://jc.uol.com.br/canal/cotidiano/noticia/2003/08/24/familias-invadem-terreno-da-prefeitura-do-recife-32198.php>>. Acesso em: 10 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. **Sem-teto exige desapropriação. Caderno cidade. Habitação.** Jornal do Commercio. Recife. 17 mar. 2004. Disponível em:

<[http://jc3.uol.com.br/jornal/2004/03/17/not\\_85773.php](http://jc3.uol.com.br/jornal/2004/03/17/not_85773.php)>. Acesso em: 12 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. **Sem-teto ganham área no Iburá. Caderno cidade. Habitação.** Jornal do Commercio. Recife. 12 jun. 2004. Disponível em:

<[http://jc3.uol.com.br/jornal/2004/06/12/not\\_96198.php](http://jc3.uol.com.br/jornal/2004/06/12/not_96198.php)>. Acesso em: 12 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. **Sem-teto ocupam prédio na Agamenon Magalhães. Caderno Cidade. Habitação.** Jornal do Commercio. Recife. 6 jun. 2006. Disponível em:

<[http://jc3.uol.com.br/jornal/2006/06/06/not\\_187420.php](http://jc3.uol.com.br/jornal/2006/06/06/not_187420.php)>. Acesso em: 12 ago. 2010.

Diário do Nordeste. **Cidade sem lei e sem ordem?** Cidade. Jornal Diário do Nordeste. Fortaleza. 29 out. 2007. Disponível em:

<<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=482946>> Acesso em: 23 jul. 2010.

## Legislação

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Senado Federal.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legbras>>. Acesso em: 31 mai. 2010.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Senado Federal.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legbras>>. Acesso em: 31 mai. 2010.

BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação, de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina termo de parceira e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/snj/oscip.htm>>. Acesso em: 27 fev. 2010.

BRASIL. Lei nº 10.998, de 15 de dezembro de 2004. Altera o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social. **Senado Federal.** Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 15 jun. 2010.

BRASIL. Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH nos exercícios 2007 e 2008.

**Senado Federal.** Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 15 jun. 2010.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Senado Federal.** Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 15 jun. 2010.

BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. **Senado Federal.** Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 15 jun. 2010.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Casa Civil.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03)>. Acesso em 15 jun. 2010.

BRASIL. Lei nº 11.481 de 31 de maio de 2007. Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. **Casa Civil.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2010.

BRASIL. Lei nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Dispõe sobre as caixas de assistência. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/103693/decreto-4682-23>>. Acesso em: 23 jun. 2010.

**APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM  
LIDERANÇAS DE MOVIMENTOS POPULARES URBANOS DO  
FERUPE (RECIFE) E NUHAB (FORTALEZA)**

**A) Perfil do entrevistado**

1. Nome completo
2. Telefone de contato
3. E-mail
4. Idade
5. Movimento que participa
6. Há quanto tempo você milita nesse movimento
7. Cargo que ocupa no movimento
8. Fórum (rede) que o seu movimento participa.
9. Qual Conselho de Políticas Públicas que você participa? Quem você representa no Conselho?

**B) Mudança identitária nos movimentos/Fóruns de luta por moradia e Reforma Urbana - FERU (Recife) e NUHAB (Ceará)**

1. Qual a finalidade do seu movimento?
2. Quais as principais estratégias de atuação do movimento em que você milita?
3. Você considera que houve mudança no movimento em que você milita? Se sim, fale sobre elas? Quais são as mudanças? E o que provocou a mudança? Se não, porque não ocorreu mudança?
4. Fale sobre a atuação do seu movimento. Pensando que existem momentos fortes e fracos de atuação dos movimentos sociais, qual foi o momento mais forte de atuação do seu movimento e qual o mais fraco? Por que ocorreram essas alterações no movimento?
5. Como os militantes avaliam a atuação do movimento em relação a sua finalidade?
6. Fale sobre a atuação do seu movimento no FERU / NUHAB e como esse fórum contribui com seu movimento?
7. Fale sobre a atuação do FERU/NUHAB em relação à luta pela reforma urbana.

