



**Lizandra Serafim**

**Participação no Governo Lula: as pautas da reforma urbana no  
Ministério das Cidades (2003-2010)**

**CAMPINAS  
2013**





Universidade Estadual de Campinas  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

**Lizandra Serafim**

**Participação no governo Lula: as pautas da reforma urbana no  
Ministério das Cidades (2003-2010)**

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Luciana Ferreira Tatagiba (orientadora)**

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto  
de Filosofia e Ciências Humanas, para  
obtenção do Título de Doutora em Ciências  
Sociais.

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA  
PELA ALUNA LIZANDRA SERAFIM, E ORIENTADA PELO PROF<sup>a</sup>.DR<sup>a</sup>.  
LUCIANA FERREIRA TATAGIBA.  
CPG, 21/03/2013

CAMPINAS  
2013

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR  
CECÍLIA MARIA JORGE NICOLAU – CRB8/3387 – BIBLIOTECA DO IFCH  
UNICAMP

Se65p                      Serafim, Lizandra, 1983-  
                                 Participação no governo Lula: as pautas da reforma  
                                 urbana no Ministério das Cidades (2003-2010) / Lizandra  
                                 Serafim . -- Campinas, SP : [s. n.], 2013.

                                 Orientador: Luciana Ferreira Tatagiba.  
                                 Tese (doutorado) - Universidade Estadual de  
                                 Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

                                 1. Brasil. Ministério das Cidades. 2. Participação social.  
                                 3.. Política urbana. 4. Brasil – Política e governo, 2003-  
                                 2010. I. Tatagiba, Luciana Ferreira, 1971- II. Universidade  
                                 Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências  
                                 Humanas. III.Título.

Informação para Biblioteca Digital

**Título em Inglês:** Participation under Lula: the urban reform platform at  
the Ministry of Cities (2003-2010)

**Palavras-chave em inglês:**

Brazil. Ministry of Cities

Social participation

Urban policy

Brazil – Politics and government, 2003-2010

**Área de concentração:** Ciências Sociais

**Titulação:** Doutora em Ciências Sociais

**Banca examinadora:**

Luciana Ferreira Tatagiba [Orientador]

Wagner de Melo Romão

Rebecca Neaera Abers

Arlete Moysés Rodrigues

Valeriano Mendes Ferreira Costa

**Data da defesa:** 21-03-2013

**Programa de Pós-Graduação:** Ciências Sociais



## Tese de Doutorado

Lizandra Serafim

### Participação no governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010)

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, para obtenção do Título de Doutora em Ciências Sociais, sob a orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Luciana Ferreira Tatagiba.

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 21 / 03 / 2013.

Comissão Julgadora:

Titulares:

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Evelina Dagnino (presidente)

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Arlete Moysés Rodrigues

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa

Prof. Dr. Wagner de Melo Romão

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rebecca Neaera Abers

Suplentes:

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rachel Meneguello

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Angela Maria Carneiro Araújo

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Lúcia Zanin Shimbo

Campinas  
Março de 2013

499918108



## Resumo

O trabalho visa contribuir para a análise das relações estabelecidas entre Estado e sociedade durante o governo Lula (2003-2010) a partir do caso do Ministério das Cidades. A escolha do caso leva em conta a potencialidade desse Ministério no que tange à incorporação de pautas gestadas na sociedade civil, em especial a da gestão democrática, historicamente absorvidas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em seus programas de governo e gestões municipais. Para tanto, analisamos a trajetória de construção institucional do Ministério e sua relação com os atores e principais pautas do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), em especial as que se referem à participação da sociedade e construção da gestão democrática. A partir de um tratamento teórico que visa articular os debates sobre participação, instituições e políticas públicas, extraímos as contribuições deste caso específico ao debate atual sobre participação e democratização da gestão federal. O caso ilumina fatores relevantes a serem considerados na avaliação da capacidade de incorporação, pelas instituições, das demandas e pautas construídas pela sociedade civil. Dentre eles, destacam-se: a posição estratégica dos espaços participativos ou outras práticas menos formais de participação e diálogo no âmbito do órgão estudado; a posição estratégica do próprio órgão estudado na estrutura de governança tanto setorial quanto no nível de governo analisado; as distintas visões dos atores que compõem as instituições em relação a determinadas pautas e práticas participativas, além de suas capacidades de disputar internamente a condução das políticas e processos de gestão; a maturação das pautas no seio das próprias organizações da sociedade civil e, por fim, características específicas das políticas setoriais a que se referem, com dependência da trajetória, e sua posição estratégica no programa de governo.

**Palavras-chaves:** participação; governo Lula; política urbana; reforma urbana.



## **Abstract**

This research aims to contribute to the analysis of the relations established between State and society under Lula in Brazil (2003-2010), based on a case study of the Ministry of Cities. The case was chosen due to the potentials of that particular Ministry to incorporate the platforms built by civil society, especially those relating to democratic management, which were historically absorbed by the Workers' Party (PT) in its government projects and municipal experiences since the late 80's. For this purpose, we analyse Ministry of Cities' institution-building process and the Ministry's relation to the main actors and platforms of the National Urban Reform Forum (FNUR), especially those referring to citizen participation and democratic management building. Through a theoretical frame that aims to articulate the debates about participation, institutions and public policies, we present the contributions of this specific case to the discussion about participation and democratization of the federal management model. The case shows relevant elements to be considered on the assessment of the institutional capacities of incorporating the demands and platforms built within civil society. Among these elements are: the strategic position of participatory spaces or less formal participatory practices at the institution; the strategic position of the institution itself at the governance structure, both sectoral and inside the level of government; the different visions that actors occupying places at institutions carry out relating to participation practices and platforms, as well as their capability to internally dispute the authority to conduct policies and management processes; the development of the platforms among civil society organizations into concrete proposals; and the specific characteristics of the sectoral policy under analysis, as well as its strategic position among the government priorities.

**Keywords:** citizen participation; Lula government (2003-2010); urban policy; urban reform.



*Dedico este trabalho a todos e todas que lutam incansavelmente por justiça social. Uma luta diária, que se renova a cada dia. Aos que acreditam que as políticas públicas podem e devem ser transformadoras da nossa injusta realidade brasileira.*

*Dedico-o também a Marcel Vieira, meu apoiador irrestrito, companheiro para todas as horas e estados de espírito. Sem ele, este trabalho, e boa parte do que sou hoje, não existiriam.*



## Agradecimentos

Agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela bolsa concedida ao longo dos 48 meses de doutorado, apoio fundamental para viabilizar a pesquisa ora apresentada.

Aos entrevistados para essa pesquisa, cujos relatos foram fundamentais para a construção da análise feita, agradeço pela disponibilidade, abertura e confiança que me depositaram ao falar de questões muitas vezes delicadas.

Agradeço à minha orientadora, Profa. Luciana Tatagiba, pelos aprendizados e trocas ao longo de minha trajetória acadêmica e por acreditar em meu trabalho. Foram prazerosos e ricos os 8 anos de pesquisa sob sua orientação.

À Profa. Evelina Dagnino, o norte da minha geração de pesquisadores e outras mais, agradeço por ser a inspiração para todos nós.

Agradeço aos colegas e amigos do Instituto Pólis, grande escola por onde passei no início de minha carreira como pesquisadora. Lá conheci um mundo novo, gente comprometida com a democratização do Estado e da sociedade e ganhei amigos para toda a vida. Sinto imensa gratidão e carinho pela oportunidade que tive de vivenciar essa experiência, além de saudades do nosso ambiente de trabalho coletivo e construtivo. Em especial, agradeço aos que considero os grandes educadores que conheci no Pólis: Ana Claudia Teixeira, Pedro Pontual, Maria do Carmo Albuquerque e Jorge Kayano. Agradeço também a Florence Raes, Rafael Martins, José Carlos Vaz, Gabriela Lotta, Anna Luiza Salles Souto, Ana Carolina Evangelista, Júlia Mello Neiva, Manoela Miklos, Kazuo Nakano, Fernanda Versolato, Agnaldo dos Santos, Mateus Bertolini de Moraes, Claudia Nogueira, Othon Silveira Junior, Inácio Silva, Viviane Nebó, Hamilton Faria, Paula Santoro, Renato Cymbalista, Adriano Borges Costa, Nina Best, Christiane Costa, Mariana Romão, Jane Casella, Elisabeth Grimberg, Silvio Caccia Bava, Benedita Aparecida Alegre, Rosangela Paz, entre outros colegas e amigos do Pólis, pelos tantos aprendizados... À Gisele Balestra e à Tânia Maria Masselli faço um agradecimento especial por terem me ajudado diretamente para os fins deste trabalho, disponibilizando materiais, documentos, sempre com sorriso no rosto e muita disposição.

Agradeço aos colegas e amigos do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), em especial àqueles com quem trabalhei diretamente, no Núcleo Democracia e Ação Coletiva, pelo aprendizado que construímos coletivamente. Ao nosso coordenador e querido Prof. Adrian Gurza Lavalle, por quem tenho imensa gratidão e carinho, pelas leituras cuidadosas dos trabalhos, pelas ricas trocas de aprendizados, pela paciência e disposição em compartilhar conosco seus conhecimentos, materiais, *insights*, além de ser um exemplo de profissional competente e dedicado. Aos colegas que se tornaram amigos: Júlia Amâncio e Monika Dowbor,

por tudo o que construímos juntas e por continuarmos conectadas em nossas questões de pesquisa e vida nessa gostosa amizade; Maira Rodrigues, Osmany Porto e José Szwako pelas ricas trocas e discussões, e pelo prazer de trabalharmos juntos; Encarnación Moya, Renata Bichir, Lara Mesquita, Fernando Guarnieri, Júlia Andrade, Denise Vitale, colegas que se tornaram amigos e cujo apoio foi fundamental nas diferentes fases do trabalho. Ao Prof. Eduardo Marques, e à Profa. Paula Montero, agradeço pelas oportunidades de trabalho e aprendizado. Aos professores Gianpaolo Baiocchi e Einar Braathen, pelas ricas discussões estabelecidas no Projeto Cities Against Poverty, em parceria com o CEBRAP. À Maria Carolina Oliveira, pela amizade que construímos a partir do CEBRAP.

Agradeço também aos colegas do Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (NEPAC), da Unicamp. À Karin Blikstad e ao Thiago Trindade, colegas de orientação, pela amizade, pelos ouvidos atentos, e pelo acalanto nos momentos de dificuldades vivenciadas no processo de pesquisa.

À Profa. Sonia Alvarez e à Profa. Luciana Tatagiba, agradeço pela oportunidade de participar do *Consortium on the Americas in Comparative and Transnational Perspective*, a partir do qual esse projeto de pesquisa foi gerado. À Profa. Rebecca Abers, com quem pude trabalhar no âmbito desse projeto, agradeço pela grande contribuição à minha pesquisa e à minha formação como pesquisadora, pela disposição e ânimo com que sempre tratou dessas questões de pesquisa.

Agradeço aos meus pais, Sonia e Carlos, por sempre investirem o que tinham e não tinham na educação dos filhos, plantando a semente para que hoje eu tenha o privilégio de colher frutos. À minha avó, Luiza, por ser participante mais que direta em minha formação, tenho imensa gratidão e carinho. Ao meu tio-avô, mais que avô, queridíssimo Tio Dico, que desde 2007 nos deixou, mas com quem tenho o prazer de conversar em sonhos, pelas mais doces lembranças de infância. Aos meus irmãos, com quem formo um "triângulo equilátero" - cada um vivendo à sua maneira em pólos equidistantes, e no triângulo mantemos nossos laços com muito respeito, carinho e amizade, e que se estendem às cunhadas Tatiane e Tânia. Aos meus sogros, Fátima e Marcelo, e cunhados, Maxwell e Marianna, pelo inestimável apoio e carinho, por terem me recebido sempre de portas e braços abertos. Ao GOB e ao Buster, meus filhos felinos, pela alegria diária. Ao Marcel, a quem dedico essa tese, agradeço imensamente, por tudo.

À minha família "expandida": Marina Mancuso, Tereza Ruiz, Hadija Chalupe, Vivian Malusá, Carolina Stocco, Viviane Nebó, Mateus Rios, André Bomfim, Giu Jorge, Pedro Curi, eu não teria palavras para dar a dimensão do gosto que tenho em caminhar de mãos dadas pela vida com vocês, mesmo com a distância e correrias que a vida nos impõe. Aos queridos que se somaram mais recentemente e acompanharam o difícil processo de escrita de tese: Victor Iacovinni, Rodrigo Faria, André Lima Sousa, Valéria Pinheiro, Marta Sileda, Hilda Costa, Nicole Duarte, Osmar Gonçalves, Marcelo Dídimo, André Magela, Helena Contente, Renata Domingos, Kátia Eulília, também deixo meu agradecimento especial.

## **Coração de Estudante**

Milton Nascimento

*Quero falar de uma coisa  
Adivinha onde ela anda  
Deve estar dentro do peito  
Ou caminha pelo ar  
Pode estar aqui do lado  
Bem mais perto que pensamos  
A folha da juventude  
É o nome certo desse amor*

*Já podaram seus momentos  
Desviaram seu destino  
Seu sorriso de menino  
Tantas vezes se escondeu  
Mas renova-se a esperança  
Nova aurora a cada dia  
E há que se cuidar do broto  
Pra que a vida nos dê flor e fruto*

*Coração de estudante  
Há que se cuidar da vida  
Há que se cuidar do mundo  
Tomar conta da amizade  
Alegria e muito sonho  
Espalhados no caminho  
Verdes, plantas, sentimento  
Folha, coração, juventude e fé*



## Sumário

<b>Introdução e apresentação da pesquisa</b>	1
Construção do objeto de pesquisa	10
Metodologia	14
Estrutura da Tese	16
<b>Capítulo I. Participação, projeto político e as ideias em processos de construção institucional</b>	18
1.1. A participação como prática discursiva e de gestão	18
1.2. Atores, ideias e processos de construção institucional	26
1.3. Mudança, continuidade e construção institucional	33
1.4. Construção institucional e o exercício de Autoridade Prática	35
<b>Capítulo II. Política urbana no Século XX: lutas sociais, reconhecimento pelo Estado e primeiras conquistas do MNRU (1889-1988)</b>	40
2.1. República Velha (1889-1930): da ausência do Estado ao reconhecimento do problema habitacional	41
2.2. A Era Vargas e os governos populistas: atuação do Estado na política habitacional	45
2.3. Anos 60: intervenção americana, mobilização social e reforma urbana	52
2.4. O Estado volta a atuar: o SFH e o BNH (1964-1985)	57
2.5. Governo Sarney e a crise da política habitacional (1985-1992)	65
2.6. MNRU nos anos 80: formação, atores, bandeiras e atuação na Constituinte	66
2.7. O FNRU: formação, bandeiras e repertório	73
<b>Capítulo III. Política e reforma urbana da Constituição à eleição de Lula (1988-2002): ampliação do repertório do FNRU e luta por dentro do Estado</b>	75

3.1. Política habitacional e urbana nas gestões Collor e Itamar Franco (1990-1994)	75
3.2. Atuação do FNRU junto ao Legislativo	76
3.3. O Estatuto da Cidade	77
3.4. O Fundo Nacional de Moradia	83
3.5. Experiências de gestões municipais	84
3.6. Articulações amplas	88
3.7. Estratégia institucional: ponto de discordância entre os atores do FNRU	90
3.8. Política Urbana no governo FHC (1995-2002)	95
3.9. O FNRU, o Projeto Moradia e a eleição de Lula	97
3.10. A construção das visões sobre participação no campo da reforma urbana	102
3.11. Síntese	111
<b>Capítulo IV. O Ministério das Cidades na gestão Dutra (2003-2005)</b>	113
4.1. A estruturação inicial do Ministério na gestão Dutra (2003-2005)	114
4.2. Os atores da reforma urbana no MCidades	121
4.3. As visões sobre participação no Ministério	125
4.4. A Conferência das Cidades, o peso do FNRU e a legitimação do Ministério das Cidades	127
4.5. O Conselho Nacional das Cidades	139
4.6. Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU)	144
4.7. Secretaria Nacional de Habitação (SNH) e Política Nacional de Habitação (SNH)	148
4.8. Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS e FNHIS)	152
4.9. Síntese	155
<b>Capítulo V. Gestão Fortes, a "inflexão conservadora" (2005-2010), e segunda gestão Lula (2007-2010)</b>	157

5.1. A crise política, a "inflexão conservadora" no Ministério e nova orientação da política econômica no governo	157
5.2. A entrada de Fortes, mudança no corpo técnico e a participação no ConCidades	159
5.3. Relações entre Ministro e movimentos do FNUR	163
5.4. Plano Nacional de Habitação	167
5.5. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)	168
5.6. Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)	171
5.7. Participação, intersetorialidade e o MCidades pós-PAC	175
5.8. Síntese	181
<b>Considerações Finais</b>	184
<b>Bibliografia</b>	188
<b>Anexo I - Entrevistados</b>	200
<b>Anexo II - Roteiro de questões - entrevistas</b>	201



## **Introdução e apresentação da pesquisa**

A presente pesquisa tem o objetivo geral de analisar a relação do Governo Federal com a sociedade civil durante o governo Lula em seus dois mandatos (2003-2010), através do Ministério das Cidades e sua relação com o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU). O objetivo específico é explorar os fatores que influenciaram positiva ou negativamente a incorporação das propostas contidas no eixo 'gestão democrática das cidades' da plataforma do FNRU às ações e políticas públicas do Ministério, tanto enquanto prática de gestão para produção de ações e políticas, como enquanto instrumentos previstos pelas ações e políticas produzidas. A partir da análise da construção institucional do Ministério das Cidades, criado no primeiro ano da gestão Lula, buscamos levantar fatores que devem ser levados em conta nas análises do alcance de processos de participação e relação Estado-sociedade em termos da incorporação, nas políticas públicas, de agendas e alternativas gestadas pela sociedade civil, em especial no que tange à construção de gestões participativas - pauta cara às organizações da sociedade civil brasileira desde os anos 80.

A eleição de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), para a Presidência da República, em 2002, foi um momento de grande expectativa para os atores aliados historicamente ao projeto participativo defendido pelo PT e construído em prefeituras conquistadas por esse partido desde os anos 90. Esperava-se que sua gestão expandisse e aprofundasse as experiências participativas (em quantidade e qualidade) no nível federal.

De fato, desde o início do mandato, em 2003, o governo Lula criou e fortaleceu arenas participativas formais, como conselhos e conferências (Silva, 2009; Couto, 2009; Avritzer, 2009); promoveu mudanças significativas nas relações entre atores do Estado e da sociedade civil, com o aumento da presença de militantes sindicais e de movimentos sociais dentro da estrutura do Estado (D'Araújo, 2007; 2009) e ampliou oportunidades de contato informal entre movimentos sociais e representantes do governo em várias áreas de políticas públicas (Abers, Serafim e Tatagiba, 2011).

A possibilidade de consolidação do projeto participativo, sem precedentes na gestão federal, se deu concomitantemente à existência de outras prioridades, como a

estabilidade econômica, e à presença de outros projetos políticos presentes no interior do Estado, em um contexto da ampla coalizão política construída para garantir a governabilidade. Constituiu-se, portanto, em um delicado e intenso processo de negociações e mudanças nas configurações de poder que moldaram as dinâmicas políticas internas ao Estado.

Estudos mostram que o governo Lula efetivamente ampliou os espaços de participação em diversas áreas com a criação de conselhos e conferências, assim como reconheceu atores e demandas históricas dos movimentos, evidenciados na criação de novos ministérios e secretarias (Silva, 2009; Pogrebinski, 2010; Abers, Serafim e Tatagiba, 2011). Os ministérios criados na nova gestão foram: o Ministério das Cidades, o Ministério do Turismo e o Ministério da Pesca e Aquicultura. Foram criadas a Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SEDH, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SEPM e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR. As três Secretarias Especiais integram a estrutura da Presidência da República com status de Ministérios. Foi criada também a Secretaria Especial de Saúde Indígena.

Segundo dados da Secretaria Geral da Presidência da República, durante todo o período (2003-2010) foram realizadas 74 conferências em 40 temas, sendo que, destes, 28 entraram na pauta pela primeira vez. Foram criados 19 conselhos em um conjunto diversificado de áreas, além dos 41 já existentes. A Secretaria estima que pelo menos cinco milhões de pessoas participaram de conferências de 2003 a 2010<sup>1</sup>.

Inegavelmente, ampliou-se a capacidade de incidência dos movimentos sociais sobre as políticas públicas, em diversas áreas e com impactos institucionais importantes. A presença de atores provenientes de densas redes movimentalistas no interior do Estado ampliou em número e importância os canais formais e informais de interlocução Estado/sociedade e aumentou as chances de sucesso dos movimentos em incorporar suas pautas e propostas às políticas públicas, reconfigurando o tecido relacional interno ao Estado.

---

<sup>1</sup> Dados disponíveis em <http://www.secretariageral.gov.br/>. Acesso em 20 de abril de 2011.

A despeito deste claro avanço na abertura do Estado para a sociedade civil, a participação não se constituiu enquanto uma política de governo e não existiu, durante o governo Lula, a proposta de construção de um modelo de gestão unívoco e estruturado de participação (Abers, Serafim e Tatagiba, 2011)<sup>2</sup>.

Se, por um lado, a participação não foi estruturante do modelo de gestão construído no âmbito do governo central, por outro lado, esta ideia, de forma vaga, foi defendida por múltiplos atores sociais que transitaram pela institucionalidade do Estado e também, com diferentes interpretações e significados, por grande parte do Governo Federal. Foram construídas, portanto, práticas de gestão distintas que incorporaram o princípio da participação em alguma medida, com variações a depender do contexto institucional de cada ministério/secretaria, das interações entre os atores e do momento histórico nas duas gestões Lula (Abers, Serafim e Tatagiba, 2011).

A relação entre Estado e sociedade civil se capilarizou de formas bastante distintas entre os diferentes setores ou ministérios, com graus maiores ou menores de institucionalização e capacidade de incidência. Citando alguns exemplos: nos casos da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) e da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), a relação com a sociedade civil foi canalizada para as conferências e conselhos criados na gestão Lula. Já no caso do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), as relações mais intensas se deram através de encaminhamento de demandas em atos públicos e mesas de negociações que constituíram um calendário de lutas dos movimentos acordado com o governo.

No caso do Ministério das Cidades (MCidades), houve uma combinação de relações formalizadas, através de espaços institucionais do Conselho e da Conferência das Cidades, e reuniões esporádicas em que o governo chamava para o diálogo ou assessoria as organizações e indivíduos reconhecidos como legítimos e com acúmulo em determinado tema de seu interesse no momento da construção de uma ação específica. Soma-se a isto a presença de atores provenientes da sociedade civil, em especial do

---

<sup>2</sup> Iniciativas no sentido de construir um "método de governo" e articular espaços participativos existentes nos distintos setores e níveis de governo a partir de um Sistema e uma Política Nacional de Participação surgiram apenas ao final da segunda gestão Lula e passaram a se desenvolver no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência na gestão Dilma Roussef (2011). Ver website da Secretaria Geral da Presidência: [http://www.secretariageral.gov.br/art\\_social](http://www.secretariageral.gov.br/art_social)

Fórum Nacional da Reforma Urbana ou que orbitavam neste campo da reforma urbana, que passaram a compor o quadro técnico do Ministério em sua formação inicial, obtendo um poder considerável de incidência sobre a construção da nova institucionalidade e suas ações.

Destaca-se o número de quadros provenientes de movimentos e sindicatos que passaram a ocupar postos estratégicos no interior do estado, não apenas no caso do Ministério das Cidades, mas em tantos outros ministérios e secretarias. Registrou-se um alto grau de "trânsitos" de atores do campo dos movimentos no Estado, ocupando (e desocupando) diferentes espaços, a depender de seu alinhamento maior ou menor com as propostas e ações empreendidas pelo governo em cada momento, e de sua avaliação das possibilidades de incorporação de suas pautas nas políticas públicas produzidas. A presença destes atores em postos estratégicos no interior do Estado, ao mesmo tempo em que ampliou as chances potenciais de sucesso dos movimentos em encaminhar suas pautas por dentro da institucionalidade, também impôs novos desafios à conformação de suas ações estratégicas, constrangidas por um contexto de proximidade e pertencimento ao governo e inseridas em um novo contexto institucional (Tatagiba, 2009).

Neste contexto favorável, de abertura do governo para a incorporação de projetos e propostas provenientes da sociedade civil, é necessário fazer um balanço sobre os processos participativos empreendidos pelo governo Lula. Compreender as variadas modalidades de participação que se constituíram nos diferentes setores; avaliar a capacidade de incorporação das pautas elaboradas pelos movimentos sociais, fóruns e organizações sociais, nas políticas públicas produzidas em distintos setores, são questões fundamentais.

A presente pesquisa visa contribuir para o avanço dessa agenda focando sobre a análise das relações entre Estado e sociedade no governo Lula, na perspectiva da construção democrática. Foi escolhido, como caso a ser aprofundado, o Ministério das Cidades, analisando como se constituiu e incorporou a agenda da participação da sociedade civil nas políticas públicas e nas ações desta instituição, em suas variadas formas, no processo de construção institucional deste Ministério e suas políticas<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Esta pesquisa foi construída em intenso diálogo e colaboração com o projeto "Interrogating the Civil Society Agenda: Social Movements, Civic Participation, and Democratic Innovation", do *Consortium on*

O foco da pesquisa é, portanto, a construção institucional do Ministério e suas políticas e programas, analisando o peso e o lugar que ocuparam a pauta e as práticas de gestão participativa durante a construção dessa nova instituição. Buscamos explorar as visões em relação à participação da sociedade presentes entre os atores que ocuparam cargos nesta instituição - parte deles proveniente do FNRU, e de que maneira essas visões se desdobraram em práticas de gestão que incorporaram as pautas defendidas pelo Fórum no eixo 'gestão democrática das cidades'.

O Ministério das Cidades foi criado em 2003, como resultado das reivindicações e lutas históricas do campo da reforma urbana, empreendidas desde os anos 70. Sua criação representou a reorganização institucional da área da política urbana, com a integração das políticas de habitação, saneamento, transporte/mobilidade e planejamento urbano. Deu origem a políticas e regulamentações que representaram avanços significativos para a estruturação do setor e para o avanço da agenda da reforma urbana.

O MCidades pode ser considerado como produto das lutas históricas do campo dos atores sociais em articulação com o PT, pela estruturação da política urbana em uma institucionalidade própria, que integraria as políticas setoriais sob os princípios da reforma urbana. Em seu estabelecimento houve a entrada, para compor o quadro de direção e técnico, de especialistas do campo da reforma urbana, os quais levaram consigo a agenda da reforma urbana para a construção das políticas e da própria forma de operar que teria o Ministério.

Dentre os avanços na área, que se deram a partir da criação do Ministério, destacam-se a realização de 4 conferências nacionais das Cidades entre 2003 e 2010; a criação do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), em 2004; o Programa Nacional de Regularização Fundiária, em 2003; o Programa de Crédito Solidário, 2004; a Lei Federal do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, FNHIS e SNHIS,

---

*the Americas in Comparative and Transnational Perspective*, coordenado pelo Center for Latin American, Caribbean, and Latino Studies (CLACLS), University of Massachusetts, Amherst (UMAss). A pesquisa contou com financiamento da Fundação Ford e teve coordenação geral de Sônia Alvarez (UMAss). Um braço da pesquisa no Brasil tem como tema a participação no governo Lula e é coordenada Profa. Dra. Luciana Tatagiba. A pesquisa brasileira explorou as diferentes modalidades de participação e relação entre Estado e sociedade construídas durante o governo Lula através da análise de 6 áreas, dentre elas o Ministério das Cidades (ver Abers, Serafim e Tatagiba, 2011). A presente pesquisa busca aprofundar a discussão iniciada no âmbito do Consortium.

Lei 11.124/05. A instituição do FNHIS, em 2006, prevê repasse direto de recursos a associações/cooperativas auto-gestionárias, e é produto de uma reivindicação histórica dos movimentos de moradia cujas ações de pressão sobre o Congresso tiveram início logo após a promulgação da Constituição de 1988 (Rodrigues, 2007).

A aprovação dessas políticas revela a capacidade de pressão e influência dos movimentos do campo da reforma urbana, e o apoio que encontraram junto ao governo federal, principalmente no primeiro mandato de Lula, com Olívio Dutra à frente do Ministério das Cidades (Abers, Serafim e Tatagiba, 2011). Para esses resultados foi importante a presença de especialistas provenientes do campo da reforma urbana na composição dos quadros técnicos, especialmente no início da construção do Ministério, até a saída de Olívio Dutra. Essa presença de ativistas da reforma urbana no quadro técnico do Ministério, ou na condição de consultores e especialistas nas reuniões e consultorias, são dimensões explicativas importantes para compreendermos a penetração de pautas da reforma urbana dentro da agenda do Ministério e do governo.

A análise proposta se delimitará à relação estabelecida entre o Ministério e as propostas do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) do eixo "gestão democrática das cidades", que apresenta propostas específicas sobre instrumentos e práticas participativas a serem implementadas na estruturação da política urbana. A escolha do FNRU se deve à importância dos atores do campo da reforma urbana para a construção do Ministério, a agenda robusta que este campo construiu ao longo de 30 anos para o setor da política urbana e a abertura que foi dada ao Fórum pelo governo federal, devido ao compartilhamento histórico de projetos políticos entre PT e tais atores, no que se refere especialmente aos princípios de justiça social e gestão democrática das cidades.

O FNRU é uma coalizão de atores cuja organização e mobilização remonta ao processo da Constituinte, no final dos anos 80, inicialmente como Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU). Em 1988 o Movimento passa a se constituir como Fórum e define duas frentes de atuação prioritárias: junto ao Congresso Nacional, pela regulamentação dos artigos da Constituição que tratam da política urbana; e junto a prefeituras municipais - seja realizando pressão ou compondo o quadro técnico em gestões de partidos aliados, especialmente o PT, pela implementação dos instrumentos de gestão democrática participativa defendidos pelo Fórum e definidos na Constituição.

Uma das experiências mais conhecidas se deu na construção conjunta da gestão da política habitacional em São Paulo durante a gestão municipal de Luiza Erundina, de 1989 a 1992, cujo corpo técnico contou com a presença de intelectuais e militantes provenientes do campo da reforma urbana, e foram constituídos mutirões autogestionários coordenados pelos movimentos de moradia locais para a construção de habitações populares.

Nesta trajetória, é relevante o acúmulo de experiências que estes atores adquiriram em sua passagem pela gestão pública em municípios governados por gestões progressistas, seja enquanto gestores ou militantes participantes de espaços participativos, o que lhes permitiu adquirir vasto conhecimento sobre o funcionamento das políticas públicas e do Estado, da operação da legislação, do processo de negociações e embates políticos, e de questões técnicas referentes ao planejamento urbano. Sua legitimidade política e capacidade técnica são reconhecidas pela sociedade e pelo Estado de maneira geral, para além dos atores aliados, como o PT.

Além disso, sua atuação junto ao Congresso deu origem à aprovação de leis importantes, dentre as quais destaca-se o Estatuto da Cidade, proposto como iniciativa popular e aprovado em 2001.

O FNRU se constitui como uma ampla aliança de organizações da sociedade civil, dentre elas associações profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo, geografia, serviço social e engenharia; movimentos populares coordenados nacional e regionalmente, cujos principais estão em sua coordenação (União Nacional por Moradia Popular - UNMP; Movimento Nacional de Luta por Moradia - MNLM; Confederação Nacional de Associações de Moradores - CONAM e Central de Movimentos Populares - CMP); ONGs que trabalham temas urbanos e direitos humanos; e fóruns regionais de reforma urbana.

A pauta do FNRU é ampla, envolvendo 3 eixos principais, que se organizam a partir de princípios norteadores do projeto de sociedade que defendem. São eles: direito à cidade; gestão democrática das cidades; e justiça social. Cada um destes eixos contém propostas detalhadas em termos de instrumentos que devem ser aplicados na construção e gestão da política urbana.

Considerando a vastidão da plataforma do FNRU e nosso interesse específico em analisar o tema da participação no governo Lula através do Ministério das Cidades, o foco da análise proposta se deu sobre a incorporação pelo Ministério e pelas políticas do setor do segundo eixo desta pauta, que se refere à **gestão democrática das cidades**, cujas propostas vão em direção da construção de espaços participativos diversos e de um modelo de gestão fundado no princípio da participação, através de instrumentos como orçamentos participativos, planos diretores participativos, conferências, conselhos, dentre outros. Buscamos compreender em que medida o princípio da gestão democrática foi incorporado tanto no processo de construção das políticas e ações pelo Ministério das Cidades, configurando suas práticas de gestão, quanto no resultado em termos de instrumentos exigidos e regulamentados pelas ações e políticas públicas produzidas.

Para tanto, analisamos a presença, entre atores do Ministério e do governo, de visões específicas sobre como deveria se dar o processo de construção da gestão democrática e, por conseguinte, de práticas de gestão participativa no setor, buscando compreender de que maneira os atores defenderam suas ideias ou projetos políticos dentro da institucionalidade, e que fatores desta luta institucional impuseram limitações ou impulsionaram a prevalência dessas ideias distintas no processo de construção institucional do Ministério e de suas ações. Trata-se, portanto, de analisar a disputa de poder baseada nas ideias defendidas pelos atores no contexto institucional, que deu origem a práticas específicas de participação que se consolidaram no período.

O fato da construção do Ministério ter se dado com grande abertura aos atores do FNRU devido ao compartilhamento de projetos entre atores do governo e do Fórum, que foram também responsáveis por sua estruturação, o torna particularmente interessante para análise. Soma-se a isto o fato de se tratar da chegada ao Ministério de um ator tão importante como o FNRU, com um acúmulo considerável em termos técnicos e propostas para a política urbana (que o próprio Estado, com seus gestores de carreira, não tinha em 2003), além da experiência em gestões municipais acumulada desde o fim dos anos 90, e sua capacidade política de negociação, mobilização e articulação entre diversos tipos de organizações e partidos.

A gestão de Olívio Dutra enquanto Ministro das Cidades, de 2003 a 2005, foi de considerável capacidade de incorporação e avanço da agenda da reforma urbana nas

práticas de gestão e nas políticas produzidas pelo Ministério. Além da tradição associativa e robustez da plataforma política do FNRU, sua alta capacidade de transitar por dentro da institucionalidade e o compartilhamento de projeto político entre os atores de Estado e sociedade civil presentes neste momento, nossa análise aponta que contribuíram para o alto grau de incorporação da agenda da reforma urbana ao Ministério o estágio inicial do processo de construção da institucionalidade do Ministério e da política urbana; o compromisso do Ministro e do próprio presidente Lula com as principais pautas colocadas no período; a autonomia do Ministério dentro do Governo Federal (em parte devido à escassez de recursos e, por conseguinte, real capacidade de implementar de fato essa agenda, que foi incorporada apenas inicialmente e formalmente); e a presença direta dos atores do campo dentro de sua institucionalidade, conduzindo a construção dos marcos para as políticas públicas e instrumentos participativos no setor.

Consideramos que esse primeiro período de construção institucional do Ministério e considerável capacidade de incorporação das pautas da reforma urbana se encerra em 2005, com a saída de Dutra da direção do Ministério, em um momento de inflexão significativo que demarca o início de transformações substantivas na condução das políticas no setor, tanto pelo Ministério quanto pelo governo.

A substituição de Olívio Dutra por Márcio Fortes, do Partido Progressista (PP), em 2005, em um contexto de crise na governabilidade devido ao "escândalo do mensalão", foi um momento de inflexão importante no que se refere à agenda da gestão participativa, o que se reflete na saída da maior parte dos atores do FNRU do quadro técnico do Ministério junto com Dutra. A partir da mudança de ministros houve uma redução significativa na capacidade de incorporação da plataforma da reforma urbana nos processos decisórios e nas políticas produzidas e operadas pelo Ministério, a despeito da continuidade das relações com tais atores pelo Ministério, especialmente através do ConCidades e das Conferências das Cidades e também de consultorias e outros eventos. O Ministério também perdeu progressivamente, a partir deste momento, seu poder decisório dentro da estrutura do governo.

Buscamos compreender os fatores que contribuíram para a redução na capacidade de incorporação das pautas do FNRU no Ministério e nas políticas a ele atribuídas neste momento, em especial os instrumentos e práticas de gestão participativa. Dentre eles,

destacamos o estatuto que a política urbana, em especial a habitacional, ganhou dentro do governo, trazendo mais recursos e mais variados e poderosos atores com interesses distintos em torno de sua definição, além de um outro "timing" exigido pelo Núcleo Estratégico de Governo para sua implementação, onde a participação seria um entrave, pois traria morosidade ao processo.

Tratamos esse segundo período (2005-2010), explorando de que maneira essas mudanças impactaram na capacidade de incorporação das pautas da reforma urbana, em especial a questão da participação, presente no eixo 'gestão democrática' defendido pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana.

A partir da análise preliminar, onde se observou distinções fundamentais entre as Secretarias Nacionais de Habitação e de Programas Urbanos no que se refere à composição de seu quadro dirigente e técnico, e às visões defendidas pelos atores destes órgãos em relação ao que deveria ser a gestão participativa e seu alcance, consideramos o recorte entre tais secretarias além dos dois períodos como importante para compreender o alcance da experiência de acordo com a capacidade diferenciada que cada uma dessas Secretarias teve em exercer autoridade prática na condução das políticas e das práticas de gestão participativa em cada um dos períodos.

### **Construção do objeto de pesquisa**

A partir da análise das duas secretarias e as políticas produzidas nestes dois períodos diferentes, que constituem sub-casos na linguagem de Guerring (2007), serão explorados os fatores que devem ser levados em conta para a compreensão do maior alcance ou sucesso das experiências de relação entre sociedade civil e governo para a incorporação, por este, das propostas apresentadas pelos primeiros. A pesquisa visa, assim, dialogar com a literatura de participação que vem se desenvolvendo no Brasil, abrindo uma perspectiva que transcende os espaços participativos e foca na estrutura de governança mais ampla que se constitui no processo de construção institucional de um novo órgão no setor de política pública, e nas disputas de poder entre os atores presentes

na institucionalidade que se ancoram nas ideias ou visões acerca da participação ou da gestão participativa que estes defendem.

Será utilizada uma abordagem institucional para a análise do processo de construção institucional do Ministério. Esse processo de construção institucional envolve disputas de poder entre os atores com visões distintas a respeito das práticas de gestão a serem construídas. A partir destas disputas compreendemos a criação e consolidação dos espaços participativos, os esforços de encaminhamento das propostas do FNRU em diversas frentes, e a presença de distintos atores que exercem algum papel no campo específico da política pública em questão, defendendo suas visões e formas de operar as políticas públicas.

Na montagem da pesquisa, partimos de referências da perspectiva neoinstitucionalista sobre o Estado e as políticas públicas, bem como da literatura sobre participação e relação Estado-sociedade civil, orientada pela preocupação com a construção democrática.

O quadro analítico se constitui, portanto, voltado à construção institucional deste Ministério e de suas políticas do ponto de vista dos processos e das relações entre os atores dentro da institucionalidade (dentre os quais destacam-se os atores do FNRU), os significados ou ênfases atribuídos à noção de participação por parte dos atores, identificando os fatores que contribuíram para facilitar ou dificultar a incorporação da pauta historicamente construída pelo FNRU dentro dessas políticas e do cotidiano da gestão no Ministério, e nas relações entre Ministério e outros órgãos de governo relevantes.

Buscamos analisar, através de uma metodologia exploratória orientada pela literatura institucionalista, os mecanismos institucionais e relacionais que tanto possibilitaram, quanto dificultaram a incorporação de propostas do eixo 'gestão democrática das cidades' da plataforma da reforma urbana nas políticas construídas pelo Ministério das Cidades, durante os dois mandatos do presidente Lula (2003-2010). Atribuímos peso significativo à análise do peso da participação institucionalizada e em especial as relações não institucionalizadas que se deram no processo de construção institucional do Ministério, bem como das visões dos atores em relação à gestão participativa, para a incorporação da plataforma da reforma urbana, especificamente do

eixo gestão democrática, pelo Ministério no processo de construção de suas ações, que se deu permeado por constrangimentos institucionais e relações entre atores dentro e fora do Estado.

Através da análise dos diferentes atores e ideias presentes na institucionalidade do Ministério e do governo, a pesquisa reconhece a heterogeneidade do Estado e da sociedade civil, e o trânsito de ideias entre atores de dentro e de fora do Estado, além da entrada e saída de atores em uma dinâmica constante, com pontos de inflexão - no caso do Ministério das Cidades, com a mudança de Ministros e do corpo técnico, em 2005, por exemplo. Compreendemos que a circulação de pautas e agendas dos movimentos e sua incorporação às políticas públicas se dão na relação entre os atores de governo/gestão e sociedade civil (as políticas públicas são produto destas relações), constrangidos pela institucionalidade. Portanto, adotamos uma perspectiva relacional, olhando para os atores, suas visões e estratégias, e relações estabelecidas entre eles.

Uma das preocupações centrais que orienta a presente pesquisa é a construção de uma visão mais ampla das interações entre atores da sociedade civil e do governo no setor, considerando que tais interações não se restringem aos espaços participativos institucionalizados, mas acontecem também no processo cotidiano de construção institucional do Ministério e das arenas participativas, incluindo também atividades de assessoria e consultoria, relações pessoais e outras informais, através das quais a agenda da reforma urbana incide na agenda institucional.

Restringir o estudo aos espaços participativos nos impediria de enxergar outros canais através dos quais a agenda do FNRU penetrou na agenda do governo. Este tipo de análise é ainda incipiente na literatura brasileira, tal como apontam Tatagiba e Teixeira (2008). Concordando com Silva (2007), nossa intenção é contribuir para a construção de uma metodologia relacional-processual para analisar processos participativos, considerando que os mesmos se inserem em configurações complexas decorrentes das combinações entre desenho institucional, projetos políticos e tradições associativas e de repertórios de interação em contextos específicos (que se dão além da institucionalidade do espaço participativo ou do Ministério).

No caso escolhido estão presentes as principais variáveis discutidas pela literatura pertinente na última década em torno do tema do sucesso das experiências participativas,

especialmente em nível local: compartilhamento de projetos políticos entre atores societários e governo (Dagnino, 2002; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006); o desenho institucional da política pública e da participação (Lüchmann, 2002; Avritzer, 2003); e a tradição associativa no setor (Silva, 2001; Avritzer, 2002).

Nosso objetivo é olhar para as práticas de gestão constituídas no Ministério das Cidades através da relação desta instituição com o FNRU, transcendendo o que se dá nos espaços participativos formalizados, e abordando relações que se deram fora desses espaços e permitiram ou dificultaram a incorporação de pautas da reforma urbana nas políticas e ações do Ministério.

Essas práticas participativas ou de diálogo se constituíram concomitantemente à construção institucional do MCidades. Ao analisar essa construção institucional, buscamos mapear distintas visões e práticas de gestão participativa presentes e em disputa no governo, e de que forma se consolidaram e se transformaram ao longo do governo Lula na intensa relação com os atores do FNRU e levando em conta constrangimentos institucionais que se impuseram à construção de uma gestão participativa tal como defendida nos princípios da reforma urbana.

Considerando que o processo de incorporação das propostas do eixo 'gestão democrática das cidades' da plataforma da reforma urbana no processo de construção e nos resultados das políticas do Ministério não se deu de maneira contínua e crescente ao longo do período estudado, mas esteve relacionada ao contexto político e institucional de cada momento, cuja inflexão mais visível foi a mudança de ministros, questionamos como e com que significados se deu a incorporação das propostas contidas no eixo 'gestão democrática' da plataforma do FNRU enquanto prática de gestão e enquanto instrumentos previstos pelas ações definidas pelo Ministério e que fatores influenciaram em maior ou menor grau essa incorporação (ou não incorporação). Consideramos a hipótese de que a presença dos atores do FNRU enquanto quadro técnico do Ministério foi determinante para esta incorporação no primeiro período estudado.

Partimos do pressuposto de que olhar apenas para as demandas e decisões tomadas nos espaços participativos formalizados seria insuficiente para termos a dimensão da complexidade de processos que se combinam para produzir diferentes graus de incorporação das pautas gestadas na sociedade às políticas públicas.

A hipótese é de que o peso dos atores e suas visões distintas e conflitantes em relação ao papel e ao peso da participação é fundamental para se compreender esse processo de maior ou menor incorporação das pautas da reforma urbana (em especial a pauta da gestão democrática, foco de nossa pesquisa) na política urbana. Por isso a importância de reconhecer e explorar a heterogeneidade do Estado para entender esse processo.

Outra hipótese, que o olhar ampliado para as instituições envolvidas no processo decisório em torno da política urbana permitirá testar, é a relevância do peso do próprio ministério na complexa estrutura de governança da política urbana como um fator que limita essa incorporação, já que se trata de negociar e disputar visões e propostas com outros ministérios mais consolidados institucionalmente.

### **Metodologia**

Tendo em vista o quadro analítico proposto, apresentado acima, a pesquisa foi realizada através da análise documental e de bibliografia secundária visando resgatar o histórico de construção da agenda em torno da política habitacional e urbana no Brasil desde o início do século XX, recuperando os processos de construção de alternativas para as políticas públicas por parte dos atores societários organizados e as ações empreendidas por estes atores para incidir nas políticas públicas, incluindo o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, durante o processo da Constituinte.

Buscamos, com essa análise, apresentar o quadro das políticas que foram empreendidas pelos diferentes governos federais e alguns governos municipais para lidar com a questão habitacional e do urbano, além do repertório de ações constituídos pelos atores sociais e as distintas visões presentes entre esses atores no que se refere à participação, antes da chegada do PT ao governo federal. A partir deste panorama processual histórico, partimos para a análise do objeto, qual seja: a construção institucional do Ministério das Cidades.

Para a análise específica do objeto da pesquisa, foram realizadas análise documental e de literatura secundária acerca das instituições criadas no governo Lula e das políticas do setor. A fim de capturar o sentido processual da construção institucional

do setor empreendido durante as gestões Lula, e mapear visões e conflitos que permearam esse processo, foram realizadas 18 entrevistas em profundidade com 16 pessoas que constituíram o quadro técnico de alto escalão do Ministério das Cidades ou prestaram assessorias e consultorias diretamente às direções das Secretarias do Ministério no período. Os entrevistados se relacionam direta, indiretamente ou não se relacionam com o FNRU ou o campo mais geral da reforma urbana. As entrevistas são fonte fundamental da reconstrução qualitativa deste processo, juntamente com documentos oficiais do Ministério das Cidades, do Conselho Nacional das Cidades, das Conferências das Cidades, entre outras Leis, Portarias e Resoluções pertinentes.

As entrevistas foram realizadas entre novembro de 2011 e março de 2012 em três cidades: Brasília, no Ministério das Cidades; São Paulo, incluindo a observação do Encontro Nacional do FNRU; e no Rio de Janeiro. A duração média das entrevistas foi de 1 hora e 50 minutos. A lista de entrevistados está no Anexo I, ao fim deste trabalho. Preservamos o anonimato dos entrevistados, identificando-os apenas com números, em qual Secretaria do Ministério atuaram (visto que todos atuaram diretamente no Ministério) e a existência de relação ou não com o FNRU. Isso se deve ao pedido direto feito por parte dos entrevistados, por tratarem de questões polêmicas, e decidimos manter essa forma de identificação para todos.

Mesmo que isso represente uma perda em termos da localização do campo político em que se encontram, preservar seu anonimato e muitas vezes não transcrever falas diretamente apresentou-se como questão ética fundamental para a pesquisa. A tentativa, meramente analítica, de desenhar blocos de visões a respeito da participação e associá-las com grupos e órgãos específicos buscou contribuir para situar as falas reproduzidas em um campo de ideias específico, e ajudar o leitor a compreender os conflitos que se colocavam em cada contexto.

Por se tratar de entrevistas exploratórias, as questões roteirizadas foram conduzidas de maneira aberta e distinta conforme o entrevistado, suas contribuições específicas e de acordo com os desdobramentos de seus argumentos. Portanto, o roteiro, constante do Anexo II do presente trabalho, não foi utilizado de maneira rígida no processo de entrevistas.

Os entrevistados serão identificados, ao longo do texto, por números, conforme apresentado no anexo I e, ao longo das citações utilizarei E1, por exemplo, para citar Entrevistado 1; e LS para me identificar quando reproduzir perguntas ao longo das entrevistas.