8. Qual a relação do seu movimento com os movimentos nacionais (União nacional pela moradia, MNLM, CONAM e CMP)
9. Como você analisa a relação do FERU / NUHAB com o FNRU e com os movimentos nacionais de luta por moradia?
10. Quais as tensões entre esses movimentos, desses movimentos com o FNRU e dos movimentos com as ONG's do FNRU?
11. No FERU (NUHAB) existem tensões entre movimentos, e deles com as ONG's? Por que?

**C) Relação movimentos sociais e instâncias estatais (CDU) Recife e (Conselho do OP) Fortaleza.**

1. Seu movimento participa de conselhos de políticas públicas? Se sim, qual (quais)? Por quê?
2. Qual a sua avaliação sobre a participação dos movimentos populares urbanos nos conselhos da cidade (municipal, estadual e nacional) e no conselho do OP (em Fortaleza)? E no CDU (em Recife)
3. O seu movimento faz reuniões (audiências) com o poder público municipal? Se sim, para quê? Qual o resultado dessas reuniões? Se não, por quê?
4. Como é a relação do fórum em que seu movimento participa com o governo municipal?
5. Quais são os principais resultados/impactos da relação do movimento com o governo municipal?
6. Como você analisa a relação do governo municipal com o FERU (Recife) e NUHAB (Fortaleza)?
7. Qual a análise do FERU (e NUHAB) sobre as políticas participativas no governo Municipal do Recife (e Fortaleza) e em âmbito nacional?
8. Faça um balanço do processo do Plano Diretor do Recife, desde a elaboração até a aprovação, especialmente os aspectos do envolvimento da sociedade civil, sua relação com o governo municipal e efetivação de deliberações da sociedade civil pelo poder público.
9. Fale sobre a luta pela Reforma Urbana e como ela se relaciona com seu movimento e com o FERU (NUHAB)?
10. Como você analisa a presença de diferentes atores no campo da reforma urbana? Como isso repercute nos movimentos populares urbanos? No FERU e no NUHAB?

11. Fale sobre a política urbana nacional do governo federal, especialmente a política para habitação.
12. Faça um balanço das influências dos processos governamentais nos movimentos populares urbanos nos governos do FHC e do Lula? Fale sobre os impactos que os movimentos produziram nesses governos.

## **APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DO RECIFE (PE) E DE FORTALEZA (CE)**

### **A) Perfil do entrevistado**

1. Nome completo
2. E-mail para contato
3. Idade
4. É filiado a algum partido
5. Há quanto tempo é militante político / ocupante de cargo público
6. Cargo que ocupa no governo
7. Fale resumidamente sobre sua trajetória de militância social e política

### **B) Relação Estado-sociedade civil**

1. O que é o CDU, qual a sua finalidade, como ele funciona e quais os resultados que ele conseguiu até agora?
2. O CDU é composto por representantes do governo, dos empresários e da sociedade civil organizada. Existe conflito de interesse entre esses grupos sociais no CDU? Que tipo de conflito? Como eles são trabalhados? Como o poder público se coloca nessa situação?
3. Existiu e/ou existe uma política municipal de habitação em Recife? Fale sobre ela.
4. O que é o auxílio moradia? Quando foi criado? E por quê?
5. Quais os resultados do auxílio moradia?
6. Que aspecto da política de habitação passa pelo CDU? Como o CDU analisa a política de habitação do Recife?
7. Faça um balanço do processo de elaboração até a aprovação do Plano Diretor do Recife, no que diz respeito ao envolvimento da sociedade civil e sua relação com o governo.
8. Qual a análise que você faz do governo do João Paulo na relação com os movimentos populares urbanos?
9. Como você analisa os movimentos populares de luta por moradia em Recife?

10. Como você analisa, atualmente, em geral, os processos participativos da sociedade civil no estado?
11. Qual a análise do governo sobre a atuação do FERU (NUHAB)?
12. Como você acha que deveria ser a relação do Estado com a sociedade civil organizada para maior democratização da sociedade e do estado?