### **Estrutura da tese**

A tese está estruturada em cinco capítulos, além da presente introdução, de uma seção de considerações finais, bibliografia e dois anexos.

O primeiro capítulo tem por objetivo realizar uma breve revisão histórica e teórica sobre participação e teórica sobre instituições, a fim de constituir o quadro de análise proposto, apresentando conceitos importantes que balizaram a análise empírica.

Nos capítulos 2 e 3, fazemos a reconstrução histórica das políticas habitacional e urbana desde o início do século XX, demonstrando: a) a fragmentação histórica das ações desde o reconhecimento da questão urbana e habitacional pelo Estado; e b) processos desenvolvidos em âmbito local que geraram alternativas às políticas públicas que, em variado grau, foram absorvidas pelas ações do Estado através de técnicos que acumularam essa experiência (*expertise*) no nível local, juntamente com organizações comunitárias que conduziram essas experiências através de projetos "alternativos". Nesse processo, foi se constituindo o MNRU e, posteriormente, o FNRU.

O terceiro capítulo mostra esses atores em ação perante o Estado antes da eleição de Lula, explicitando como se constituiu seu repertório de ações empreendidas em relação ao Estado para que suas pautas fossem incorporadas na legislação e nas ações de gestões municipais. Ao final desses dois capítulos, terá sido apresentado o panorama histórico das políticas públicas e das relações entre Estado e sociedade civil (com especial atenção aos atores do FNRU) até a chegada do PT à Presidência da República. Assim, teremos um quadro claro do acúmulo de experiências desses atores e do avanço institucional de sua agenda até 2002. Além disso, ao fim desse capítulo, buscamos, a partir das entrevistas, mapear distintas visões a respeito da participação e da pauta da 'gestão democrática' que se colocam dentro dessa coalizão FNRU-PT para além do aparente compartilhamento do projeto político democrático-participativo, o que ajuda a

explicar, no capítulo subsequente, a fonte dos conflitos em torno das ideias entre diferentes grupos e órgãos no Ministério, que originaram práticas de gestão distintas.

Com esse quadro apresentado, partimos, nos capítulos 4 e 5, para a análise do Ministério das Cidades. O capítulo 4 trata do período inicial de sua criação, durante a gestão Dutra. Nesse capítulo exploramos a presença dos atores com suas distintas visões em relação ao eixo 'gestão democrática' e as práticas participativas que foram se constituindo no âmbito institucional no período, além das ações produzidas pelo Ministério, e sua relação com a agenda da participação. No capítulo 5 damos continuidade a essa análise para o período Fortes. Em ambos os capítulos buscamos situar o Ministério das Cidades na correlação de forças e na disputa entre órgãos do governo com visões predominantes distintas acerca da condução dos processos decisórios da política urbana.

Ao final do capítulo 5, fazemos uma síntese dos fatores levantados na análise exploratória que ajudam a compreender a capacidade de incorporação da pauta da reforma urbana em análise, organizamos os achados de pesquisa e apontamos para uma agenda de continuidade do debate suscitado pelas questões que levantamos no diálogo com a teoria.

## Capítulo I.

### Participação, projeto político e as ideias em processos de construção institucional

#### 1. A participação como prática discursiva e de gestão

O tema da participação da sociedade civil nas diversas fases das políticas públicas vem se desenvolvendo na literatura, em especial nos estudos sobre a construção democrática, desde os anos 80 no Brasil (Dagnino, 2002; GECD, 1999).

Com o fim da ditadura militar, novos sujeitos sociais, em especial os movimentos populares, emergem e passam a agir politicamente reivindicando o reconhecimento, pelo Estado, de seus direitos<sup>4</sup>, em um contexto de efervescência dos movimentos populares urbanos. Dentre estes direitos, até então negados à maioria marginalizada da população, passou a ser central a reivindicação pelo direito de participar das decisões sobre os rumos da sociedade e, por conseguinte, sobre as ações do Estado.

A ideia de participação se tornou parte fundamental de uma noção ampliada de cidadania que organizou, no período, uma estratégia de construção democrática e transformação social que passaria necessariamente pela transformação da cultura, em um claro reconhecimento do nexos constitutivo entre as dimensões da cultura e da política (Dagnino, 1996: 104).

A defesa da participação ativa e propositiva da sociedade civil na política era central nessa estratégia para de construção democrática porque contribuiria para uma profunda transformação não apenas no Estado e nos procedimentos que caracterizam o regime democrático formal, mas também na cultura política e no significado da cidadania, que envolveria o reconhecimento e inclusão de atores até então marginalizados da política e das políticas públicas enquanto sujeitos de direitos.

Tais concepções ampliadas de democracia, participação e cidadania passaram a constituir as práticas discursivas comuns entre atores coletivos que, a partir do reconhecimento de carências e objetivos compartilhados, se articularam em torno da luta pela abertura de canais no Estado para o encaminhamento de demandas e reconhecimento

---

<sup>4</sup> Diversos estudos abordaram a emergência destes novos sujeitos e buscaram compreender como se organizavam, agiam e se relacionavam com outros atores. (Cf. Doimo, 1984; Telles 1987; Scherer-Warren, 1987; Gohn, 1991; Sader, 1997).

de direitos. A construção dessas práticas discursivas compartilhadas só foi possível a partir da abertura de espaços públicos onde puderam se expressar conflitos em torno de identidades e propostas coletivas a serem encaminhadas ao Estado (Baierle, 2000; Paoli e Telles, 2000).

Reconhecer a constituição mútua entre o cultural e o político implica em compreender que o processo de articulação, conflito e ação conjunta, que se passa no terreno da política, alimenta a (re)atribuição de significados a conceitos centrais como democracia, cidadania e participação no nível da cultura (que orientarão novamente as práticas políticas). Práticas discursivas não são, portanto, inertes e imutáveis, já que os sentidos atribuídos aos conceitos basilares dessas práticas estão relacionados à experiência vivida a partir da ação política de um determinado ator, podendo ser a todo e qualquer tempo ressignificados, perder centralidade e dar origem a novos discursos e estratégias distintos (Alvarez, Dagnino e Escobar, 2000)<sup>5</sup>.

O social é, portanto, aberto e incompleto, não havendo, como na perspectiva marxista, a determinação a priori de sujeitos ou identidades. A identidade dos atores é também contingente e relacional, e o caráter político dos sujeitos se dá no processo de articulação. O processo de articulação é, portanto, fundamental para a constituição de significados que orientam a ação política e de sujeitos políticos.

Incorporando o reconhecimento da mútua constituição entre cultura e política e o caráter processual e contingente das estratégias definidas pelos atores coletivos articulados, Dagnino, Olvera e Panfichi definem o conceito de projeto político (2006: 38) como o “conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”. Como veremos ainda no presente capítulo, este conceito será importante na literatura recente sobre participação.

---

<sup>5</sup> Não é nosso objetivo fazer uma discussão aprofundada da teoria do discurso. Para tanto, ver Hall (1992). Não obstante, consideramos importante demarcar as contribuições dessa teoria para a compreensão da constituição mútua e retro-alimentação de processos que se dão ora no nível da ação política, ora no terreno do simbólico, pois este é um aspecto fundamental, neste trabalho, para se ter em mente que atores que têm a mesma prática discursiva (ou defendem o mesmo projeto político) podem atribuir, no nível simbólico, diferentes significados aos conceitos que utilizam coletivamente, dando origem a práticas políticas muito distintas e até mesmo antagonicas. Os significados estão em constante mudança e disputa entre os atores, não apenas no campo dos movimentos sociais, mas também no âmbito das instituições, como veremos no caso estudado. A disputa é também, fundamentalmente, por poder.

Dentre os atores coletivos organizados em defesa do projeto de democracia onde a participação é central, chamado de democrático-popular ou democrático-participativo por Dagnino (2002; 2004), destacamos a presença, já no fim dos anos 70, dos movimentos de moradia e outros atores coletivos que se articulariam posteriormente em torno da proposta de reforma urbana e dariam origem ao Fórum Nacional da Reforma Urbana, que será abordado nos capítulos subsequentes deste trabalho. De acordo com Dagnino, o princípio da participação representaria, para estes atores, a característica distintiva de seu projeto político, que orientou a defesa da criação de espaços públicos onde houvesse compartilhamento de poder do Estado com a sociedade a partir da década de 80, e que deu origem a espaços participativos como Orçamentos Participativos, Conselhos e Conferências de Políticas Públicas que se proliferaram no país nos anos subsequentes (idem).

O debate acadêmico sobre movimentos sociais urbanos até os anos 80 partiam, em sua maioria, de perspectivas neomarxistas e neoanarquista (Scherer-Warren, 1987). Com a gradual abertura do Estado à participação da sociedade nas políticas públicas resultante da pressão destes atores, as perspectivas que separam radicalmente Estado e sociedade e defendem a total autonomia dos movimentos (que significa não-relação com o Estado), tornaram-se insuficientes para explicar as novas formas de atuação dos movimentos urbanos brasileiros e sua relação com o Estado, muitas vezes compreendida como cooptação ou perda da autonomia dos movimentos. Estado e sociedade se constituíam mutuamente no processo de democratização, sendo necessárias abordagens que permitissem 'borrar' as fronteiras analíticas entre estas duas esferas (Von Bulow & Abers, 2011).

A literatura sobre movimentos sociais entra em declínio e passa, já no fim dos anos 80, a dar lugar à literatura de participação e sociedade civil (Gohn, 1997), o que se explica em boa parte pela dificuldade da primeira em oferecer uma perspectiva que lidasse com as relações movimento-Estado para além da noção de cooptação. Essa mudança na literatura reflete a transformação do Estado e da sociedade brasileira e das formas de organização, articulação e ação política dos atores coletivos no período. Constituem-se, então, articulações amplas de atores em torno de demandas comuns capitaneadas pela noção de construção da democracia.

Foram fundamentais para o fortalecimento destas articulações a mobilização dos variados atores coletivos em torno de eventos como as eleições, a partir de 1982 (envolvendo também o recém-criado Partido dos Trabalhadores), o processo da Constituinte (1987), que envolveu a eleição de deputados para a Assembleia Nacional Constituinte e campanha para reunir assinaturas para emendas populares, e a campanha "Diretas Já" (1990).

Nesse processo intenso de mobilização social em torno da construção da democracia, formaram-se redes e fóruns - coletivos heterogêneos, como o caso do Fórum Nacional de Reforma Urbana - que passaram a estabelecer diversas relações com o Estado, incluindo parcerias para a execução das políticas e serviços públicos a fim de conquistar a democratização do Estado e das políticas públicas (Silva, 2002). Os atores coletivos passam, portanto, a ampliar seu repertório de ação e interação com o Estado, o que gera um aprendizado importante acerca do funcionamento do Estado e das instituições (Abers, Serafim e Tatagiba, 2011).

Os anos 90 foram marcados pela constituição de experiências inovadoras em nível local sob gestões progressistas, em especial do PT, que envolveram instrumentos de participação social nas políticas públicas. O Orçamento Participativo é uma das experiências mais conhecidas e reconhecidas internacionalmente enquanto prática inovadora e inclusiva da sociedade civil no processo decisório acerca das prioridades de investimento do orçamento municipal, em especial a experiência de Porto Alegre sob a gestão Olívio Dutra, do PT, criada em 1989 (Avritzer, 2002; 2003; Abers, 2000; Baiocchi, 2005; Boschi, 1999).

A Constituição Federal de 1988, conhecida como "Constituição Cidadã", lançou as bases para a construção de conferências e conselhos, parte obrigatória de sistemas de políticas públicas como o SUS e o SUAS, nos quais o repasse de recursos entre níveis de governo está condicionado ao pleno funcionamento desses espaços (Tatagiba, 2002; Coelho, 2004). A CF de 1988 também estabelece a realização de audiências públicas sobre o Orçamento Público e outros temas, consultas públicas e mecanismos de democracia direta, como iniciativas populares de lei.

Os espaços participativos se proliferaram por todo o país a partir da década de 90, e passaram a ser adotados também em outros setores de políticas públicas onde não eram

mandatórios, em boa parte como resposta do Estado à pressão da sociedade pelo reconhecimento da relevância de questões ainda não tematizadas ou desenvolvidas em termos de políticas ou serviços públicos. A participação foi, portanto, progressivamente incorporada como parte da linguagem jurídica do Estado e atingiu patamares de institucionalização ímpares não apenas na história do país, mas em comparação com outras democracias (Gurza Lavalle, 2011). Com o crescimento no número de experiências de participação, cresceu também o interesse de estudiosos no tema e a produção de conhecimento acerca das mesmas.

A preocupação entre os estudiosos do tema da participação, desde os anos 90, tem se voltado à identificação dos fatores associados positiva ou negativamente aos efeitos democratizantes das experiências, ou seja, sua capacidade de incluir novos atores no processo de definição, gestão e controle social das políticas públicas, de expandir, de maneira mais equitativa, o acesso a bens públicos, de influenciar e controlar a política pública e assegurar poder vinculante das decisões tomadas nesses espaços (Tatagiba, 2002; Avritzer, 2009).

Um dos fatores amplamente discutidos pela literatura pertinente refere-se ao formato ou desenho institucional das experiências (Lüchmann, 2002; Tatagiba, 2002; Fung & Wright, 2003; Lubambo & Coelho, 2005), sua influência no empoderamento dos cidadãos e na capacidade de vinculação das decisões tomadas através da participação sobre as políticas públicas em uma dada estrutura de governança (Lavalle, Serafim e Porto, 2011).

Outro fator importante é a força da sociedade civil local ou sua tradição associativa (Baierle, 1992; Avritzer, 2002), fundamental para a efetividade das experiências participativas, na medida em que contribuem para estruturar práticas baseadas naquelas preexistentes entre os atores societários e para gerar maior participação (Avritzer, 2003). No entanto, estudo feito por Boschi (1999) aponta que características culturais em si não são determinantes para definir o êxito das experiências. Segundo o autor, resulta mais relevante para tal êxito a capacidade que os arranjos institucionais desenvolvidos têm de mobilizar capital social através da instauração de estruturas de mediação ou representação que tratem de horizontalizar as relações entre os atores envolvidos (Boschi, 1999: 682).

Na mesma direção, em artigo mais recente, Almeida e Tatagiba (2012) afirmam que "o cumprimento das apostas que definem o sentido político democratizante dos conselhos depende do fortalecimento da sua face pública, expressa no adensamento e vitalização dos seus vínculos com a sociedade civil e o Estado. Isto significa apostar energias nas mediações necessárias entre conselho, sociedade civil e cidadãos" (s/p.).

Outro fator discutido pela literatura se refere à vontade política do governo, ou seu comprometimento com a participação e com o compartilhamento de poder com a sociedade (Abers, 1998; Faria, 2005). O compartilhamento de projetos políticos entre governo e sociedade civil local (em especial o projeto político democrático-participativo), tal como definido por Dagnino (2002), representa um avanço analítico nessa direção, enquanto conceito que perpassa Estado e sociedade, e ajuda a explicar o alcance e a permanência das experiências.

Tatagiba e Teixeira (2009) afirmam que o alcance das instituições participativas e seu efeito sobre as políticas setoriais é um tema que continua pouco explorado. As autoras chamam atenção ao risco de cristalização de aspectos conjunturais em análises que se restringem aos espaços (seus atores e decisões) em um determinado contexto em um curto espaço de tempo. Argumentam que dinâmicas relacionais devem ser especialmente exploradas, e que expectativas elevadas quanto ao poder de incidência dos espaços podem invisibilizar outros efeitos dos mesmos.

As autoras propõem três grupos de variáveis que ajudam nesta reflexão: a natureza da política pública, considerando as características do setor ao qual o mecanismo participativo está conectado; a identidade política do espaço, incluindo a combinação de aspectos estruturais e conjunturais, envolvendo a análise do desenho institucional; e os elementos atores, dinâmicas e processos, que se referem ao perfil dos atores e a dinâmica de suas interações, incluindo também a análise dos projetos políticos que orientam as ações dos atores, bem como o compartilhamento de projetos comuns entre determinados atores (Tatagiba e Teixeira, 2009).

Estes três grupos de fatores incorporam os fatores discutidos pela literatura recente no tema, mencionados acima. Representam a tentativa de se construir uma metodologia de análise que considera a complexidade de relações, dinâmicas, definições

normativas e legais que permeiam a ação dos atores inseridos nestes espaços, e molda seu alcance, seus limites e potencial de incidir nas políticas públicas.

Na análise aqui proposta, compreendemos a natureza da política pública, os atores, dinâmicas e processos envolvidos na sua construção como centrais para compreender a possibilidade maior ou menor de incorporação das pautas da reforma urbana na política urbana. Buscamos analisar a experiência do MCidades em perspectiva histórica, envolvendo a trajetória dos atores e as interações entre FNUR e Estado mesmo antes da criação do MCidades.

Deslocamos o olhar sobre os espaços participativos e o lançamos à construção institucional do Ministério, que envolveu também a construção dos próprios espaços e de sua identidade política. Ampliamos a análise a partir do mapeamento das formas existentes de interação entre Ministério e FNUR no período, onde a centralidade ou o peso político dos espaços institucionais também variaram e se combinaram com outras formas de "diálogo" ou interação no encaminhamento de suas demandas e pautas. O processo de construção do próprio desenho institucional do Ministério e de suas políticas é analisado resgatando-se visões conflitantes que estiveram presentes, quais prevaleceram e qual o desenho resultante da interação e das disputas de poder entre os atores com suas distintas visões e projetos.

A noção de compartilhamento de projetos políticos, proveniente da discussão sobre participação na América Latina e desenvolvida por Dagnino (2002; 2004; 2006), vem sendo apontada como um dos fatores que influenciam o alcance democratizante das experiências participativas e é importante e útil em nossa análise a fim de compreendermos as relações estabelecidas entre os atores e as práticas que os mesmos defendem em sua trajetória, que culmina na construção institucional do Ministério das Cidades.

No entanto, uma vez criada a nova instituição, faz-se necessária uma abordagem analítica que permita identificar a existência e a construção, no novo âmbito institucional, de diferentes significados ou visões atribuídos à participação pelos atores que historicamente compartilham do projeto democrático-participativo (em nosso caso, atores do PT e do Fórum Nacional da Reforma Urbana), e que orientarão suas práticas de

gestão, afetando diretamente o alcance da experiência participativa que se constitui no âmbito do Ministério no que se refere à incorporação das pautas da reforma urbana.

A necessidade desse deslocamento analítico e, por conseguinte, de uma abordagem teórica mais ampla, reflete o novo contexto inaugurado pelo governo Lula, onde se ampliaram e intensificaram os diálogos e trânsitos de atores societários pela institucionalidade do Estado, o que, em vários casos, representou a ocupação de cargos importantes por ativistas, de onde os mesmos contribuíram para forjar novas institucionalidades participativas e práticas de gestão e realizaram a luta "por dentro do Estado" (Tatagiba, 2011).

Na presente pesquisa, buscamos explorar os efeitos dessa "luta por dentro do Estado" em um caso onde militantes profissionais e acadêmicos passam a fazer parte do corpo do Ministério em construção. Diferentemente dos objetivos de Tatagiba (2011) e outros estudiosos que têm recentemente centrado seus esforços nos impactos dessa disputa por dentro da institucionalidade para a constituição de identidades e estratégias coletivas, ou sobre as mudanças no repertório de interação dos movimentos (Blikstad, 2012; Dowbor, 2012), buscamos analisar os efeitos institucionais dessas interações e disputas no âmbito da construção institucional do MCidades, valendo-nos, assim, dos avanços dessa literatura sobre participação, e enquadrando o objeto a partir de uma perspectiva institucional. Nosso olhar captará, portanto, as ações dos movimentos ou do FNRU quando as mesmas tiverem relação ou efeitos diretos sobre a institucionalidade do MCidades e das políticas públicas do setor no período.

Visando balizar essa análise e obter um instrumental teórico-metodológico adequado aos fins dessa pesquisa, partimos para o diálogo com abordagens que lidam com o tema das instituições, em especial o institucionalismo histórico, além de vertentes menos desenvolvidas, como o institucionalismo discursivo, que oferece um enquadramento analítico que permite observar o papel das ideias na construção de instituições e políticas.

A escolha desse enquadramento específico se deve à constatação de que a análise das dinâmicas e da produção de decisões que ocorrem restritas aos espaços participativos, ou mesmo a análise do desenho institucional do Ministério e de suas políticas e programas seriam insuficientes para se compreender o alcance dessa experiência no que

se refere à incorporação das pautas do eixo 'gestão democrática das cidades' da plataforma da reforma urbana durante as gestões Lula.

Além disso, o aparente compartilhamento de projeto político entre os atores do Fórum, profissionais do setor e do PT, que ocuparam posições importantes dentro do Ministério e conduziram o processo de sua construção institucional, esconde a complexidade de diferentes visões ou sentidos atribuídos pelos atores do mesmo campo acerca do que deve ser participação. Essas distinções se revelam no processo de construção institucional dessa nova instituição e são a base pra construção de práticas de gestão específicas.

Para construir um quadro analítico mais amplo e propício aos objetivos da pesquisa, propomo-nos a explorar as disputas entre atores dentro da institucionalidade do novo Ministério e perante outros órgãos da gestão federal voltadas a transformar em práticas concretas as ideias acerca da participação (ou da gestão participativa) - aparentemente compartilhada por todos os atores envolvidos (o que se observa pelas práticas discursivas destes atores no espaço público) - mas que reserva ênfases distintas que se traduzem em práticas concretas diferentes.

### **1.3. Atores, ideias e processos de construção institucional**

Ao tratarmos, nessa pesquisa, da construção institucional do Ministério das Cidades e da política urbana nos governos Lula, utilizamos como referencial teórico as abordagens que compõem o neoinstitucionalismo, em particular o Institucionalismo Histórico (IH) e o Institucionalismo Discursivo (ID), com foco na construção institucional (que, para o neoinstitucionalismo, trata-se de mudança institucional).

As abordagens chamadas "neoinstitucionalistas" surgem a partir da crítica ao behaviorismo e à perspectiva da escolha racional, que predominaram na ciência política estadunidense entre as décadas de 60 e 70 do século passado. James March e Johan Olsen nomearam a nova abordagem no artigo "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", publicado em 1984. É também fundante do campo a obra de

Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer e Theda Skocpol, "Bringing the State Back in", publicada em 1985.

Grosso modo, a crítica feita pelos autores ao behaviorismo e à escolha racional se voltava à constatação de que tais perspectivas subordinam fenômenos políticos a fenômenos contextuais tais como crescimento econômico, estrutura de classes e clivagens socioeconômicas (March & Olsen, 1984). O Estado e suas instituições foram relegados a segundo plano pelo behaviorismo e pela escolha racional, e deveriam ser "trazidos de volta" às análises da política (Evans et. al., 1985). As críticas às abordagens behaviorista e da escolha racional se dirigem ao reducionismo individualista, ao utilitarismo na avaliação de decisões, ao funcionalismo ao analisar a história e ao instrumentalismo, ou ao domínio dos resultados sobre os processos, identidades e outros valores sócio-políticos que podem ser importantes para a análise da vida política (March & Olsen, 1984).

As abordagens neoinstitucionalistas buscam explicitar o efeito das instituições sobre a definição do comportamento político, e precisar a relação entre estrutura e agência para a produção de resultados políticos (Skocpol, 1985; Immergut, 1998; Hall & Taylor, 2003).

O institucionalismo histórico diferencia-se de outras abordagens institucionais, como a da escolha racional, por atribuir peso explicativo à dimensão histórica e à dinâmica processual da construção ou mudança institucional, onde decisões passadas afetam diretamente as possibilidades de desenvolvimento institucional (Immergut, 1998; Hall & Taylor, 2003). Essa abordagem considera, portanto, os efeitos contingentes e não-esperados da ação. Para o institucionalismo histórico, as instituições são centrais na vida política, constituindo-se como variável estruturante dos processos e comportamentos políticos (Steinmo, 2001). As preferências dos atores não são dadas previamente ao contexto institucional em que ações e disputas se passam, mas são construídas neste contexto (Thelen & Steinmo, 1992)<sup>6</sup>. Os arranjos institucionais influenciam a construção de interesses, ideias, posições, identidades e a consciência dos atores na constituição de suas preferências. Por isso, a compreensão de como se dá a 'construção política dos

---

<sup>6</sup> Aqui claramente contrariando a visão neoinstitucionalista da rational choice, para a qual as preferências dos atores são constituídas anteriormente à sua inserção nas instituições, e os atores agem racionalmente de acordo com essas preferências pré-definidas.

interesses' também é objeto de análise na perspectiva institucionalista histórica (Immergut, 1998).

As perspectivas neoinstitucionalistas rechaçam a tendência funcionalista de se considerar características dos indivíduos como os parâmetros responsáveis pelo funcionamento do sistema. Consideram que a organização institucional da comunidade política ou economia política é um fator fundamental que afeta o comportamento coletivo e a geração de resultados, privilegiando assim, segundo Hall e Taylor (2003: 195), o “‘estruturalismo' inerente às instituições da comunidade política”.

Skocpol (1985), uma das fundadoras do neoinstitucionalismo histórico, opera uma distinção fundamental em relação às concepções pluralistas: *politics* influencia *policies* que, por sua vez, influenciam *politics*. A autora constrói sua argumentação a partir de três idéias fundamentais e inter-relacionadas: a autonomia do Estado, o papel de seus profissionais e a importância das capacidades do Estado. Além disso, destaca o papel das burocracias (*state officials*) agindo coletivamente por dentro do Estado<sup>7</sup>, o que para nosso estudo é bastante relevante.

Segundo a autora, para se compreender o tema da autonomia estatal seria necessário explorar quando, como e por que políticas distintas e inovadoras são moldadas pelo Estado (Skocpol, 1985: 15). Já para se compreender as capacidades estatais, seria necessário não apenas analisar os recursos e instrumentos que um Estado possui para lidar com um problema, mas examinar o Estado em sua relação com contextos socio-econômicos, sócio-culturais e políticos, e com atores com interesses e recursos dados. Ou seja, é necessária uma abordagem relacional em que contextos específicos moldam as capacidades do Estado em implementar ou não determinadas políticas. A noção de *policy network* aponta também para a importância de uma abordagem relacional dos nexos entre Estado e sociedade para a compreensão das capacidades estatais em implementar políticas públicas.

Em sua obra “Protecting Soldiers and Mothers”, publicada em 1995, Skocpol desenvolve seu escopo de análise em uma abordagem que denomina *polity-centered*. A ‘polity’ é uma zona político-institucional formada por órgãos e autoridades que detêm o

---

<sup>7</sup> Aqui, distingue-se claramente de estudos pluralistas que concedem algum grau de autonomia de decisão ao Estado mas que tratam os funcionários estatais como grupo de interesse sem considerar a estrutura estatal na qual se inserem.

acesso a bens e recursos governamentais, de modo que as ‘oportunidades políticas’ se distinguem por mudanças e realinhamentos naquela zona que facilitam, ou não, a ação de atores exteriores a ela.

De acordo com esta abordagem, apesar de se manter como importante ator gerador de políticas com relativa autonomia, o Estado é concebido como parte da sociedade e, portanto, influenciado por ela. Esta reorientação para um equilíbrio maior entre papéis do Estado e da sociedade, influenciada por críticas como as da abordagem *state-in-society*<sup>8</sup> tem, como consequência analítica mais imediata, a inclusão de instituições governamentais, regras eleitorais, partidos políticos e políticas públicas prévias como fatores importantes para explicar a ação da sociedade civil, suas preferências e estratégias (Skocpol, 1995; Migdal, Kohli e Shue, 1994). Nesta abordagem, o Estado e a efetividade de suas políticas não dependem de seus profissionais insulados, mas da interação destes com a sociedade.

Como roteiro de análise do surgimento das políticas sociais nos Estados Unidos, Skocpol (1995) propõe quatro dimensões fundantes da abordagem *polity-centered*. Em primeiro lugar, reafirma que políticos e administradores devem ser “levados a sério”, reforçando novamente a autonomia dos funcionários estatais, com suas ideias e interesses específicos, para ação por dentro do Estado – o que não significa que agem sem levar em conta interesses sociais. Como desdobramento, destaca também a importância da capacidade existente ou adaptável do Estado para implementação de determinadas políticas como influenciando a decisão de seus funcionários em buscá-las ou não. Neste sentido, para se compreender a capacidade de implementação de políticas por seus funcionários e políticos, bem como seu sucesso em diferentes graus, é necessário entender a formação histórica dos Estados. Skocpol reforça, portanto, a centralidade analítica da perspectiva histórica. Afirma também, em claro debate com perspectivas neo-marxistas, que a noção de Estado capitalista não determina sua capacidade de ação, que é construída historicamente e em interação com a sociedade.

A segunda dimensão que deve ser analisada, segundo a autora, é a influência de estruturas e processos políticos na definição de identidades, metas e capacidades políticas

---

8 Abordagem apresentada por Migdal, Kohli e Shue (1994), que chama a atenção para a inserção do Estado na sociedade, buscando recolocar a análise política em termos relacionais e considerando que a sociedade influencia mais o Estado do que o contrário.

de grupos politicamente ativos. Para tanto, é necessário analisar padrões culturais e relações socio-econômicas, como fatores sociais e políticos se combinam e afetam identidades e capacidades dos grupos envolvidos na construção de políticas.

Como terceiro fator, introduz o conceito de “encaixe” (*fit*) entre instituições políticas e capacidades de grupos societais. Consiste na noção de que instituições governamentais, sistemas de partidos políticos e regras do jogo não afetam apenas a consciência e a orientação dos grupos societais. Ao mesmo tempo, a estrutura geral das instituições políticas promovem acesso e mesmo alavancam certos grupos e alianças em detrimento de outros em uma política (*polity*) nacional. Portanto, o sucesso de um grupo politicamente ativo em acessar decisões públicas é influenciado não apenas por sua consciência ou pela sua mobilização de recursos, mas também pelas oportunidades oferecidas pelas instituições políticas existentes e negadas a outros grupos. O encaixe refere-se, portanto, a estes pontos de conexão entre grupos com suas capacidades e orientações específicas e instituições governamentais, políticas e regras do jogo.

Por fim, como quarta dimensão, discute o que chama de efeito *feedback*. Políticas adotadas previamente estruturam o processo político (ou uma outra maneira de dizer que *policies* afetam *politics*). O efeito de *feedback* nas políticas se dá de duas maneiras: novas políticas transformam a capacidade do Estado, que se adapta para implementá-las e adquire capacidade administrativa para futuras políticas no mesmo sentido; e, por outro lado, afetam a identidade, as metas e as capacidades dos grupos societais para incidirem no processo político e na disputa por políticas *a posteriori*. O sucesso de uma política é, neste sentido, avaliado a partir de suas condições de continuidade e expansão – não apenas em termos de capacidades estatais mas também de apoio e defesa de grupos societais a seu favor. Um *feedback* positivo influencia a adoção futura de políticas semelhantes, e o negativo oferece barreiras para a reprodução de políticas análogas.

Como implicações mais imediatas para a análise de políticas públicas, a perspectiva neoinstitucionalista histórica, em suma, ao ter em seu núcleo teórico o interesse em compreender a “caixa preta” entre demandas potenciais e resultados finais, considerando que os conteúdos desta caixa preta não são pré-definidos (Immergut, 1998), em si já opera uma transformação importante no foco da análise de políticas públicas em

relação à perspectiva pluralista, em que o Estado é neutro e mero conciliador de interesses em disputa na sociedade.

Especialmente a vertente neoinstitucionalista histórica trata de abrir espaço para a análise do Estado como ator autônomo, suas relações internas, o papel de seus profissionais de carreira, políticos, suas idéias e a capacidade existente para implementar políticas. Traz, para o debate, o papel da agência estatal e da estrutura institucional para o sucesso ou não de políticas públicas. Tira do centro da análise apenas a decisão sobre uma política, para olhar o caminho percorrido entre a decisão e sua implementação, que passa pelas capacidades estatais, incluindo atores diversos e suas ações frente a esta decisão. Introduz relações dialéticas entre Estado ou instituições mais gerais e suas políticas públicas com a construção de identidades, estratégias e objetivos dos grupos sociais.

Neste sentido, apresenta um quadro de referência complexo teórica e analiticamente, em que a produção e implementação de políticas públicas é um processo dinâmico que envolve a relação entre múltiplos atores estatais e sociais com conhecimentos, recursos e ideias distintos; se dá sob influência de outras políticas (incluindo outros setores) em curso. As políticas são moldadas a partir de um legado de políticas e capacidades construído historicamente de maneira particular a cada contexto nacional ou setorial. Neste sentido, além de abrir a "caixa preta" do processo de formulação de políticas, a implementação das mesmas passa a compor agendas de pesquisa.

Ademais de apontar para a importância de profissionais com *expertise* e projetos transformadores ocupando cargos decisórios na burocracia estatal, esta perspectiva aponta também que o sucesso de uma política depende de funcionários responsáveis por sua implementação, mesmo quando estabelecidas normas que visem reduzir ao máximo a possibilidade de discricionariedade. E não depende apenas de capacidades técnicas e procedimentais, mas também, no plano das ideias e crenças, do convencimento destes funcionários e mesmo de beneficiários em relação à política e seus procedimentos como corretos ou adequados. Neste sentido, o tema das ideias é caro à análise neoinstitucionalista histórica das políticas públicas, tanto para compreender como ideias se

transformam em políticas, quanto como políticas são construídas e implementadas a partir da atribuição de significados por todos os atores envolvidos.

O aprendizado de *policymakers* com o sucesso ou insucesso das políticas anteriores os leva a agir conforme o escopo de ideias que orientam a compreensão dos problemas com que se deparam. A mudança nas políticas é, em grande medida, resultado do aprendizado de técnicos e burocratas com as experiências passadas.

Porém, como afirma Hall (1993), mudanças mais profundas, chamadas pelo autor de “terceira ordem”, envolvem mudanças nos instrumentos de políticas, nas metas e no próprio sistema de idéias e padrões que orientam a compreensão da realidade pelos especialistas. Quando ocorre uma mudança desta ordem (ou mudança de paradigma), o processo é impulsionado por fatores sociais e não estritamente científicos, em uma disputa no plano das idéias e do poder de levá-las adiante, legitimando interesses específicos, na elaboração de políticas que transcende o Estado envolvendo atores sociais diversos (Hall, 1993). A análise do tema das ideias, feita por Hall, ilustra e desenvolve a abordagem *polity-centered*, demonstrando sua utilidade para se construir um panorama complexo e mais acurado da construção de políticas e do envolvimento de diversos atores e, neste caso específico, o papel das ideias. Ainda que aponte a autonomia do Estado e seus profissionais para realizar certos tipos de mudanças, traz à luz a interdependência de Estado e sociedade para transformações mais amplas.

Para esta vertente, configurações complexas de fatores e constelações de variáveis são significantes e se tornam aparentes apenas através de observações histórico-comparativas. Na mesma direção, Hall e Taylor (2003) ressaltam como característica importante do neoinstitucionalismo histórico a combinação de explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas, com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como ideias, a estes mesmos processos. A causalidade social é dependente da trajetória (*path dependent*), rejeitando o postulado de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados em favor de uma concepção segundo a qual essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, herdadas do passado. As mais importantes destas propriedades são de natureza institucional, moldando o trajeto histórico, as decisões sobre novas políticas e a adoção de identidades e estratégias pelos atores sociais.

Um fator importante que a abordagem do IH apresenta é a noção de que o poder é distribuído assimetricamente entre os grupos no contexto institucional, favorecendo assim alguns atores em detrimento de outros. As instituições são, portanto, "repletas de tensão" e o poder está em permanente disputa entre os atores com suas visões e interesses distintos (Mahoney & Thelen, 2010). Isso significa dizer que o exercício do poder não se concentra permanentemente em um órgão ou conjunto de atores em uma determinada instituição, mas sim, está em constante disputa e pode "migrar" entre órgãos ao longo do tempo.

### **Mudança, continuidade e construção institucional**

Ao preocupação com a questão da reprodução e da mudança institucional é comum entre as diferentes vertentes neoinstitucionalistas. Para o IH, a gênese, o estabelecimento e a transformação institucionais são explicados com base em uma compreensão multicausal e contextual da política, e não por variáveis independentes exógenas (Thelen, 1999; Pierson & Skocpol, 2002; Mahoney & Rueschmeyer, 2004).

Um dos conceitos desenvolvidos pelo IH para explicar o desenvolvimento ou continuidade institucional é o de *path dependence*, traduzido como "dependência da trajetória". Essa explicação sugere que as instituições continuam a se desenvolver mesmo em contextos distintos, pelo constrangimento exercido pelas trajetórias passadas (Thelen, 1999). As políticas definidas anteriormente forçam os atores a se adaptarem a elas, reforçam o caminho escolhido e excluem outras alternativas, impondo custos elevados às tentativas de mudança de trajetória.

O *path dependence* opera através de mecanismos como os 'increasing returns', através dos quais 'feedbacks positivos' reforçam as decisões tomadas inicialmente na constituição de práticas ou políticas e, neste processo de reforço contínuo de uma dada configuração institucional, dificulta a realização de mudanças de trajetória ao longo do tempo (Pierson, 2000).

Já a transformação institucional recebeu menor atenção da literatura neoinstitucionalista histórica em sua tradição, e vem ocupando maior espaço em estudos mais recentes (Mahoney & Thelen, 2010). Os processos de transformação institucional, para essa abordagem, teriam origem exógena, em momentos chamados "critical

junctures", compreendidos como períodos de contingência nos quais os constrangimentos usuais às ações são suspensos ou flexibilizados (Capoccia & Kelleman, 2007 *apud* Mahoney & Thelen, 2010). Mahoney e Thelen (2010) argumentam que essa noção obscurece fatores endógenos de mudança e concebe que as mesmas só ocorrem quando há uma ruptura (*breakdown*) nas instituições existentes (p. 7). Os autores chamam a atenção para a dimensão da distribuição de poder entre atores dentro das instituições como um fator dinâmico que poderia permitir mudanças graduais por dentro das instituições. Ao reconhecer esse fator, afirmam:

"There is nothing automatic, self-perpetuating, or self-reinforcing about institutional arrangements. Rather, a dynamic component is built in; where institutions represent compromises or relatively durable though still contested settlements based on specific coalitional dynamics, they are always vulnerable to shifts. (...) Those who benefit from existing arrangements may have an objective preference for continuity but ensuring such continuity requires the ongoing mobilization of political support as well as, often, active efforts to resolve institutional ambiguities in their favor (THELEN, 2004)" (MAHONEY & THELEN, 2010: 8-9).

Os autores apresentam quatro mecanismos de mudança: 'layering', 'conversion', 'drift' e 'displacement'. A mudança por layering, ou 'em camadas', se caracteriza pelo investimento de atores no sentido de sobrepor novas e velhas configurações institucionais sem que arranjos e regras já existentes sejam rompidos. A transformação por conversão é impulsionada pelo uso inovador de instrumentos institucionais já existentes, com base na abertura para interpretações diferentes e criatividade. O drift, por sua vez, é o tipo de mudança institucional mais permeado por fatores exógenos, pois consiste na permanência das mesmas regras formais, mas cujos impactos são transformados por mudanças transcorridas em condições externas àquelas regras. Por fim, o displacement designa processos nos quais as instituições, em geral agências ou políticas públicas, são desfeitas e substituídas por outras.

O debate recente acerca da transformação institucional e construção de novas instituições trouxe à baila uma abordagem institucionalista discursiva (ID), ainda pouco desenvolvido mas bastante útil para dar maior abertura à agência, através das ideias exprimidas em discursos, dos atores no contexto institucional.

O papel das ideias na moldagem das instituições e das ações dos atores no contexto institucional está presente na abordagem histórica, como vimos. Foi discutido inicialmente por Hall (1993), e lançou a base para o neoinstitucionalismo discursivo (ID). Essa vertente foi desenvolvida por Schmidt (2008; 2010). A tônica desta abordagem se dá no pressuposto de que as instituições são definidas por ideias e pela forma como tais ideias são comunicadas no âmbito da estrutura institucional. Nessa versão do institucionalismo, fortemente inspirada na teoria do discurso em Habermas, a base para a compreensão dos processos que se dão internamente às instituições encontra-se na comunicação compartilhada, e estruturas formais e hierarquias são secundárias. As ideias possuem, portanto, poder explicativo independente (Peters, 2012).

A mudança institucional se dá, de acordo com o ID, através da mudança de ideias e, por conseguinte, das normas associadas a tais ideias.

### **Construção institucional e o exercício de Autoridade Prática**

Na mesma direção observada nas abordagens institucionalistas discutidas acima, no que se refere às disputas de poder que se dão por dentro das instituições nos esforços de construir novas instituições (institution-building), Abers & Keck (2013) introduzem o conceito de "practical authority", que traduzimos livremente como "autoridade prática". As autoras apontam que, na tentativa de transformar instituições, os atores lutam para exercerem *autoridade prática* sobre o desenho e a construção de novas ou modificadas instituições políticas. De acordo com as autoras, autoridade prática é a capacidade de organizações específicas e atores de influenciar o comportamento de outras organizações ou atores. Não é uma função direta de autoridade formal ou explicada em termos de legitimidade política do Estado como um todo. A autoridade prática sobre comportamentos relacionados a políticas públicas pode mudar ao longo do tempo de organização para organização dentro do Estado e mesmo na sociedade, e pode ser compartilhada entre organizações de maneiras complexas e mutáveis. O foco das autoras está nas práticas de construção institucional que os atores conduzem quando tentam criar novos *locus* de autoridade prática (Abers & Keck, 2013: 1, tradução livre).

Para os objetivos do presente trabalho, esse conceito é útil para se compreender a luta interna à estrutura de governança empreendida pelos atores que ocupam o Ministério das Cidades a fim de dotar essa instituição de autoridade prática, e fazer com que outros órgãos de governo reconheçam sua legitimidade e sigam as definições e as proposições deste órgão na condução das políticas urbanas. A necessidade de lutar pela autoridade prática sobre o setor é fundamental considerando a trajetória das políticas urbanas no Brasil, de fragmentação e pulverização do poder decisório, além da centralização de recursos (e por conseguinte, de poder) na Caixa Econômica Federal e no Ministério da Fazenda.

Da mesma forma, em nosso estudo, o conceito retrata bem a luta interna ao próprio Ministério, entre secretarias diferentes onde se agrupam atores de acordo com as ideias que defendem em suas práticas discursivas, visando exercer autoridade prática sobre as práticas de gestão a serem construídas, em especial no que tange à participação, como veremos.

Abers e Keck examinam o caso da construção institucional de novas arenas decisórias na gestão de águas no Brasil pelos ativistas que buscaram historicamente a reforma de águas (water reform activists). As autoras observam que, após um longo processo negociações entre atores diversos onde se construiu um consenso em torno criação, desde o nível das bacias hidrográficas, de comitês de bacias, e mesmo com a mudança da legislação no tema, o processo de implementação das mudanças institucionais previstas não foi linear, se deu de formas diferentes no nível local, e em alguns casos tais mudanças não foram implementadas.

Assim, para as autoras,

"Constructing institutions involves creating new ideas or models of how institutions should work. But this 'ideational' component of institutional change is not over at the point that people try to implement the model. Contrary to policy cycle theories, the design stage and implementation stage of institution building are iterative and interconnected. The process is also far from unitary, since experiments in implementing ideas about what institutions should look like can produce very different configurations, as those ideas are transformed by different understandings and contexts. (...)

All of them [actors] must navigate multiple arenas at the same time if they are going to effectively build new institutional roles and

capacities. In this book we refer to this institutional complexity as “entanglement” (ABERS & KECK, 2013: 3-4).

Nessa mesma direção, voltamos nosso olhar para dentro das instituições e para os atores operando distintas ações na disputa por autoridade prática e pela incorporação e implementação de suas propostas. Os atores enfrentam um contexto complexo, de pulverização, fragmentação e existência de órgãos em diversos níveis com atribuições relacionadas a um mesmo setor de política (no nosso caso, a urbana), e com visões distintas. Trata-se, portanto, de um contexto institucional e setorial "entangled", que traduzimos como "emaranhado".

Os resultados das ações empreendidas pelos atores visando construir instituições podem ser contraditórios e ambíguos, como observam Abers & Keck, requerendo ainda negociações para sua implementação, o que envolve a disputa em torno dos conteúdos ou significados das novas ideias institucionais e especialmente o uso e a mudança de recursos e relações de maneira que sustentem determinadas interpretações e não outras (idem, p. 4).

Nossos atores também agem em diferentes frentes e mobilizando outros atores a depender do tipo de instituição e fase da política pública com que se deparam. Os resultados da ação dos atores, mesmo quando uma ideia é assumida pelo governo e leis são aprovadas garantindo instrumentos de gestão, como é o caso da política urbana, não são garantidos ou previsíveis, estão em constante disputa e dependem da capacidade dos atores ou organizações dentro do Estado em exercer autoridade prática.

Um dos exemplos mais claros desse tipo de disputa, em nossa pesquisa, é o caso do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS e FNHIS) que, aprovados em 2005 pelo Congresso e assumidos enquanto prioridade pelo Presidente perante os representantes de governo e da sociedade na Conferência Nacional das Cidades, foram objeto de grande disputa para sua concreta implementação, o que envolve não só a cooperação de outros órgãos de governo, mas também a interpretação da Lei. Por um lado, os atores reformistas do FNRU lutaram pela interpretação de que, ao se tratar de um Sistema com Fundo específico, todos os recursos para Habitação de Interesse Social deveriam ser regulados pelo Sistema. Por outro, a partir de uma visão de que o

Sistema "engessaria" o orçamento e traria morosidade aos programas habitacionais, os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, além da Casa Civil, continuaram operando por fora do Sistema em programas como PAC e Minha Casa Minha Vida, apesar de reconhecerem sua existência e destinarem parte do orçamento para o Sistema. A política setorial ficou, assim, fragmentada e com formas de operação distintas que correm em paralelo. Nesse caso, os atores reformistas não conseguiram exercer autoridade prática sobre outros órgãos na gestão da política habitacional de interesse social.

O papel das ideias no processo de construção institucional é fundamental para a presente pesquisa, pois, ao longo de nossa análise, observamos que determinados conflitos entre grupos distintos dentro da institucionalidade têm como base as ideias ou os significados atribuídos pelos atores à participação e às práticas de gestão que deveriam ser constituídas na política urbana.

O fator ideacional se mostra central para explicar a capacidade de grupos específicos em exercer poder ou autoridade prática no setor e orientar as práticas participativas decorrentes de seus ideais. O apoio de atores que possuem outros tipos de poder ou autoridade (formal, por exemplo) é também importante para alavancar a capacidade de exercício de autoridade prática por determinados grupos, e tal apoio também tem um fator ideacional subjacente que agrega ou divide grupos na institucionalidade.

A noção de práticas de construção institucional introduzida por Abers e Keck em diálogo com perspectivas institucionalistas histórica e discursiva, ao enfatizar o componente dinâmico da disputa de poder interna às instituições, bem como a base discursiva e ideacional dessas disputas, ajuda a desvelar as distinções entre visões ou significados atribuídos pelos atores a conceitos dos quais aparentemente compartilham no nível discursivo (compartilhamento de projeto político participativo, no caso aqui tratado). Tais distinções, apesar de parecerem sutis devido à dificuldade de lhes apreendermos através do discurso dos atores, revelam consideráveis implicações quando transformadas em práticas de gestão. Apenas na análise processual da construção institucional do Ministério das Cidades será possível apreender tais distinções, pois as mesmas revelam-se a partir das disputas entre atores que se unem em torno da defesa de

suas ideias em busca de poder para exercer autoridade prática sobre as práticas de gestão participativa a serem implementadas (e sobre a definição de outros aspectos das políticas públicas, que não são o foco da nossa análise).

A partir da presente revisão de referências teóricas cujos conceitos contribuem para nossa análise empírica, partimos para a reconstrução histórica dos processos relevantes que culminaram na criação do Ministério das Cidades, para então analisar sua construção institucional. Tal reconstrução histórica envolve o processo de reconhecimento do problema habitacional/urbano pelo Estado; as políticas produzidas no setor; a ação dos atores societários que paulatinamente se mobilizaram em torno de um projeto político comum e conformaram uma comunidade de política, interagindo com o Estado e gerando alternativas para o setor; e construção de institucionalidades e políticas públicas do setor habitacional e urbano a partir dessas interações sócio-estatais.

## **Capítulo II. Política urbana no Século XX: lutas sociais, reconhecimento pelo Estado e primeiras conquistas do MNRU (1889-1988)**

No presente capítulo, iniciamos o resgate histórico da constituição da política urbana e habitacional desde o início do século XX no Brasil, até a aprovação da Constituição de 1988. Além da política federal e seus instrumentos, analisamos a atuação de organizações e governos locais que estabeleceram práticas "alternativas", distintas das remoções forçadas, empreendidas pelo governo federal especialmente durante a ditadura militar, e lidando com a questão do direito à moradia através de urbanização de favelas, autoconstrução via mutirões e participação comunitária. Resgatamos também, historicamente, a constituição do conceito de reforma urbana e a plataforma que defende o direito à cidade, que no período da Constituinte agregou movimentos, profissionais, organizações de assessoria, dentre outras organizações, compondo o Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), com o objetivo de incidir na Constituição acerca da questão urbana, de acordo com os princípios da reforma urbana.

Nosso objetivo é oferecer um olhar amplo para os processos que se dão nos diferentes níveis de governo em torno da questão habitacional e urbana; os processos de construção de propostas e estratégias "alternativas", que futuramente se incorporariam na política urbana, empreendidas com participação da sociedade; e as inter-relações entre estes dois processos, que apesar de contextos de autoritarismo, geraram o embrião da construção de instrumentos de política urbana que transformaram o papel do Estado nesse tema - desde sua não-intervenção até o reconhecimento de seu papel, iniciativas desastrosas de intervenção e construção de legislações e ações locais de cunho mais progressista.

Ao final do capítulo, teremos um panorama geral de como se constituiu a questão urbana no Brasil, quais as respostas governamentais geradas a partir do reconhecimento de seu papel no tema, e das iniciativas de mobilização social em torno da questão da moradia digna como um direito e, posteriormente, da noção de direito à cidade, a partir da interlocução com outros setores que construíram a plataforma da reforma urbana. No capítulo seguinte, damos seguimento ao resgate histórico desses processos, analisando os avanços ocorridos em torno da plataforma da reforma urbana até a eleição de Lula.

## **2.1. República Velha (1889-1930): da ausência do Estado ao reconhecimento do problema habitacional**

Para se compreender a questão habitacional e urbana no Brasil<sup>9</sup>, é preciso retomar historicamente o processo de ocupação do território, que teve, desde o Brasil Colônia e tem, até o momento atual, como grande "nó", a questão da terra (MARICATO 2011) e a atuação fragmentada e errática do Estado no tema da habitação e sua articulação com outras políticas de promoção do desenvolvimento urbano.

A ocupação do território brasileiro pelos colonos desde o Império se deu via concessão de sesmarias, o que possibilitou sua ocupação por latifundiários e a expulsão de pequenos posseiros. Nesse período, a terra não tinha valor comercial. Foi a Lei de Terras, de 1850, que instituiu a propriedade fundiária no Brasil e o mercado de terras, "transformando terra em mercadoria e legitimando a propriedade de quem já possuía 'cartas de sesmaria' ou provas de ocupação 'pacífica e sem contestação', de forma a garantir a propriedade da terra para as classes dominantes ligadas a agro-exportação" (BLANCO 2006, p. 9). A criação do mercado de terras no Brasil teve, portanto, desde o princípio, um caráter excludente e concentrador de riqueza.

No final do século XIX, já no Brasil República, as cidades brasileiras cresciam vertiginosamente, com o fim da escravidão e a chegada de imigrantes, no novo contexto de industrialização. No período, o Estado, fiel ao ideário liberal, privilegiava a produção privada e se abstinha de intervir diretamente na construção de moradias para os trabalhadores. Até então, sua atuação restringia-se à repressão a situações graves de insalubridade, através de legislação sanitária e ação policial, além de conceder à iniciativa privada isenções fiscais que beneficiavam proprietários rentistas (ROLNIK 1981 *apud* BONDUKI 1994).

---

<sup>9</sup> É importante frisar que não estamos tratando da questão urbana como sinônimo da questão habitacional. No entanto, ambas têm origem comum, e historicamente a questão habitacional teve maior apelo nos setores populares e no reconhecimento pelo Estado enquanto problema. Esse quadro se altera apenas recentemente, com as conquistas do campo da reforma urbana a partir da bandeira do direito à cidade, que constitui uma plataforma mais ampla. Por esse motivo, boa parte do resgate histórico da política urbana feito neste e no próximo capítulo enfatizará a política habitacional.

A produção de moradia operária era, portanto, uma atividade exercida pela iniciativa privada, visando obter rendimentos pelo investimento na construção de casas de aluguel. Tratava-se de um negócio rentável e em pleno aquecimento com o crescimento das cidades brasileiras e valorização imobiliária, em especial em São Paulo e Rio de Janeiro. Segundo BONDUKI (1994), até os anos 20, São Paulo apresentava "um superdinâmico processo imobiliário, com forte expansão urbana e uma hipervalorização de glebas, terrenos e prédios. (...) O investimento imobiliário garantia não só uma reserva de valor, como um intenso processo de valorização" (p. 713).

As soluções habitacionais de aluguel eram produzidas tendo em vista os diferentes segmentos sociais, buscando economizar materiais e terrenos, aproveitando ao máximo o solo caro e disputado pela especulação imobiliária. No período, os cortiços, além de palacetes padronizados voltados à classe média e casas geminadas em vilas marcavam a paisagem da cidade de São Paulo (BONDUKI 1994).

Tanto em São Paulo como no Rio de Janeiro, os cortiços eram responsáveis por abrigar grande parte da população trabalhadora (MARICATO 1997). A chegada de novos contingentes de trabalhadores nas cidades, que não tinham estrutura para abrigá-los, gerou a produção e adaptação para moradia popular de pequenas células insalubres com condições cada vez mais precárias de moradia. Em 1890, o Censo Demográfico feito na capital estimava que 25% das famílias recenseadas (71.807) era moradora de cortiços (BLANCO 2006).

Os cortiços eram considerados, pelas autoridades, como "higienicamente perigosos" e inimigos da saúde pública, em um contexto de constantes epidemias de cólera, peste, varíola e febre amarela, e deveriam ser extintos. Datam desse período o fechamento e a demolição de vários cortiços e o estabelecimento de leis que proibiam a construção de novos cortiços e habitações coletivas na cidade (LEEDS & LEEDS 1978 *apud* BLANCO 1996). O combate aos cortiços perdurou pelo restante da década nas principais cidades brasileiras. Essa política de combate aos cortiços e formas de habitação coletivas insalubres, sem a apresentação de alternativas de moradia adequada às famílias removidas, agravou a crise habitacional tanto no Rio de Janeiro como em outras grandes cidades como São Paulo, levando ao surgimento de outras formas de habitação precárias,

como as favelas, em um contexto de constante chegada de novos contingentes de imigrantes.

Na primeira década do século XX, a crise habitacional e as epidemias cresciam na Capital, o que levou a gestão Pereira Passos (1902-1906) a agir conjuntamente com o governo federal por uma reforma que compreendia uma série de obras de remodelação urbanística na cidade, dentre elas a abertura da Avenida Central. Essa 'reforma urbana' empreendeu na prática a expulsão das populações de milhares de cortiços localizados nas regiões centrais da cidade, que acabaram por se alojar em barracões espalhados pelos morros da cidade. A pressão popular resultante dessa expulsão da população gerou a primeira, e tímida, intervenção direta do Estado na construção de moradias populares, em 1906, contando com 120 unidades habitacionais destinadas a operários em conjuntos localizados na Av. Salvador de Sá e na Rua São Leopoldo. No entanto, tal iniciativa, juntamente com a construção em Recife, em 1926, de 40 unidades pela A Casa Operária, era uma exceção à prática do período, visto que cabia à iniciativa privada a construção de moradias voltadas a essa camada da população (Bonduki, 1994; Blanco, 2006).

Nesse período, o empresariado industrial iniciou a construção de vilas operárias, bastante vantajosas para os patrões, pela facilidade de controlar e reprimir o operariado. O mercado de aluguéis encontrava-se em plena expansão no período, devido às isenções fiscais oferecidas pelo Governo Federal para a construção de empreendimentos para esse fim e pelo franco crescimento populacional em curso (Blanco, 2006; Bonduki, 1994).

A definição dos valores de aluguéis dava-se na livre negociação entre locador e inquilino, sem intervenção do Estado. Nesse contexto,

"Sem a proteção do Estado, a definição do valor de locação constituía-se no principal ponto de conflito entre proprietários e inquilinos e a questão central que movia os inquilinos a se mobilizarem em torno do problema da habitação. Se, por um lado, o Estado não intervém na produção de moradias e no controle dos aluguéis, as organizações populares também não parecem reconhecer no Estado o interlocutor capaz de dar andamento a suas reivindicações em torno da questão. Embora a forte influência do anarquismo no movimento operário explique, em parte, esta postura de não reconhecimento da responsabilidade estatal na questão da moradia, a própria caracterização do Estado no período liberal, sem interferir no âmbito da reprodução da força de trabalho contribuía no sentido de levar os movimentos populares a negarem o poder público como uma instância à qual

deveriam ser dirigidas reivindicações. Em suma, o Estado não assumia a responsabilidade de prover moradias nem a sociedade lhe atribuía essa função" (BONDUKI 1994, p. 714).

Como observa Blanco (2006), esse tipo de mercado de aluguéis se restringia aos estratos de renda média (operários qualificados, funcionários públicos e comerciantes). Como alternativa para a população mais pobre, restavam as habitações "anti-higiênicas": os cortiços e as favelas, combatidos pelo poder público em nome da saúde da população. O combate a essas formas de habitação sem a proposição de alternativas pelo governo continuou nos anos 20, caracterizando "a dança das favelas" no Rio de Janeiro - destruição de núcleos populacionais favelizados em determinado morro pelo poder público, seguida de migração daquela população para um morro mais afastado, e assim sucessivamente. São conhecidas as remoções do Morro da Providência, Santo Antônio, Babilônia, Telégrafo e Gávea-Leblon nesse período, como produto da política de extinção de favelas (p. 15).

Ainda como mostra Blanco, a primeira proposta que previa a remoção dessa população para casas e edifícios coletivos a serem construídos nos subúrbios sob responsabilidade do poder público surgiu apenas em 1927, o Plano de Extensão, Remodelação e Embelezamento da Cidade do Rio de Janeiro. No entanto, o mesmo não chegou a ser implementado com a instauração do regime autoritário populista após a revolução de 1930 (p. 16).

O caso da A Casa Operária de Recife, mencionada acima, marca o pioneirismo de Pernambuco no reconhecimento e intervenção do Estado na questão da produção de habitação. Tal Fundação, órgão do governo do estado criado em 1924, tinha como objetivo "edificar pequenas casas para habitação de pessoas pobres mediante reduzido aluguel" (GAP 1985 *apud* BONDUKI 1994, p. 715). Nesse período predominava em todo o país a visão de que o poder público não deveria construir casas para os trabalhadores, pois isso desestimularia a produção privada.

A solução ideal seria a produção de vilas operárias pelos próprios industriais, fixando os operários nas imediações das indústrias, mantendo-os sob controle político e ideológico e criando um mercado de trabalho cativo (Bonduki, 1994). As vilas operárias também garantiriam condições dignas de moradia, superando a insalubridade dos

cortiços. No entanto, vilas modelares como o exemplo da Vila Maria Zélia em São Paulo, saudada pelo poder público como um modelo a ser reproduzido (ROLNIK 1981 *apud* BONDUKI 1994), eram raras exceções.

## **2.2. A Era Vargas e os governos populistas: atuação do Estado na política habitacional**

A era Vargas (1930-1954) marca o início da intervenção federal na questão da habitação de interesse social, tanto no processo de produção como no mercado de aluguel, até então deixadas às "livres forças do mercado" (Bonduki, 1994). No início dos anos 30, quando o acesso à habitação no modelo até então vigente se torna ainda mais difícil pela classe trabalhadora, e com o agravamento das condições de moradia, as reivindicações por moradia passam a ganhar destaque (Farah, 1996). Amplia-se na sociedade o reconhecimento de que seria necessário e de direito a intervenção pública no processo de produção habitacional, e que caberia ao Estado garantir condições de moradia aos trabalhadores, com investimento de recursos públicos e fundos sociais (Bonduki, 1998).

A incorporação de novos setores sociais emergentes, dentre os quais destacam-se as massas populares urbanas, passou a ser condição fundamental para a sustentação política e legitimação do novo regime. Para assegurar o apoio dessas massas, foi estabelecida uma política econômica e social dirigida aos trabalhadores, que sustentava uma estratégia de desenvolvimento econômico baseado na indústria. É nesse contexto que se deu a formulação de uma política de proteção ao inquilinato e um programa de produção de moradias.

Farah (1996) ressalta que a identificação do Estado como interlocutor nesse momento deve ser entendida no quadro de redefinição das funções do Estado. Além de intervir diretamente na economia, o Estado assumiu a função político-ideológica de incorporar as reivindicações das classes trabalhadoras urbanas por direitos sociais de cidadania. A questão habitacional passa, portanto, a ser uma demanda específica claramente direcionada ao Estado.

É nesse contexto que se cria a Fundação Casa Popular (FCP), em 1946, e as Carteiras Prediais nos já existentes Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) para a

produção direta e financiamento da aquisição de habitações, a Comissão de Aplicação das Reservas da Previdência Social (CARPS) e o Instituto de Serviço Social do Brasil (ISSB), que unificaria os institutos e recursos.

Como afirma Gonçalves (2009), no período havia importantes elementos institucionais que poderiam impulsionar a construção de uma política habitacional em nível nacional, quais sejam: a existência de grande montante de recursos, a unificação dos recursos geridos pelas carteiras prediais dos IAPs no ISSB, que organizaria a produção habitacional, a criação da FCP como primeiro órgão federal destinado a implementar a política habitacional, além da capacidade técnica acumulada pelos IAPs e o reconhecimento da importância da questão habitacional como um problema de Estado, pela sociedade (Bonduki, 1998; Gonçalves, 2009).

No entanto, como observa Bonduki (1994), o governo Vargas e os que lhe seguiram não chegaram a formular uma política habitacional articulada e coerente, com

"efetiva delegação de poder a um órgão encarregado de coordenar a implementação de uma política habitacional em todos seus aspectos (regulamentação do mercado de locação, financiamento habitacional, gestão dos empreendimentos e política fundiária). E, menos ainda, uma ação articulada entre os vários órgãos e ministérios que de alguma maneira interferiram na questão" (p. 717).

Bonduki afirma, ainda, que a Fundação Casa Popular, criada em 1946 como resposta do Estado à crise de moradia no pós-guerra, é, contraditoriamente, o melhor exemplo dessa ausência de política. A FCP era uma proposta ampla, que propunha financiar não apenas moradia, mas também infra-estrutura, saneamento, indústria de material de construção (escasso à época), pesquisa habitacional e formação de pessoal técnico nos municípios. No entanto, foi caracterizada por uma fragilidade no que tange à carência de recursos, desarticulação com outros órgãos que também tratavam dessas questões, e ação coordenada para enfrentar o problema de maneira global.

A intervenção dos governos se deu, então, de maneira pulverizada e atomizada, longe de constituir uma política, o que o autor atribui à existência de lutas políticas e desarticulação no âmbito do aparato estatal, mais do que uma ausência de visão ampla sobre o problema, já que "o debate intelectual, com participação inclusive de técnicos e funcionários governamentais, é intenso no período e revela uma grande amplitude nos

temas abordados" (p. 718). O processo institucional que se encaminhava para a construção dessa política nacional sofreu interrupções relacionadas às relações entre governo federal e governos estaduais, refletindo uma atuação fragmentada do governo federal desde o princípio no setor (Gonçalves, 2009). Isto porque cabia aos governos estaduais recolherem os tributos sobre operações de aquisição e transmissão de imóveis de valor igual ou superior a 100 mil cruzeiros, o que caracterizaria um ônus político e um fator de barganha para os estados na relação com o governo federal (Bonduki, 1998).

No caso de São Paulo, por exemplo, que detinha forte peso político no plano federativo e cujo governo se opunha a Vargas, criou sua própria agência responsável pela política habitacional, a Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP) em 1949 e solicitou o fechamento do escritório regional da FCP no estado (Gonçalves, 2009; Bonduki, 1998).

No Rio de Janeiro, com a transformação do Partido Comunista do Brasil em força política majoritária nas eleições de 1946, houve grande mobilização da sociedade em torno da questão habitacional, em especial a Igreja Católica. O resultado foi a criação de um convênio entre Prefeitura do DF, Ação Social Arquidiocesana e Fundação Cristo Redentor, que criou a Fundação Leão XIII, em 1947. A orientação da Fundação era de "habilitar" as populações pobres através da "habitação digna", uma visão assistencialista, prestando serviços de saúde, assistência social, recreação e jogos, e educação popular. Seu trabalho se baseou na instalação de Centros de Ação Social (CAS) nas próprias favelas e na constituição de Associações de Moradores cuja atuação se daria sob a tutela da Fundação (Iamamoto & Carvalho, 1982 *apud* Blanco, 2006). A Fundação atuou em 34 favelas entre 1947 e 1954, melhorando o acesso a água e esgoto, e vias. Foi também responsável pela urbanização da favela Barreira do Vasco (Leeds & Leeds, 1978 *apud* Blanco, 2006). A partir de 1951 as atividades dessa Fundação foram reduzidas devido a dificuldades financeiras relativas ao cancelamento de repasse de verbas públicas pela prefeitura à instituição.

É interessante notar, como relata Blanco (2006), que as metodologias desenvolvidas pela Fundação Leão XIII foram aos poucos apropriadas por técnicos governamentais, no entanto não influenciaram os governos populistas. Segundo o autor, "a atuação governamental no período se restringiu à compreensão do mito/problema, a

partir de estudos aprofundados e dos primeiros recenseamentos sobre as favelas, inicialmente no Rio de Janeiro e depois a nível Federal" (BLANCO 2006, p. 20)<sup>10</sup>.

Havia, portanto, no período, a difusão de ideias geradas na comunidade de política do setor que poderiam originar uma política robusta e coordenada nacionalmente no setor. No entanto, além dos entraves políticos acima mencionados, consideramos a ausência de capacidades estatais disponíveis no período (Skocpol, 1995).

Em 1955, por iniciativa de Dom Helder Câmara, foi criada a "Cruzada São Sebastião", "para 'dar solução racional, humana e cristã ao problema das favelas' cariocas" (Blanco, 2006, p. 21). A Cruzada não era ligada ao governo até que o governo Juscelino Kubitschek, com a criação da Lei das Favelas, em 1956, possibilitou que a renda da venda de área urbanizada próxima à Avenida Brasil fosse repassada à Cruzada para a urbanização de favelas como a Favela da Praia do Pinto, na Lagoa Rodrigo de Freitas, e realização de melhorias em mais de 20 favelas entre 1958 e 1960. A Cruzada também teve atuação importante contra remoções das favelas do Borel, do Esqueleto e Dona Marta, entre 1958 e 1959 (idem).

A experiência da Cruzada foi extremamente importante por ter desenvolvido projetos de urbanização com remoções para áreas próximas ou dentro da própria área, uma mudança na prática de remoções até então realizadas. Além disso, promoveu a participação e a mobilização popular, realizando urbanização através de mutirões. Por fim, contribuiu para o amadurecimento da visão sobre a solução para o problema favela, indicando que não existiria uma única solução, mas sim, para cada favela, uma solução adequada, "que varia quase que de favela a favela" (PARISSE 1969 apud BLANCO 2006, p. 22). A atuação da Cruzada foi suspensa a partir do golpe militar de 1964.

Estes casos estão entre vários, onde estados e municípios, além de fundações religiosas, requeriam para si a competência de lidar com a questão da habitação popular, visto que esta seria uma forma de adquirir maior capital político perante as bases locais. Ao lidarem diretamente, e de maneiras distintas em cada caso, com a questão

---

<sup>10</sup> O autor apresenta alguns números interessantes dos Censos à época, que vale reproduzir: no DF, em 1949, foram registrados 34.528 casebres onde viviam 138.837 habitantes, e em 1950, um ano depois, foram registrados 169 mil habitantes em favelas. Em 1951, Porto Alegre apresentava 54 mil pessoas morando em "vilas ou agrupamentos marginais"; Belo Horizonte, em 1955, tinha 36 mil habitantes nessas condições; São Paulo, por sua vez, 50 mil favelados em 1955 e, por fim, Salvador, em 1959/60 contava com 9 mil pessoas vivendo nos alagados baianos (FINEP/GAP 1985 apud BLANCO 2006, p. 20).

habitacional, governos, fundações e comunidades locais construíram, mesmo que timidamente, capacidades e soluções próprias na área, que mais tarde viriam a contribuir com a implementação de políticas habitacionais mais robustas.

A partir da inviabilidade da cobrança do imposto sobre transações imobiliárias pelos estados para compor os fundos da FCP, a partir de 1951 esta passou a depender apenas dos escassos recursos orçamentários da União, a serem disputados pelos demais setores de governo e projetos de desenvolvimento (Barreto Silva, 1997 *apud* Gonçalves, 2009; Bonduki, 1994). Além disso, Bonduki relata "a ausência de critérios sociais rigorosos para garantir o retorno dos investimentos realizados num período em que a inflação corroía os valores locativos e prestações, geradas por uma visão clientelista e paternalista (que é o inverso do que deveria orientar uma política de habitação social), [que] reduziu e finalmente inviabilizou a capacidade de ação destas instituições [FCP e IAPs voltados a habitação popular]" (1994, p. 726).

Apesar do fracasso da FCP como órgão central e coordenador de uma política habitacional ampla, e seu fechamento em 1964<sup>11</sup>, é preciso reconhecer, como afirma Bonduki, que sua criação como primeiro órgão nacional destinado exclusivamente à provisão de moradias, marca o reconhecimento de que o Estado deveria atuar diretamente sobre o grave problema da falta de moradias. Sua hipótese é de que, no período, se desenvolve um consenso na sociedade de que a habitação dos trabalhadores não deveria ser enfrentada pelo livre jogo do mercado, e que a intervenção direta do Estado seria indispensável. O Estado assume o problema da habitação como problema, apesar da ausência de uma política centralizada e o surgimento de uma "colcha de retalhos" de intervenções (p. 719).

O autor chama a atenção para o fato de que a produção de habitação popular por estes organismos (IAPs e FCP) não é desprezível, embora não tenha atendido às necessidades de moradia da população. Foram produzidas mais de 140 mil unidades habitacionais, abrigando cerca de 1 milhão de pessoas nas grandes cidades. Isso tendo em vista o fato de que, antes o poder público praticamente não atuava nessa questão, e que, no período, não existiam taxas ou depósitos compulsórios voltados especificamente para

---

<sup>11</sup> A partir de 1961 a FCP, por falta de recursos, passou a atuar apenas no término das obras já iniciadas (BLANCO 2006).

financiar a produção habitacional, como ocorrerá mais tarde, com a criação do BNH e o FGTS.

O reconhecimento da habitação como mercadoria especial, relacionada ao interesse social, colocado acima dos mecanismos de mercado, que orientou a Lei do Inquilinato, de 1942, reforçou a visão de habitação social no Brasil (Bonduki, 1994). A Lei do Inquilinato instituiu o congelamento dos valores de locação e regulamentou a relação entre proprietários e inquilinos. Foi uma medida de enorme alcance e provocou grandes consequências na produção, distribuição e consumo de moradias populares, além de grande repercussão social e econômica.

O autor chama a atenção, no entanto, para o fato de que essa ação inclui-se entre medidas aplicadas pelo Estado populista com duplo sentido: como parte da política econômica, para reproduzir a força de trabalho a baixo custo e contribuir para movimentar a economia através de capitais internos, fortalecendo a indústria, e, por outro lado, como maneira de ampliar as bases de apoio do poder (Bonduki, 1994).

A construção de casas para aluguel passou a ser atividade menos rentável, forçando a venda das casas aos inquilinos, e liberando recursos para aplicação na indústria. Por outro lado, isso contribuiu para aumentar a escassez de moradias nas grandes cidades brasileiras, agravando a crise habitacional. As ameaças de despejos passaram a assombrar ainda mais os inquilinos, já que os novos contratos de aluguel se davam em valor elevado. Os despejos tornaram-se instrumentos concretos, utilizados judicialmente através das brechas da legislação e juízes comprometidos com a garantia da propriedade acima dos interesses populares, de expulsão da população de aluguel que vivia em áreas urbanas bem equipadas e próximas aos locais de emprego, o que contribuiu para o padrão de ocupação periférico.

Soma-se a isso a implantação das 'reformas urbanas' nos centros urbanos de cidades como São Paulo, Rio de Janeiro e Recife, envolvendo o alargamento de vias, o que gerou a valorização imobiliária, e aumento do valor de venda dos terrenos, nas áreas centrais. Os proprietários de casas de aluguel se viram estimulados a destinar essas casas, onde seus rendimentos eram cada vez mais reduzidos, para que incorporadores, estimulados pelas facilidades de crédito via IAPs, realizassem a construção de edifícios

de maior dimensão voltados a classes médias, garantindo a rentabilidade aos IAPs e incorporadores (Bonduki, 1994).

Nesse contexto de colapso da produção rentista de habitação popular e baixa capacidade de resposta do Estado ao problema via FCP, o ônus da questão habitacional recai sobre os trabalhadores. Assim, se desenvolvem novas "alternativas habitacionais" como as favelas e a casa própria autoconstruída em loteamentos periféricos carentes de infra-estrutura urbana. Surgem as primeiras favelas de São Paulo no início dos anos 40, e crescem as favelas do Rio de Janeiro. O crescimento das favelas em São Paulo se dará, entretanto, na década de 70, pois a alternativa da casa própria em loteamentos periféricos se tornou viável até então, sem contar a estigmatização dessa forma de habitação na cidade (Bonduki, 1994).

É nesse período que o Estado regulamenta a aquisição de terrenos a prestações, o que estimula o loteamento de terrenos periféricos, sem infra-estrutura urbana, e sua aquisição pelos trabalhadores, ampliando o padrão periférico de ocupação da cidade. Nessa questão, a intervenção estatal restringiu-se a garantir o acesso à propriedade aos compradores dos lotes, sem garantir padrões mínimos de urbanização previstos em lei. Essa ausência do Estado, aceitando "qualquer tipo de assentamento habitacional, por mais precário e insalubre que fosse, (...) era a única maneira de enfrentar de fato a ausência de moradias" (BONDUKI 1994, p. 730).

Aqui vemos claramente a falta de capacidade estatal e a insuficiência das soluções existentes para dar respostas à altura do imenso problema habitacional. O período caracteriza-se, portanto, de ações descoordenadas e insuficientes pelo poder público para lidar com a questão habitacional, com o colapso do modelo da FCP, deixando a população à mercê de condições precárias e do ônus de autoproduzirem suas habitações. Como observa Gonçalves (2009, p. 58), "novas transformações institucionais só seriam retomadas décadas mais tarde, com a instalação de um novo governo central forte, sob o regime militar". Até então, o legado institucional e da política habitacional é de extrema fragmentação e grande dificuldade de se criar instrumentos para a sustentabilidade do financiamento de habitação popular, que acaba recaindo sobre o orçamento da União, limitado, sujeito a variações e alvo de disputas com outros setores.

Fato interessante que se apreende deste período é que,

"no período populista, a questão da habitação social impõe-se na sociedade brasileira como responsabilidade do Estado. Se, por um lado, a iniciativa do poder público, ao criar em 1937 as carteiras prediais, na verdade se antecipou à própria reivindicação social e dos setores empresariais, a partir do momento em que esta intervenção se tornou uma realidade e, sobretudo, com o aguçamento da crise de moradia nos anos 40, o Estado passou a sofrer uma crescente pressão, não podendo mais deixar de atuar nesse setor" (BONDUKI, 1994: 726).

A questão habitacional entra, no período, definitivamente, como problema na agenda dos governos e políticas públicas, e se torna, gradativamente, reconhecida na sociedade como direito fundamental. A vida em comunidades periféricas e sem condições mínimas de infra-estrutura urbana e iniciativas locais de tratamento dessa questão, incluindo as experiências de mutirões, serão o embrião da formação de organizações comunitárias que virão a reivindicar seu direito à moradia digna e à cidade, posteriormente. O reconhecimento da questão habitacional como problema pelo Estado é fator fundamental para o sucesso futuro dessas reivindicações e a abertura de janelas para a transformação da política no setor.

### **2.3. Anos 60: intervenção americana, mobilização social e reforma urbana**

Nos início dos anos 60, com a revolução cubana, cresce a intervenção norte-americana sobre a América Latina, a fim de evitar o surgimento de novas forças comunistas. É nesse contexto que, através da "Aliança para o Progresso", formada por EUA e OEA, cujos recursos eram administrados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), foram repassados recursos para a recém-criada Companhia Habitacional do Estado da Guanabara (COHAB-GB). Através da COHAB foram realizadas remoções em massa (cerca de 42 mil pessoas de acordo com Blanco, 2006), em especial na zona Sul da cidade, alvo de grande interesse do mercado imobiliário. As famílias foram reassentadas em locais distantes dos de origem, como Bangú, Vigário Geral, Senador Câmara e Cidade de Deus, distantes até cerca de 40 quilômetros de suas moradias anteriores, para casas de péssima qualidade em locais com pouca infra-estrutura urbana, os chamados subúrbios (idem).

Esse contexto de remoção em massa estimulou a formação de associações de moradores no período, que fundaram, em 1963, a Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara (FAFEG).

Vale destacar outra experiência ocorrida nesta década, em São Paulo. Em 1961 foi fundado, por estudantes universitários de várias áreas, o Movimento Universitário do Desfavelamento (MUD). O MUD atuava a partir do desfavelamento, removendo famílias para outros locais, com duas características particulares que distinguiram essa experiência de outras iniciativas: a participação das famílias, que escolhiam o local de transferência de acordo com suas possibilidades. A remoção era feita para conjuntos habitacionais da COHAB, já em funcionamento na cidade, ou para moradias construídas via mutirão; e sem nenhum apoio ou participação direta do governo (Tanaka, 1995 *apud* Blanco, 2006). Foram atendidas cerca de 200 famílias.

Em 1963 surge o conceito de reforma urbana que seria defendido pelo Movimento e pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana, anos mais tarde. O termo reforma urbana tem origem no seminário "Habitação e Reforma Urbana", realizado por Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) em Petrópolis, Rio de Janeiro. O evento reuniu cerca de 70 participantes, entre arquitetos, engenheiros, sociólogos, economistas, advogados, assistentes sociais, técnicos de governo, líderes sindicais, estudantis e representantes de entidades civis de orientação progressista. Teve como objetivo realizar um diagnóstico e elaborar propostas para o enfrentamento dos problemas urbanos existentes, além de mobilizar-se para inserir a temática urbana nas discussões do conjunto de reformas de base de João Goulart (Silva, 2003; Lago, 2010). Neste período, eram exigidas, pelos setores progressistas da sociedade, reformas estruturais na questão fundiária, com foco na reforma agrária no campo. O espaço urbano não era, portanto, central nesta discussão.

O termo reforma urbana surge em um contexto de agravamento das condições de vida nas cidades que, segundo as resoluções do seminário, foi "determinado pela estrutura subdesenvolvida do país, pelo intenso incremento demográfico desacompanhado de medidas que, no interesse nacional, ordenassem e disciplinassem o

surto industrial e as arcaicas relações de produção agrária , que determinavam fortes movimentos migratórios para os núcleos urbanos" (SILVA, 2003: 17)<sup>12</sup>.

O relatório com resoluções do seminário denuncia a desigualdade social nas cidades, e identifica como crítica a questão do déficit habitacional, com o crescimento absoluto e relativo de 'sub-habitações' (cortiços, favelas, mocambos, barracos, malocas). Outra questão identificada é a defasagem entre o crescimento demográfico nas cidades e o acesso a serviços públicos de qualidade (idem: 18).

O documento afirma a habitação como direito fundamental. O reconhecimento deste direito exigiria a limitação do direito de propriedade e uso do solo . A reforma urbana é definida pelo documento como "o conjunto de medidas estatais , visando à justa utilização do solo urbano , à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias ." ( Resoluções do Seminário , afirmações, item 1 *apud* SILVA, 2003: 18).

A democracia e a justiça social deveriam ser alcançadas "pela atualização da estrutura econômica nacional e por um considerável avanço cons trutivo, através da coordenação de esforço e da racionalização de métodos de produção " ( Resoluções do Seminário, afirmações, item 4 *apud* SILVA, 2003: 18).

Naquele contexto, o discurso do desenvolvimento vinha assumindo uma função universal, de necessidade, consistindo em ponto de acordo entre direita e esquerda . A almejada reforma urbana se constituía no bojo da afirmação da necessidade de desenvolvimento (Silva, 2003; Rodrigues, 2009). O documento propõe que "a solução do problema habitacional e da reforma urbana está vinculada à política de desenvolvimento econômico e social – através da qual possa ser rapidamente elevado o padrão de vida do povo brasileiro" (Resoluções do Seminário, afirmações, item 5 *apud* SILVA, 2003: 18).

Ao tratar do tema de desapropriações para fins de habitação de interesse social , o documento propõe que o interesse social seja priorizado em relação à propriedade , tornando "sujeitos à desapropriação por interesse social os bens considerados necessários

---

<sup>12</sup> O documento final do seminário, contendo suas resoluções, não foi diretamente analisado para a presente pesquisa pois não foi possível acessá-lo. Para essa análise nos apoiamos no trabalho de Silva (2003), que analisou o processo exaustivamente e cita longas passagens do documento. É importante ressaltar a escassez de referências a respeito dessa articulação inicial de atores em torno da reforma urbana, bem como do surgimento do MNRU e do FNRU.

à habitação, ao equipamento dos centros urbanos e ao aproveitamento do território " (Resoluções do Seminário, item 1 da 3ª proposta apud SILVA, 2003: 19). O documento traz para discussão, portanto, o princípio da função social da propriedade e do uso do solo como prioritário em relação ao direito à propriedade, o que não estava na agenda até então.

O documento identifica a especulação imobiliária como uma das causas do déficit habitacional, agindo contra o princípio de justiça social. Propõe a criação de um órgão nacional com autonomia financeira, que centralizasse a política habitacional e estabelecesse um plano nacional de habitação. Inspirada nesta proposição, mas com muitas diferenças em relação à proposta mais ampla, se deu a criação do BNH, em 1964.

Tal órgão centralizador nacional administraria um Fundo Nacional de Habitação para financiamento da política habitacional, cujos recursos seriam provenientes de um imposto de habitação que incidiria sobre o registro de loteamentos urbanos e imóveis, a transferência de lotes, a transferência de unidades residenciais com mais de 100 m<sup>2</sup> de área construída, e a não utilização de imóvel urbano (terreno inexplorado ou unidade residencial vaga por mais de 6 meses). Esta proposta assemelha-se aos critérios do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), inclusive o IPTU progressivo, ao incidir sobre imóveis urbanos inutilizados. A proposta penaliza atividades especulativas, incentivando o uso de imóveis ociosos para fins de habitação.

Apesar da centralização política e administrativa que caracterizava o sistema brasileiro naquele período, o documento reconhecia a importância da participação da sociedade no desenvolvimento local de maneira genérica: "é de grande importância para a política habitacional a formação de uma consciência popular do problema e a participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades (Resoluções do Seminário, afirmações, item 8 apud SILVA, 2003: 19). No entanto, tal como afirma Silva (2003), o tema não é aprofundado no documento a ponto de fazer proposições que desdobrem o princípio da participação.

O documento propõe, também, a elaboração de um "Plano Nacional Territorial", com especial atenção

"à distribuição demográfica, aos aspectos sociais provenientes do desenvolvimento econômico, aos problemas de habitação, circulação e transporte, trabalho, recreação, cultura, saúde, educação, produção e

abastecimento, reservas para expansão urbana e de área florestais, proteção de mananciais e regiões de valor turístico, aplicando os princípios de planejamento territorial, consagrados pelos Congressos Internacionais de Arquitetura (Resoluções do Seminário, proposta no3, item IV-2 apud Silva, 2003: 21).

Estas propostas representaram a tentativa de politizar o diagnóstico desenvolvimentista e inserir a problemática urbana, com foco no tema da habitação, no interior das discussões das reformas de base. A reforma deveria envolver uma política centralizada, racionalizadora e redistributiva que intervisse em todo o território nacional a partir de planejamentos prévios. As proposições dirigiam-se para encaminhamento direto pelo Executivo Federal de um projeto de lei ao Congresso Nacional , juntamente com as reformas de base , incluindo os princípios de Política Habitacional e de Reforma Urbana aprovados no seminário (Bassul, 2002).

Conforme exposto acima, o discurso da Reforma Urbana não surge dos movimentos populares, mas de profissionais progressistas ou de uma *intelligenza revolucionária*, tal como expresso por Carvalho (2007), que se constitui como uma comunidade de política. Com o golpe militar e a instauração da ditadura, em 1964, este debate de cunho progressista não tem seguimento. Anos mais tarde, já no bojo da pressão popular pela redemocratização, na década de 1970, o mesmo é retomado e apropriado por movimentos populares em direta articulação com os profissionais que deram origem aos princípios originais da plataforma da reforma urbana.

De maneira sucinta, observamos que o conceito de reforma urbana desenvolvido neste período já inclui fundamentos que permanecem nas formulações mais recentes enquanto eixos estruturadores da plataforma da reforma urbana, reafirmados na emenda constitucional de Reforma Urbana, de 1988 (Maricato, 1997), e no Estatuto da Cidade, aprovado em 2001. Trata-se das noções de democracia e de justiça social; da função social da propriedade e do uso do solo como superiores ao direito à propriedade; da habitação enquanto direito fundamental e prioridade da política urbana; e a participação popular na gestão da política urbana. Esta última passa a incorporar a pauta da reforma urbana com maior centralidade após o período da ditadura.

Não houve, entretanto, abertura do governo a essas soluções, pela sua concepção de desenvolvimento, distinta daquela apresentada pelos especialistas, além de ainda não

haver movimentos bem estruturados para pressionarem o governo por tais mudanças, como ocorreria mais tarde.

#### **2.4. O Estado volta a atuar: o SFH e o BNH (1964-1985)**

O contexto anterior ao golpe de 1964, como vimos acima, foi marcado pelo crescimento exponencial da demanda por habitação. Por outro lado, como relata Santos (1999), no campo econômico, caracterizou-se pela forte aceleração inflacionária, taxas de juros nominais fixas e leis populistas regulando o mercado de aluguéis. Os mutuários pagavam suas amortizações em cruzeiros desvalorizados, ao mesmo tempo em que se reduzia o incentivo à poupança voluntária desse mercado com taxas reais de juros negativas e minguava a capacidade de aplicação das poucas instituições existentes - os IAPs e a FCP.

Em 1964, a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) marca uma nova fase na política habitacional no país, com a volta da questão da provisão da casa própria à agenda governamental, no contexto do regime militar. O SFH seria um mecanismo de captação de poupança de longo prazo para investimentos exclusivamente em habitação, "cuja ideia central era que a aplicação de um mecanismo de correção monetária sobre os saldos devedores e as prestações dos financiamentos habitacionais viabilizaria tais investimentos (caracteristicamente de longo prazo), mesmo em uma economia cronicamente inflacionária" (SANTOS, 1999: 11).

A arrecadação de recursos para o SFH se daria através do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), que concentrava as cadernetas de poupança, e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), criado em 1966, que concentraria as contribuições compulsórias dos trabalhadores do setor formal da economia. O BNH era o responsável por gerenciar o FGTS, normatizar e fiscalizar a aplicação de recursos do SBPE e definir os critérios de financiamento de moradias ao público atendido. Além disso, era responsável por regular o sistema e garantir seu funcionamento (idem).

O financiamento de empreendimentos habitacionais via empreendedores ou construtoras, voltados às classes de renda média e alta, se dava através do SBPE. Os empréstimos eram feitos às construtoras e repassados aos consumidores finais, que se tornavam mutuários do Sistema.

Já o financiamento de habitações de interesse social e, posteriormente, de obras de saneamento e desenvolvimento urbano, era feito pelo FGTS, gerido pelo BNH. Os recursos eram repassados às COHABs (empresas mistas sob controle de governos estaduais ou municipais) através da apresentação de projetos compatíveis com os critérios definidos pelo BNH e de acordo com as prioridades locais. Cabia às COHABs a construção e comercialização dos empreendimentos (Santos, 1999).

Os investimentos do BNH deveriam se orientar pela promoção da

"melhor distribuição geográfica dos investimentos atenuando os desníveis regionais e o ímpeto migratório para as metrópoles", "a eliminação da promiscuidade das favelas" e "o aumento do investimento das indústrias da construção civil, de materiais de construção e bens de consumo duráveis (...)" (IBMEC 1974 *apud* SANTOS 1999, p. 12).

O BNH era, portanto, o definidor por excelência da política urbana no Brasil<sup>13</sup>. Aqui vale estabelecer uma importante relação entre a política urbana e as implicações do forte investimento na mesma através da promoção da indústria da construção civil no nível de atividade e emprego do país, tal como observa Santos (1999).

O balanço entre essas variáveis era fundamental para a sustentabilidade do modelo de desenvolvimento urbano que se desejava implementar à época, e continua sendo questão que constitui o centro da agenda governamental até hoje. Para uma análise menos ingênua da questão da política urbana e habitacional, é preciso reconhecer suas especificidades, ou seja, o caráter da política. Historicamente a política habitacional e urbana tem múltiplas finalidades a necessidade de mantê-las em delicado balanço: promover justiça social, enfrentar o déficit habitacional, dinamizar a economia em tempos de crise, manter o nível de emprego e a arrecadação das indústrias e do capital imobiliário.

Além disso, Santos (1999) adverte que

"A ênfase no lado social da política habitacional não deve obscurecer a importância da atuação do governo sobre o segmento de mercado do setor habitacional, dado que tal setor responde por parcela significativa

---

<sup>13</sup> Vale frisar, tal como registra SANTOS (1999), que, apesar de o BNH não ser formalmente o responsável pela política urbana, sendo esta responsabilidade do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU, acabou acumulando essas atribuições e o SERFHAU foi extinto.

da atividade econômica e do número de empregos gerados na economia. Ocorre que a escassez da oferta de fundos de longo prazo é uma deficiência antiga do mercado financeiro brasileiro (o que, de resto, foi uma das razões que levaram à criação do SFH) e que o segmento de mercado do setor habitacional é altamente dependente desses fundos" (SANTOS 1999, p. 9).

Esta busca de equilíbrio e constituição de fundos de longo prazo (e a escassez de recursos a serem utilizados a fundo perdido), que continua no centro da agenda governamental, ajuda a iluminar o porquê, ao menos do ponto de vista econômico, há tamanha dificuldade em estabelecer programas e políticas habitacionais sustentáveis que atendam as parcelas mais pobres da população (faixa entre 0 a 3 salários mínimos).

Para os interesses específicos dessa pesquisa, esse caráter específico da política habitacional e urbana, com múltiplos objetivos e interesses em jogo, influi diretamente na abertura dos atores envolvidos em relação à participação ampla em sua definição.

No caso do SFH, a sustentação do Sistema e o atendimento a todas as faixas de renda, dependiam da capacidade de arrecadação do FGTS e do SBPE, além do grau de inadimplência dos mutuários, sendo, portanto, vulnerável a flutuações macroeconômicas que afetassem essas variáveis (Santos, 1999). Já no início do seu funcionamento, o SFH sofreu com a política anti-inflacionária do governo, que resultou em queda dos salários reais e a posterior implementação de medidas de equivalência entre aumento salarial e das prestações dos mutuários (visando atender ao clamor público sobre essa questão). Ao poupar os mutuários, essa política fez esvaziar os recursos disponíveis ao Sistema na década de 70.

A primeira fase de atividade do Banco, até 1969, voltou-se ao atendimento das camadas populares, através da remoção compulsória de favelas, especialmente no Rio de Janeiro, e realocação da população em conjuntos habitacionais (Blanco, 2006). O autor chama a atenção para o fato de que

"o processo 'dignificador' através do morar sempre esteve embutido no discurso dos arquitetos e urbanistas modernistas brasileiros (...) com a tentativa de disciplinar 'o processo de morar' das famílias através do projeto arquitetônico moderno, [que] teve início com os IAPs e Parques Proletários, e em nada se distinguiu da higienização realizada no início do século XX, mascarada nas reformas urbanas. Racionalizar o morar das camadas populares resultou no que RIZEK chama de um

'autoritarismo não sanitário', que foi posteriormente substituído, bem como os ideais modernistas, pelo autoritarismo centralizador do período da ditadura militar" (BLANCO, 2006: 27).

O autor relata que, em 1968, foi criado um órgão especial com o objetivo de erradicar todas as favelas do Rio de Janeiro até 1976, chamado CHISAM - Coordenadoria de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio. Em resposta a isso, a FAFEG, que contava com 100 favelas associadas, decidiu, em assembleia, opor-se vigorosamente a essa política de erradicação de favelas. Na tentativa de impedir a primeira remoção, da favela Ilha das Dragas, perto da Lagoa Rodrigo de Freitas, a FAFEG se mobilizou e seus líderes foram presos imediatamente, e muitos acabaram desaparecendo. Os protestos da FAFEG cessaram a partir deste episódio (idem, p. 28).

A CHISAM realizou a remoção total ou parcial de 62 favelas com 35.175 famílias, ou 176 mil pessoas, o equivalente a 28% da população favelada carioca (Perlman, 1977 *apud* Blanco, 2006). O destino era o mesmo das famílias removidas nos anos anteriores pela COHAB-GB: conjuntos habitacionais localizados a mais de 40 quilômetros do local original de moradia. No entanto, o processo intensivo de remoção não evitou o crescimento das favelas que, de 1960 a 1980 cresceram de 134 núcleos com 337.412 habitantes para 372 núcleos com 717.066 habitantes (Espinoza, 1997 *apud* Blanco, 2006).

Em contraponto a esse tipo desastroso e conflitivo de ação estatal, a atuação da Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO), criada em 1968 pelo poder público do Rio de Janeiro, contando com recursos da USAID voltados à erradicação de favelas e o planejamento urbano, iniciou os primeiros trabalhos de urbanização de favelas com a manutenção da população, através de melhorias e legalização da favela. Os trabalhos da CODESCO, iniciados em 1969 na favela Brás de Pina contaram com grande participação da comunidade e gerou resultados bastante positivos do ponto de vista urbanístico e social. No entanto, em 1973, seus recursos, bem como os da CHISAM, foram reduzidos drasticamente e a equipe da CODESCO, antes composta por arquitetos, planejadores, economistas e sociólogos comprometidos com a recuperação de favelas, foi substituída. Isso no contexto de percepção de que o

atendimento às famílias de baixa renda comprometia o modelo do BNH (Santos, 1979 *apud* Blanco, 2006).

Outra experiência governamental ocorrida no início da década de 1970 na Bahia, trabalhou com participação popular e manutenção das famílias na área de intervenção. É o caso da Favela de Alagados, em Salvador, onde viviam em 1970 cerca de 80 mil pessoas, 15 mil famílias. Por iniciativa do próprio governo, em seu edital, o plano de intervenção deveria preservar as características comunitárias locais e, no caso de remanejamentos, respeitar as relações de vizinhança e organização comunitária existentes (Heredia, 1991 *apud* Blanco, 2006).

Como relata Blanco (2006), nos anos 70 surgem fortes críticas ao modelo desastroso de remoções compulsórias e construção massiva de conjuntos habitacionais, especialmente tendo em vista o sucesso das iniciativas "alternativas" populares de habitação, com participação das comunidades. Os próprios organismos internacionais, como o FMI, o BID, o Banco Mundial, a ONU e a Unicef, que financiaram e apoiaram tecnicamente esse tipo de intervenção passaram a reconhecer o equívoco de suas propostas (Blanco, 2006). Além destes, a Igreja Católica, que trabalhava diretamente com as comunidades através da Pastoral das Favelas e as Comunidades Eclesiais de Base se somaram a essas críticas, bem como as organizações populares envolvidas, que se reorganizavam em associações de moradores de favelas e de mutuários.

Foi também fundamental para essa crítica e a busca de alternativas para o problema a produção intelectual do período, como de John Turner, que defendia as iniciativas populares a serem consideradas pelos governos (Blanco, 2006). Essa crítica foi apropriada por organismos internacionais financiadores na época, que nos anos seguintes passaram a investir em experiências "piloto", de menor porte e com protagonismo local das comunidades e profissionais comprometidos com o modelo de urbanização e regularização de favelas e melhorias habitacionais.

Nos anos seguintes se verá, em cidades como Fortaleza, Recife, Rio de Janeiro, Diadema e Belo Horizonte a implementação de diversas experiências "alternativas", que passaram a alimentar as políticas públicas de governos progressistas como solução mais satisfatória ao modelo periférico de urbanização (que, inclusive, por demandar do poder

público a construção de infra-estrutura e serviços em regiões cada vez mais afastadas, acaba por tornar esse modelo muito custoso aos cofres públicos).

A existência de experiências "alternativas", realizadas por organizações civis em parceria com governos locais e/ou apoio de órgãos da cooperação internacional demonstra que, a despeito das dificuldades em se estabelecer uma política satisfatória coordenada nacionalmente, já eram possíveis experimentações no nível local em algumas cidades. A partir dessas experimentações se produziram e acumularam aprendizados que foram, nos anos subsequentes, fundamentais para a criação de marcos legais e instrumentos de abrangência nacional com grande apoio popular.

Em 1976, vazou para a imprensa a existência de um "anteprojeto de desenvolvimento urbano", elaborado pelo Conselho Nacional de Política Urbana (CNPU), órgão do Ministério do Interior, com as contribuições de técnicos progressistas sensíveis à discussão iniciada nos anos 60 acerca da reforma urbana. A notícia teve repercussão negativa na própria imprensa, com a interpretação alarmista de que o governo militar pretendia "socializar o solo urbano" (RIBEIRO, 2003).

Segundo Ribeiro (2003, p. 12):

"O tratamento dado pela imprensa ao anteprojeto não deixava de ser intrigante e paradoxal, já que atribuía às elites autoritárias, imbricadas com as oligarquias regionais e locais que tradicionalmente viviam da riqueza patrimonial, intenções de regular uma das fontes de ganhos patrimoniais: o solo urbano. O clima criado com as críticas alarmistas feitas nos jornais foi responsável pelo aborto do anteprojeto, jamais transformado em projeto de lei".

Essa foi a primeira iniciativa conhecida de proposta do que hoje seria o Estatuto da Cidade.

Ribeiro (2003) relata que, posteriormente, a Confederação Nacional de Bispos do Brasil (CNBB) lançou o "solo urbano" como tema da Campanha da Fraternidade, defendendo o controle público sobre o mercado imobiliário para enfrentar as desigualdades das condições de vida urbana. Essa iniciativa contribuiu para a retomada da mobilização de lideranças dos movimentos sociais e técnicos progressistas em torno da questão urbana e da justiça social, "ativando um debate sobre a necessidade de uma política nacional de desenvolvimento urbano capaz de resolver as carências das cidades

em matéria de serviços coletivos e de coibir a tolerância e a permissividade com que o poder público tratava a especulação imobiliária" (idem, p. 12).

Já nos anos 80, em um contexto de recessão econômica, a política salarial sofreu mudanças que penalizaram os setores de renda média e alta devido à equiparação entre reajuste salarial e reajuste das prestações da casa própria. Nesse contexto aumentaram a inadimplência, as reivindicações de soluções através da imprensa e a criação de diversas associações de mutuários (Santos, 1999). A inadimplência entre as classes de renda até três salários mínimos era tradicionalmente alta, e a capacidade de arrecadação das COHABs também era reduzida por esse fato, o que fez com que as mesmas passassem a privilegiar o atendimento de faixas de renda média (idem).

A crise econômica do período levou a população de baixa renda, antes rentista, a integrar as favelas, instalando-se em áreas de risco, morros, mangues, beiras de córregos e áreas de proteção ambiental. Em São Paulo, por exemplo, o número de favelados cresceu mais de 1000% entre 1973 e 1987. (Blanco, 2006)

Ainda de acordo com Santos (1999), o reconhecimento de que o BNH era incapaz de solucionar as necessidades da parcela da população de mais baixa renda (onde se concentrou historicamente o déficit habitacional), bem como as duras críticas ao modelo de remoções compulsórias, levou à criação, ainda no âmbito do SFH, de programas habitacionais especiais, "alternativos", inspirados nas experiências acima citadas, destinados a essa parcela da população, no final dos anos 70.

É o caso do PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (1975), do FICAM - Programa de Financiamento de Aquisição de Materiais de Construção (1977) e do PROMORAR - Programa de Erradicação da Subabitação (1979). Tais programas trabalhavam no auxílio à autoconstrução ou mutirões (alternativa gerada pela atuação da própria população, como já mencionado), e/ou atuar na reurbanização de áreas degradadas, obedecendo às novas diretrizes das agências internacionais, envolvendo participação das comunidades (Maricato, 1997). No entanto, menos de 6% das unidades financiadas ao longo da atuação do BNH foram destinadas a esses programas alternativos. Entre as moradias populares financiadas pelo BNH, somente 17,6% foram oriundas desses programas especiais (Santos, 1999: p. 18).

As experiências de consolidação e urbanização de favelas através da provisão de infra-estrutura e serviços básicos se mostraram como alternativas mais baratas, acessíveis à população e evitavam os conflitos dos processos desastrosos de remoção para áreas periféricas. O PROMORAR, maior programa "alternativo", financiou, até 1984, 206 mil unidades habitacionais em todo o país (Blanco, 2006).

O SFH financiou, entre 1964 e 1986, ano em que foi extinto, 4,8 milhões de unidades, das quais 1,5 milhões foi destinada aos setores mais pobres e, destas, apenas 250 mil unidades (6% do total) foram destinadas à população de baixa renda (0 a 3 salários mínimos) (Azevedo & Queirós Ribeiro, 1996 *apud* Blanco, 2006). O programa foi, portanto, incapaz de resolver a questão do déficit concentrado na faixa de renda mais baixa.

Em 1981 foi realizada a campanha eleitoral para as primeiras eleições diretas para governador. Leonel Brizola, recém-retornado ao país após exílio, e reconhecido inimigo da ordem e do projeto de transição controlada pretendida pelos militares, foi eleito no Rio de Janeiro. Sua campanha centrou-se na proposta "Cada Família Um Lote", "apresentada como um programa de reforma urbana através do qual o seu governo pretendia assentar cerca de 1 milhão de famílias nos lotes vazios existentes na região metropolitana" (RIBEIRO, 2003: 13).

Ainda segundo Ribeiro (2003), a percepção de que a questão urbana era capaz de mobilizar as camadas populares em torno de lideranças contrárias ao regime militar, fez com que o governo "desengavetasse" o antigo anteprojeto elaborado pela CNDU. O mesmo foi transformado em "projeto de lei de desenvolvimento urbano". No entanto, sua tramitação no Congresso Nacional foi "longa e tortuosa", ao que o autor atribui dois fatores: "além da ação dos lobbies contrários à regulação do uso e ocupação do solo urbano, (...) o fato de a questão urbana não constituir uma clara clientela interessada na sua equação, não obstante a sua relevância na questão social brasileira" (RIBEIRO 2003, p. 13).

A inexistência de uma coalizão forte que envolvesse movimentos sociais para pressionar o Estado, e de atores capazes de articular as distintas forças políticas em torno dessa questão, nos parecem razões que explicam o andamento dessas propostas no

período, além, é claro, da baixa permeabilidade do Estado às forças progressistas que se organizavam ainda que timidamente.

### **2.5. Governo Sarney e a crise da política habitacional (1985-1990)**

Os problemas que inviabilizaram a continuidade da atuação do SFH nos anos 80 foram gerados ainda durante os governos militares, como o rombo nos fundos disponíveis e a baixa taxa de retorno dos investimentos habitacionais, e se agravaram nos anos seguintes. Como afirma Santos, "a ideia de que a política habitacional poderia ser feita mediante um sistema capaz de se auto-financiar (liberando os recursos do poder público para outros fins) foi praticamente sepultada, e o peso dos programas alternativos, executados em sua maioria com recursos orçamentários e do FGTS, (...) aumentou significativamente" (SANTOS, 1999: 18).

O autor defende também que contribuíram à crise da política habitacional no período outros fatores, como a ausência de um diagnóstico claro sobre a questão habitacional, que se refletiu nas frequentes mudanças do arranjo institucional no setor, e a dificuldade de se evitarem práticas clientelistas em um contexto de baixo amadurecimento das instituições democráticas (idem, p. 19).

O BNH foi extinto em 1986 e incorporado à Caixa Econômica Federal (CEF), que não tinha qualquer experiência prévia na gestão de programas do setor habitacional, tratando-se de um Banco de captação, e não de fomento. Essa mudança consolidou o modelo centralizador baseado em recursos onerosos para habitação. A área de habitação ficou vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, enquanto a CEF era vinculada ao Ministério da Fazenda. O período foi caracterizado, portanto, por uma dispersão institucional da área de política urbana e habitacional no nível federal.

A CEF acabou concentrando considerável poder na área (e, por conseguinte, também o fez o Ministério da Fazenda, ao qual era vinculada). À CEF caberia gerir direitos e obrigações do BNH, o FGTS, o Fundo de Apoio a Produção de Habitações para Baixa Renda (FAHBRE), o Fundo de Assistência Habitacional (FUNDHAB), coordenar e executar o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) e o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), além de operar o crédito do setor habitacional voltado especialmente às classes de baixa renda (Bonduki & Rossetto, 2008).

A extinção do BNH resultou no desmonte do SFH e numa desestruturação da política habitacional no país, ilustrada pelas várias mudanças institucionais e de atribuições de diferentes ministérios durante o governo Sarney (1985-1989). No período, o Ministério do Desenvolvimento Urbano se transformou em Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano; depois em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social; e por fim em Ministério do Interior.

## **2.6. MNRU nos anos 80: formação, atores, bandeiras e atuação na Constituinte**

Conforme exposto na seção anterior, nos anos 60 surge o embrião inicial da plataforma da reforma urbana, com a ideia de se elaborar uma legislação específica para a questão urbana seguindo princípios norteadores baseados nas noções de democracia e justiça social (Saule, 2006).

Na década seguinte os movimentos populares passam a ganhar maior visibilidade, construindo práticas e discursos que afirmam sua autonomia em relação ao Estado, lutando contra a desigualdade social, pela garantia de direitos e pela democratização do Estado brasileiro. Neste período organizam-se, em cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Recife, movimentos de caráter local reunidos em torno do direito à moradia (Saule, 2006), entre eles os movimentos de favelados, os movimentos de bairros, as lutas de inquilinos, entre outros. Fazia parte de seu repertório de ação as ocupações e protestos para dar visibilidade à sua luta e sensibilizar a sociedade em geral.

Nos anos 80, com o processo de democratização, a organização de movimentos articulados nacionalmente em torno da questão da habitação se intensifica. Surgem nesta década o Movimento em Defesa de Favelados (MDF), o Movimento de Urbanização de Favelas, a Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM), o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), a União Nacional de Moradia Popular (UNMP), e a Central de Movimentos Populares (CMP) (Teixeira, 2001).

É fundado também o PT, congregando lideranças que já lutavam pela questão da moradia digna e pela reforma urbana, membros destes movimentos populares e profissionais comprometidos com a reforma urbana. Conforme relato de Maricato (2011) acerca de sua experiência no Conselho de Políticas Públicas do PT nos anos 80,

"Lá, ouvindo especialistas em saneamento, meio ambiente, energia, agricultura, segurança alimentar, segurança pública, transportes coletivos, saúde, entre outros, aprendi o quanto a integração entre as diversas áreas, que são mantidas como feudos nas instituições, é transformadora. (...) A maior parte de nós, comprometida com o projeto socialista elaborado anteriormente a 1964 ou 1969, sabia dos limites da ação no interior do Estado capitalista. 'Fazíamos o caminho caminhando', e essa trajetória já se mostrava transformadora do conhecimento convencional, técnico e profissional." (p. 16-17).

A Comissão Pastoral da Terra, em seu trabalho de assessoria às lutas dos trabalhadores no campo, passou, a partir de 1979, a promover encontros destinados a auxiliar na construção de uma entidade que assessorasse os movimentos urbanos, e foi uma das principais responsáveis por aglutinar diversas forças sociais em torno do que viria a ser o Movimento Nacional de Reforma Urbana (Maricato, 2000; Carvalho, 2007), criado oficialmente em 1985.

Conforme afirma Maricato (1994), o MNRU surgiu "com a intenção de unificar as numerosas lutas urbanas pontuais que emergiram nas grandes cidades, em todo país, a partir de meados dos anos 70" (MARICATO, 1994: 310). As reivindicações pontuais passam a dar lugar a uma visão de cidade, e a demanda por moradia se amplia na demanda pelo direito à cidade (Saule, 2006).

Para sensibilizar movimentos de moradia a assumirem a plataforma da reforma urbana enquanto reivindicação mais ampla foi construída, pelos segmentos de ONG, a construção de uma correspondência entre o direito à moradia e o direito à cidade, o que possibilitou a integração de pautas, antes fragmentadas, em uma plataforma ampla. Conforme afirma Maricato (2009):

“A habitação é um tipo de mercadoria especial, diferente do pão, do automóvel, do remédio. Sua especificidade se deriva da relação que tem com a terra. Especialmente por não se tratar de terra nua, mas dotada de infra-estrutura: redes de água, energia elétrica, esgoto, drenagem, transporte coletivo, equipamentos de educação, saúde e abastecimento. (...) Trata-se, portanto, de um pedaço de cidade. No Brasil, a maioria da população urbana de baixa renda está excluída da cidade formal” (MARICATO, 2009: 1 apud LAGO, 2010: 39).

Assim, a reivindicação pelo direito à moradia digna se incorpora à reivindicação mais ampla pela reforma urbana e pelo direito à cidade.

A noção de direito à cidade foi introduzida por Henri Lefebvre a partir do final dos anos 60, como parte de uma reflexão teórica e filosófica complexa que exigiria, como horizonte fundamental, o rompimento com a ordem capitalista de produção do espaço urbano. A noção refere-se, segundo o autor, ao direito " [...] à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc. [...]. A proclamação e a realização da vida urbana como reino do uso (da troca e do encontro separados do valor de troca) exigem o domínio do econômico (do valor de troca, do mercado e da mercadoria) [...] (LEFEBVRE, [1968] 2008, p. 139 *apud* TRINDADE 2012, p. 142-143).

O direito à cidade se concretizaria, no contexto capitalista brasileiro, de acordo com a plataforma da reforma urbana, através da gestão democrática e participativa das cidades; pelo cumprimento da função social da cidade; pela garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das cidades; pela subordinação da propriedade à função social; e pelas sanções aos proprietários nos casos de não cumprimento da função social (Saule e Uzzo, 2009).

O conceito de direito à cidade passou a ser utilizado, pelo segmento de profissionais ou a *intelligenza revolucionaria* (Carvalho, 2007), enquanto conceito aglutinador de lutas antes localizadas, sensibilizando associações comunitárias e movimentos populares em torno de uma agenda mais ampla com a ajuda da igreja, através das Pastorais e Comunidades Eclesiais de Base e outras formas de organização que possuíam considerável capilaridade no território urbano, em especial nas periferias (Sader, 1997; Doimo, 1995).

É nessa passagem das lutas localizadas para a luta pelo direito à cidade que a noção de participação passa a ter centralidade no projeto defendido pela ampla coalizão de atores que viria a constituir o MNRU. Nesse mesmo período, a participação passa a ser defendida por uma gama maior de atores comprometidos com a democracia, unidos em torno do projeto político democrático-participativo, por uma nova cidadania e inclusão política e social dos setores historicamente marginalizados (Dagnino, 1996).

Em 1986 o MNRU inclui a reforma urbana como parte de um conjunto de reformas necessárias para alterar o quadro de desigualdades existentes e construir uma nova ética social (Silva, 1991), que "condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos, (...) condena a exclusão da maior parte dos habitantes da cidade determinada pela lógica da segregação espacial; pela cidade mercadoria; pela mercantilização do solo urbano e da valorização imobiliária; pela apropriação privada dos investimentos públicos em moradia, em transportes públicos, em equipamentos urbanos e em serviços públicos em geral" (SAULE e UZZO, 2009).

A construção da reforma urbana seria, portanto a construção de uma "nova ética social que assume, como valor básico, a politização da questão urbana através da crítica e denúncia do quadro de desigualdade social que marca o espaço urbano das cidades do país" (SILVA, 1991). Neste momento, a bandeira da reforma urbana se consolida com a perspectiva não apenas de articular e unificar os movimentos sociais em torno de uma plataforma abrangente, mas também que transcende as questões locais e se estende para a crítica à desigualdade espacial e reivindica justiça social e igualdade.

Tal como exposto por Silva (2002), o MNRU reuniu lideranças comunitárias, organizações não governamentais, intelectuais e órgãos de consultoria técnica aos movimentos urbanos. O MNRU atuava como uma frente que reunia um grupo heterogêneo envolvendo uma série de organizações da sociedade civil, movimentos, entidades de profissionais, organizações não governamentais, sindicatos, cujos participantes atuavam em diferentes e complementares temáticas do campo urbano. Destacam-se, já neste período, a Federação Nacional dos Arquitetos – FNA, a Federação Nacional dos Engenheiros – FNE, a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE, a Articulação Nacional do Solo Urbano – ANSUR, o Movimento de Defesa do Favelado – MDF, a Associação dos Mutuários, a Coordenação Nacional dos Mutuários, o Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB e a Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro – FAMERJ, Pastorais, movimentos sociais de luta pela moradia, entre outras (Silva, 2003; Saule e Uzzo, 2009).

Contribuiu para a aglutinação desta diversidade de atores em torno da legenda MNRU a possibilidade de elaboração de projetos de emendas populares para a nova Constituição Federal, em processo de elaboração entre 1986 até sua promulgação, em

1988. As emendas populares, para tramitarem na Assembleia Nacional Constituinte, deveriam contar com a assinatura pelo menos 30 mil eleitores. Era também prevista a participação da sociedade na Constituinte através de audiências públicas nas sub-comissões.

O MNRU se articulou em torno da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) para elaborar uma emenda popular, a "Emenda Popular de Reforma Urbana", visando "modificar o perfil excludente das cidades brasileiras, marcadas pela precariedade das políticas públicas de saneamento, habitação, transporte e ocupação do solo urbano, assim configuradas pela omissão e descaso dos poderes públicos" (SAULE e UZZO, 2009). Tal projeto estabeleceria diretrizes para a intervenção no espaço urbano orientadas pelos princípios da justiça social, da função social da propriedade e da participação da sociedade nas políticas públicas. Com intensa mobilização, a proposta do MNRU foi subscrita com 200 mil assinaturas coletadas em uma força-tarefa dos movimentos populares que compunham o MNRU, que tinham grande capacidade de mobilização em diversas cidades.

A emenda apresentava, como propostas fundamentais, que as cidades cumprissem sua função social; que o direito à propriedade fosse subordinado à função social, prevendo instrumentos para penalizar a sub-utilização de solo e imóveis urbanos (imposto progressivo e até mesmo a desapropriação), realizar a regularização fundiária e a urbanização das áreas urbanas ocupadas; e a gestão democrática e participativa da cidade (Silva, 1991; Silva, 2002; Saule e Uzzo, 2009).

As propostas ali contidas sofreram críticas de setores conservadores. Segundo Saule e Uzzo,

"as forças conservadoras argumentavam que os princípios da justiça social eram pretextos para impedir o desenvolvimento do país (desenvolvimento foi um termo durante muito tempo empregado para dissimular a questão de desigualdade do espaço urbano); que um caráter intervencionista na política urbana seria excessivamente estatizante; o usucapião era classificado como instrumento de desordem social e de incentivo às ocupações ilegais de terrenos, dentre outras concepções retrógradas" (SAULE e UZZO, 2009: s/p).

A relação com o Estado através da ANC era, naquele momento, fundamental para garantir a existência do marco legal que lançaria bases para a efetivação da reforma

urbana. Participaram da elaboração da emenda popular seis entidades nacionais: Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Federação Nacional dos Engenheiros, Coordenação Nacional das Associações de Mutuários do BNH, Movimento em Defesa do Favelado, Instituto dos Arquitetos do Brasil, com o apoio de 48 entidades estaduais e locais” (SAULE e UZZO, 2009).

Evidentemente, não foi apenas o MNRU que se articulou para que seu projeto fosse incorporado à Constituição. A função social da propriedade e o controle público do exercício do direito à propriedade, proposto pela emenda, representavam uma ameaça ao direito de propriedade vigente - que passa a ser tratada pelo direito público, e este princípio foi combatido por setores do mercado, especialmente imobiliário. Além de compor a subcomissão com 5 dos 14 membros tendo relação direta ou indireta com o setor, o setor imobiliário e outros setores do mercado se mobilizaram para pressionar a Subcomissão de Questão Urbana e de Transporte (SQUT), na qual seria discutida a proposta de emenda (Silva, 1991).

O processo de tramitação da emenda foi "árduo e difícil", tal como afirma Silva (1991). Segundo Silva (2002), o tema da reforma urbana não tinha adquirido status relevante o suficiente para envolver a mobilização de todos os setores progressistas. Por isto, a discussão deste tema na SQUT foi marcada "por um caráter 'técnico e especializado' (SILVA, 1991), restringindo assim a possibilidade de que o debate fizesse aparecer na cena pública o jogo de interesses políticos presentes em torno deste tema" (SILVA, 2002: 147).

A proposta do MNRU não foi aceita integralmente, mas representou avanços importantes para o campo. A Constituição incorporou os princípios gerais defendidos pelo MNRU para a política de desenvolvimento urbano: direito à cidade, função social da propriedade e gestão democrática das cidades. A própria consideração do tema da política urbana enquanto capítulo era inédita nas Constituições brasileiras anteriores, e "representou a abertura de um campo importante para a luta política a favor do direito à cidade, tema central na plataforma da reforma urbana" (SILVA, 2002: 147).

Os princípios e instrumentos contemplados no texto final estão contidos nos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, na seção "Da Ordem Econômica e Financeira", Capítulo II: "Da Política Urbana". Estes artigos dão novo tratamento à

propriedade, no âmbito do direito público e não mais no direito civil; separam o direito de propriedade e o direito de construir, que passa a ser de concessão do poder público; estabelecem instrumentos jurídicos que impõem ao proprietário de solo urbano ocioso graves sanções; e garantem o direito de usucapião para fins de moradia.

Além disso, nesta CF, afirmou-se a autonomia municipal e o estabelecimento da participação da população na elaboração das Leis Orgânicas Municipais e Constituições Estaduais. Prevê a participação na gestão das cidades também através de mecanismos como plebiscitos, referendos, iniciativas populares de lei, consultas públicas, conselhos, conferências, fóruns e audiências públicas, incluindo a participação no Plano Diretor. O Plano Diretor foi definido como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes.

"Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal colocaram como premissa a função social da cidade, mas remeteram aos planos diretores municipais para cidades com mais do 20 mil habitantes a aplicação dos seus preceitos. Em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade foram regulamentados os artigos da constituição sobre a função social da propriedade e da cidade – Lei 10.257/01" (RODRIGUES 2004, s/p).

No período da constituinte, consolida-se no MNRU a estratégia de disputa no campo legislativo, que vai perdurar pelos anos subsequentes. Existiam controvérsias, internas ao movimento, em torno deste foco na ação institucional em um contexto de desconfiança em relação ao Estado e afirmação da autonomia dos movimentos pós-ditadura. Os movimentos populares tinham como prática de luta a realização de ocupações e ações diretas e opunham-se à ação institucional defendida pelos profissionais e ONGs, pois esta seria insuficiente para a transformação almejada pelo movimento e ameaçaria sua autonomia (Maricato, 2007).

O MNRU agregava um conjunto heterogêneo de atores, e o foco nesta forma de ação não foi consenso durante toda a sua existência, o que será visto também na sua continuidade como FNRU. Este tipo de atuação mais institucional e formal conviveu, em toda a trajetória do MNRU e do FNRU, com ações diretas como ocupações e passeatas realizadas pelos movimentos de moradia, o que de fato gerou visibilidade e fortalecimento, com adesão mais ampla de atores sociais, à pauta da reforma urbana. Essa

diversidade de formas de atuação, refletida pela diversidade de atores que constituíam o Movimento, foi importante para fortalecer sua atuação em frentes diferentes.

No entanto, não havia, entre os movimentos, uma capacitação técnica e política para operar no contexto institucional, e a representação do MNRU nesse contexto acabava ficando restrita aos segmentos mais especializados tecnicamente (acadêmicos, profissionais, ONGs). Por este motivo, setores provenientes de movimentos populares que compunham o MNRU e posteriormente o FNRU, questionavam e ainda questionam essa concentração do saber técnico e acadêmico entre setores profissionais, que acabam sobre-representados na interlocução com governos. A fala de MARICATO (2011) reforça a importância dos setores acadêmicos na construção dessa plataforma (sem desmerecer a atuação dos movimentos, fundamental para o crescimento da força política do Fórum) a "significativa e recente - nos últimos 40 anos - produção acadêmica sobre a cidade periférica [foi] o verdadeiro movimento que alimentou a militância urbana e as gestões públicas democráticas nesse período" (p. 11).

## **2.7. O FNRU: formação, bandeiras e repertório**

Com a aprovação da nova Constituição, em 1988, o Movimento Nacional de Reforma Urbana torna-se Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU). Neste novo formato, passou a atuar como articulador de uma diversidade ampla de atores em torno da plataforma da reforma urbana, de maneira menos centralizada que um movimento e respeitando as diferentes formas de organização articuladas em sua estrutura, apesar de contar com uma coordenação e estratégias claras de ação, pactuadas coletivamente. Neste momento os movimentos populares vinham se fortalecendo, ampliaram seu espaço dentro do Fórum e agregaram maior capacidade de mobilização ao mesmo. A plataforma da reforma urbana proposta pelo FNRU organiza-se em três eixos, cujos princípios já orientavam a ação do MNRU. São eles:

- o direito à cidade e à cidadania, entendida como a participação dos habitantes das cidades na condução de seus destinos. Inclui o direito à terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento ambiental, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer e à informação. Inclui o respeito às minorias,

à pluralidade étnica, sexual e cultural e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado, sem distinções de gênero, etnia, raça, linguagem e crenças.

- a gestão democrática da cidade, entendida como a forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades, submetida ao controle social e à participação da sociedade civil.

- função social da cidade e da propriedade, como prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade. É o uso socialmente justo do espaço urbano para que os cidadãos se apropriem do território, democratizando seus espaços de poder, de produção e de cultura dentro de parâmetros de justiça social e da criação de condições ambientalmente sustentáveis (SAULE e UZZO, 2009).

Se a luta do MNRU tinha sido até então pela aprovação do marco legal que embasava a reforma urbana, a partir de 1988 o FNRU tinha como objetivo imediato a pressão junto ao Congresso Nacional pela regulamentação do Capítulo da Política Urbana. Esta foi uma de suas principais frentes de ação desde a elaboração, em 1990, até a aprovação, apenas em 2001, da Lei conhecida como Estatuto da Cidade - já em tramitação desde os anos 80. No Congresso Nacional foi criada, ainda em 1988, a Comissão Permanente de Discussão sobre o Desenvolvimento Urbano e Interior<sup>14</sup>, que se tornou um espaço importante de interlocução para o FNRU em torno da legislação que rege a política urbana.

---

<sup>14</sup> Esta comissão foi responsável por organizar conferências das Cidades antes da criação do Ministério das Cidades, em intenso diálogo com o campo da reforma urbana.

### **Capítulo III. Política e reforma urbana da Constituição à eleição de Lula (1988-2002): ampliação do repertório do FNRU e luta por dentro do Estado**

No presente capítulo, damos prosseguimento à análise iniciada no capítulo anterior, tratando da política urbana no período entre a aprovação da Constituição de 1988 até a eleição de Lula, em 2002. Além da política e seus instrumentos, analisamos as estratégias utilizadas pelo FNRU com o objetivo de regulamentar os artigos da Constituição; de implementar, especialmente em nível municipal, os instrumentos previstos em sua plataforma e agora na Constituição; e sensibilizar e mobilizar Estado e sociedade em torno de suas propostas. O PT, em suas gestões municipais e formulações de propostas para a política urbana também ganha centralidade no período, especialmente por compartilhar dos princípios da reforma urbana, em especial o da gestão democrática das cidades, como se verá na aplicação de instrumentos de participação popular em suas gestões municipais no período.

Nosso objetivo é oferecer um olhar amplo para os processos que se dão nos diferentes níveis de governo em torno da política urbana e dos princípios da reforma urbana; os processos de amadurecimento das propostas e estratégias empreendidas pelo FNRU para fazer avançar sua plataforma; e as inter-relações entre estes dois processos, considerando o trânsito de ideias e atores entre nível societário e de governo/Estado, na geração de alternativas para as políticas urbanas. Ao final do capítulo, teremos um panorama geral dos avanços ocorridos em torno da plataforma da reforma urbana até a eleição de Lula, bem como as distintas visões do campo do FNRU e do PT em relação à participação, seguindo, no capítulo seguinte, para a análise da construção do Ministério das Cidades já nos primeiros dias de sua gestão.

#### **3.1. Política habitacional e urbana nas gestões Collor e Itamar Franco (1990-1994)**

No governo Collor (1990-1992), foi criado o Ministério da Ação Social, transformado em seguida no Ministério do Bem-Estar Social com uma Secretaria Nacional de Habitação, que funcionou até 1994, já no governo Itamar Franco. Collor apresentou, em 1990, um Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), que tinha o

objetivo audacioso de construir 245 mil habitações em 180 dias, com financiamento do FGTS, voltado a famílias com renda até 5 salários mínimos, via COHABs, prefeituras e cooperativas.

É conhecido o fracasso do Programa, caracterizado por irregularidades na aplicação de recursos, financiamento de construtoras sem licitação e favorecimento de aliados políticos de Collor. Por conta dessas irregularidades, os investimentos do Fundo ficaram suspensos até 1994, já no governo Itamar Franco, quando foram liberados para finalização das obras iniciadas na gestão Collor.

Itamar Franco, apesar dos escassos recursos de que dispunha em sua gestão, anunciou o campo habitacional como prioridade, reformulando a destinação dos recursos do FGTS, estimulando a criação de Fundos e Conselhos estaduais e municipais para repasse direto e lançando programas de urbanização de favelas e construção em sistema de mutirão utilizando recursos do Orçamento Geral da União (OGU). É o caso do Programa Habitar Brasil e Morar Pequenas Comunidades (Blanco, 2006).

Observa-se, no período de 1986 a 1994, ou seja, desde a extinção do BNH, a ausência de um projeto consistente de política habitacional e urbana, deixando um legado de fragmentação institucional e falta de alternativas centralizadas para o problema. Vale destacar a iniciativa de se constituir conselhos e fundos descentralizados na gestão Itamar Franco, que prenuncia, ainda que timidamente, a tentativa do governo federal em operar a política urbana e habitacional de maneira descentralizada e sistêmica, adotando algumas das soluções propostas pela comunidade de especialistas.

Esse contexto, somado à paulatina descentralização e democratização do Estado brasileiro, deu origem a iniciativas locais de enfrentamento da questão habitacional inspiradas nas experiências prévias de mutirões, regularização fundiária e urbanização de favelas, que se iniciaram no governo Sarney e se desenvolveram no contexto pós-Constituição de 1988.

### **3.2 Atuação do FNRU junto ao Legislativo**

Com a aprovação da Constituição e a incorporação nesta de parte dos princípios defendidos pela plataforma da reforma urbana, em 1988, o FNRU estabeleceu duas estratégias que seriam empreendidas nos anos seguintes.

A primeira seria o acompanhamento sistemático da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara, assessorando questões urbanas, fazendo parcerias em conferências, seminários, audiências e monitoramento à tramitação de projetos de leis relacionados à sua temática. Falaremos dessa estratégia no presente tópico, e da segunda, relativa a governos municipais e estaduais, no tópico seguinte.

A ação junto ao Congresso se deu através da pressão sobre parlamentares, participação em debates sobre projetos de lei, divulgação de informações sobre o andamento dos projetos para a sociedade civil, e articulação de ações com atores mais amplos para pressionar os deputados a apreciarem e aprovarem os projetos referentes à política urbana (Silva, 2002).

Os principais projetos de Lei acompanhados pelo FNRU foram: Projeto de Lei no 5.788/90 (Estatuto da Cidade); Projeto de Lei no 3.057/00 (Lei de Uso e Parcelamento do Solo Urbano); Projeto de Lei no 2.710/92 (Fundo Nacional de Moradia Popular); Projeto de Lei no 6.981/06 (Assistência Técnica Pública e Gratuita para construção de Habitação de Interesse Social); e Projeto de Lei no 5. 296/05 (Política Nacional de Saneamento Básico).

### **3.3. O Estatuto da Cidade**

Conforme afirma De Grazia (2003), os artigos 182 e 183 da Constituição seriam auto-aplicáveis, segundo o entendimento de juristas progressistas. No entanto, essa não foi a interpretação do Supremo Tribunal Federal e pelos setores conservadores. Estes formaram uma articulação chamada "Centrão" no Congresso durante a Constituinte. Apesar de aceitarem o princípio da função social da propriedade e da cidade, sua interpretação o atrela a uma lei federal e ao Plano Diretor, ou seja, deveriam ser regulamentados em lei específica para poderem ser aplicados através de instrumentos mais detalhados (ao mesmo tempo, sem afetar o princípio da autonomia municipal).

A autora destaca que, em meio à descrença que tomou conta de atores históricos que lutavam por uma Lei do Desenvolvimento Urbano devido à paralização do debate na Câmara,

"o FNRU foi o único ator que de forma permanente e eficaz optou pela pressão popular e simultânea negociação com deputados, setores governamentais e setores imobiliários para conquistar uma legislação do desenvolvimento urbano que fundamentalmente atendesse aos objetivos da regulamentação da função social da propriedade e da cidade" (idem, p. 60).

É interessante registrar esse diferencial do Fórum em incluir como prioritária a ação sobre o Legislativo em seu repertório, aproveitando a experiência acumulada desde a Constituinte e se convencendo da importância de dar continuidade à regulamentação dos princípios genéricos aprovados na Constituição. Entretanto, ao longo de 11 anos de tramitação do que viria a ser o Estatuto da Cidade, essa escolha custosa, em termos de recursos dos atores, que parecia não valer a pena pela morosidade do processo e desgaste dos atores até a vitória final, não era consensual entre todos os setores pertencentes ao FNRU.

De Grazia (2003) narra o intenso e longo processo de pressão do FNRU pela aprovação do Estatuto da Cidade ao longo de 11 anos de tramitação. Relata que entidades que representavam os proprietários de terra, empresários da construção civil e do setor imobiliário tentaram impedir sua tramitação, com apoio da facção conservadora da Igreja Católica (TFP - Tradição, Família e Propriedade), que enviava abaixo-assinados e documentos críticos ao PL à Câmara.

Segundo De Grazia:

"O projeto enfrentou, no início, além das pressões políticas, mudanças de regras no regimento interno da Câmara que o fez tramitar em algumas Comissões sem que o relatório fosse realizado. O PL 5.788/90, em 1991, inicia sua tramitação na CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) e logo após seguiu para a CDUI (Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior). No entanto, as articulações opositoras fizeram com que a CEIC (Comissão de Economia, Indústria e Comércio) e a CDCMAM (Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias) requeressem o projeto para dar parecer. Em 1993, já na CEIC, foi nomeado como relator

Luis Roberto Ponte, do PMDB, deputado ligado à CBIC (Câmara Brasileira da Indústria da Construção).

O relatório na CEIC só foi aprovado em outubro de 1997, completando 7 anos do início de sua tramitação na Câmara, dezembro de 1990. Somente a partir desta data, começou a tramitar normalmente. Em 1998, o projeto ficou na CDCMAM. Em 1999, na CDUI, e em 2000, na CCJ. Após a aprovação do relatório na CCJ, novamente os opositores voltaram à cena quando três deputados, representativos dos mesmos setores, fizeram recursos para que o projeto fosse ao Plenário da Câmara visando conquistar sua derrota. O caminho natural seria ir direto ao Senado. Por dois meses houve articulações e pressões para derrotar os recursos em Plenário. Em 20 de fevereiro de 2001, ocorre uma grande vitória dos setores populares: os recursos foram derrotados, apesar da pouca diferença de votos. O projeto volta para o Senado com o objetivo de confirmar o conteúdo aprovado na Câmara ou resgatar o projeto original. Tramitou, então, por dois meses, e foi aprovado por unanimidade no Plenário do Senado em 18 de junho de 2001. Em 10 de julho foi sancionado pelo presidente da República. Portanto, a tramitação estendeu-se por 11 anos" (DE GRAZIA 2003, p. 58-59)

Até 1994 o FNRU pressionara pela continuidade da tramitação do PL 5.788/90 através de notas públicas ao Congresso e na imprensa, sem sucesso. A partir de então, iniciou um processo de negociação com os deputados contrários ao PL, além do relator, para que o projeto fosse liberado para tramitação normal. Articulou-se, no processo, com deputados do PT e da oposição e precisou abdicar de algumas de suas propostas para que o processo corresse, como aconteceu a partir de 1997 (De Grazia, 2003: 61).

Na CDUI, onde o FNRU canalizou todos os seus esforços tentando influenciar na indicação do relator, por meio de debates realizados com partidos de esquerda. Em 1999, o PC do B assumiu a presidência e relatoria do projeto, através do deputado Inácio Arruda. Esse fator foi fundamental para a inclusão de propostas do FNRU que estavam fora do projeto. O deputado reuniu-se com todos os setores envolvidos e acolheu as propostas do FNRU. A votação e aprovação do projeto ocorreu nas vésperas da Conferência das Cidades, organizada pela CDUI junto com FNRU, CONAM, IAB e CONFEA, em dezembro de 1999, com ampla participação de movimentos populares, visando dar força ao projeto, acelerar sua tramitação e discutir os problemas das cidades brasileiras (idem).

Após sua aprovação pela CDUI e chegada do projeto à CCJ, De Grazia relata que revelou-se que "os consensos não eram tão reais" (p. 61). Ali enfrentaram a oposição dos deputados evangélicos. Até então a mídia praticamente desconhecia a questão e não contribuía em sua divulgação. Mas, a partir de 1999, o FNRU ampliou as campanhas públicas através de internet, e em 2000 foi ao Fórum Social Mundial, onde redigiu um manifesto que se tornou abaixo-assinado e foi enviado ao Congresso, pressionando ainda mais diretamente pela aprovação do PL. Assim, o Projeto começou a ficar mais conhecido no fim de sua tramitação, e no final de 2000 foi aprovado pela CCJ, após negociações e retiradas de alguns artigos defendidos pelo Fórum.

Para aprovação na CCJ, cuja composição era tradicionalmente conservadora, De Grazia relata que foi necessário estabelecer uma estratégia eficaz para indicação do relator, para que o mesmo se colocasse a favor das propostas das entidades e movimentos sociais. O FNRU

"investiu no deputado Inaldo Leitão, do PSDB, que se posicionou inteiramente a favor do projeto, mesmo diante de questões consideradas polêmicas. Foi fundamental contar com um deputado do partido do governo que concordasse com o projeto para facilitar as articulações, visando a um resultado positivo nas votações" (idem, p. 62).

A autora afirma, por fim, a importante atuação do presidente da CCJ, deputado Ronaldo César Coelho, do PSDB, no envolvimento com a proposta e explicação do projeto à imprensa, o que deu força à sua aprovação no Plenário da Câmara.

Aqui, pela primeira vez, se observa claramente o esforço do Fórum de articulação ou lobby envolvendo atores de partidos mais amplos, realizando negociações e concessões para o encaminhamento da matéria. Adiciona-se ao repertório de ação do FNRU a ampliação de suas articulações no espectro político, que contribuiu para seu acúmulo de *expertise* técnica e política.

A aprovação no Senado contou com o apoio de seu relator, Senador Mauro Miranda, do PMDB, que articulou a votação junto aos partidos de oposição. A aprovação se deu por unanimidade (De Grazia, 2003).

Ainda como relata De Grazia, o período entre aprovação no Senado e sanção presidencial foi de grande tensão, tendo em vista que havia questões polêmicas que

contrariavam interesses do mercado imobiliário e do governo federal em prol dos setores excluídos. A principal delas era a Concessão de Uso Especial para fins de moradia. A estratégia foi envolver juristas dos setores progressistas para debater com a Casa Civil, responsável por assessorar o Presidente. O representante da Presidência se sensibilizou à questão nas discussões do Comitê Istambul + 5 (cujo relatório final aprovou como meta a aprovação do Estatuto da Cidade), mas o presidente vetou essa questão, cara ao FNRU e aos movimentos populares. O argumento era de que a lei poderia se tornar um incentivo para ocupações das terras públicas (idem, p. 63).

Em resposta às pressões do FNRU e outros movimentos em torno do tema, foi editada, pela Presidência, uma Medida Provisória garantindo esse direito, com algumas restrições, valendo até junho de 2001, e que deveria, posteriormente, ser estudada e transformada em lei complementar pelo Congresso.

O Estatuto, finalmente aprovado em 2001, regulamenta o capítulo “Política Urbana” da CF. "O Estatuto da Cidade “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Cap. I, art. 1o, par. Único). Dispõe que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno funcionamento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana...” (art.2o)" (RODRIGUES, 2004). Na prática, o EC facilita o acesso aos bens, equipamentos e serviços urbanos (moradia digna, rede de esgoto, água encanada, energia elétrica, equipamentos de educação e de saúde, transportes, áreas de lazer, dentre outros), estabelecendo mecanismos de gestão (inclusive de participação) da política urbana na União, nos Estados e nos Municípios, e estabelecendo a função social da propriedade.

Conforme observa RODRIGUES (2004), "Embora a função social da propriedade urbana conste, desde 1934, nas várias Constituições Brasileiras, a explicitação de seu significado só ocorreu em 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade." (p. 11).

A aprovação do EC representa a consolidação formal de importantes instrumentos da política urbana propostos pelo Fórum. Inaugura, portanto, uma nova fase para os atores comprometidos com a reforma urbana: tratar-se-ia, a partir de então, de buscar a consolidação na prática dos instrumentos já garantidos em lei, além de continuar lutando

pela estruturação de um Sistema e uma Política nacionais de desenvolvimento urbano e habitação de interesse social.

Em 2002 o FNRU elaborou uma carta pela aprovação do EC, propondo a regulamentação e implantação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano; a democratização e descentralização da política de saneamento; a aprovação e implementação do Fundo Nacional de Moradia; a capacitação na gestão democrática das cidades; a realização de conferências de política urbana, habitação e saneamento; a regularização fundiária nos termos do EC; a instituição de Regiões Metropolitanas com gestão democrática; aplicação do Plano Diretor Participativo; ordenamento territorial e planejamento do uso e ocupação do solo; serviços públicos de interesse social; implementação da gestão democrática das cidades com planejamento participativo; e realização de conferências das cidades nos Municípios (FNRU, 2002: 1-2)

Percebemos a ênfase dada pelo Fórum no eixo da gestão democrática como estruturante para a consolidação dos instrumentos e da gestão da política urbana neste momento, além de outros temas como a política habitacional, o planejamento urbano e regional, e a regulamentação do uso e parcelamento do solo.

A aprovação do Estatuto da Cidade deu novo fôlego à estratégia institucional do FNRU, direcionando parte de seu foco para o Executivo Federal a fim de pressionar pela implementação do EC, incorporando o princípio e os instrumentos fundamentais do eixo da gestão democrática em toda a política urbana. O desafio do FNRU então era capacitar amplamente suas lideranças para o diálogo institucional mais sistemático e em outro nível, federal, com suas especificidades; além de disseminar e popularizar o recém-aprovado Estatuto da Cidade a fim de estimular a pressão da sociedade pela implementação dos instrumentos previstos por tal lei também nos municípios e Estados (Saule e Uzzo, 2009).

A garantia do Plano Diretor como instrumento de planejamento das cidades, com sua forte dimensão participacionista, é uma das grandes conquistas representadas pelo Estatuto da Cidade no eixo da gestão democrática. Resgata também a importância do planejamento local respeitando as particularidades das cidades. O EC prevê a criação de órgãos colegiados de política urbana e conferências sobre questões das cidades em todos os níveis da Federação, formas de participação direta como plebiscitos e referendos,

consultas públicas e gestão orçamentária participativa. Tais instrumentos visam aproximar o planejamento (sobre o qual imperava até então uma perspectiva tecnocrática) da cidadania e integrá-lo aos processos de formulação e implementação de políticas públicas a partir de uma perspectiva intersetorial, planejada de maneira integrada no território.

Tais instrumentos estavam, então, nesse momento (2001), assegurados pela Constituição e regulamentados pela lei do EC. Restava então garantir que fossem implementados de fato, o que ocorreria no nível dos municípios. Essa seria uma das questões centrais para a atuação do FNRU e seus atores dos anos 90 em diante.

É importante frisar, tendo em vista os propósitos deste trabalho, o fato de que a proposta inicial do Estatuto da Cidade (EC), vetada pela Presidência, previa aplicação de penalidade a prefeitos que não possibilitassem a participação popular no Plano Diretor.

### **3.4. O Fundo Nacional de Moradia**

Outra ação de pressão sobre o Congresso Nacional que envolveu ampla mobilização nacional dos movimentos populares urbanos foi a apresentação, em 1991, do primeiro projeto de Lei de iniciativa popular elaborado no país, já mencionado acima (PL 2.710/92), cujo tema era a criação de um fundo público para subsidiar moradias populares. Como narra MARICATO (1998, p. 1),

"pela primeira vez, empresários se ombreavam com sindicatos, movimentos populares e associações para debater uma proposta. Em um seminário organizado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara Federal, no final de 1992, além desses representantes de segmentos sociais, juntaram-se outros dos governos municipais e estaduais, da Caixa Econômica Federal (CEF), de ONGs e de entidades profissionais. Foram debatidos os diversos projetos de lei que propunham nova estrutura e modo de gestão para a política nacional de habitação, o saneamento e o chamado desenvolvimento urbano. Foi um episódio raro devido à transparência na contraposição das idéias, numa sociedade onde o hábito é ocultar o conflito e construir o consenso à força, como aconteceu com o SFH, formulado a partir de 1964.

Entre os setores com interesses diversos na definição da nova configuração institucional, apresentaram propostas ao Congresso Nacional os Secretários Estaduais de Habitação, as Centrais

Sindicais, a CEF, a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), a Federação dos Trabalhadores em Empresas de Saneamento e a Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ADEMI). Até mesmo os movimentos de moradia, representados pelos dirigentes do Movimento Nacional de Luta pela Moradia, da União dos Movimentos de Moradia e da Central de Movimentos Populares, entregaram ao Congresso Nacional um projeto de lei de iniciativa popular (acompanhado da assinatura de 800.000 eleitores), propondo a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular. Capitais vinculados à construção, financiamento e promoção residencial estavam obrigados a dialogar com segmentos tradicionalmente excluídos da definição da aplicação de recursos públicos".

O projeto contou com mais de 1 milhão de assinaturas e foi aprovado por unanimidade por todas as comissões da Câmara entre 1997 e 2001 (Saule Jr e Uzzo, 2009). A partir de então, a pressão por sua aprovação se deu sobre o Senado e o Executivo, ganhando fôlego também a partir da aprovação do EC, e especialmente com a eleição de Lula para a presidência. A aprovação deste PL, já no governo Lula, em 2005, criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Popular (FNHIS) e ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Popular (SNHIS).

### **3.5. Experiências de gestões municipais**

Além de lutar em nível nacional pela aprovação de leis complementares regulando os princípios definidos pela Constituição, neste período o FNRU teve importante atuação no nível municipal e estadual, pressionando governos municipais e estaduais pela incorporação dos princípios da plataforma da reforma urbana nas Leis Orgânicas Municipais e Constituições Estaduais. Esta frente de ação compunha a segunda estratégia estabelecida pelo Fórum no período: reforçar a articulação e a mobilização dos grupos de base por meio da criação dos fóruns regionais alimentados com informações da atuação no Congresso Nacional, além de estimular ações coletivas de pressão política aos governos estaduais, com protestos, passeatas, atos públicos, marchas, e fornecimento à mídia de discussões sobre os temas da problemática urbana (Silva, 2002; Oliveira, 2010).

Conforme afirma Silva (2003),

"em alguns estados foram apresentadas emendas populares contemplando as propostas da reforma urbana, inclusive com proposições que não haviam sido incorporadas à Constituição Federal, como por exemplo na Bahia, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Pernambuco. Porém, foi no âmbito das leis orgânicas é que a reforma foi mais contemplada, sobretudo no que diz a aos fundamentos da gestão democrática" (SILVA, 2003).

O FNRU formulou, neste momento, uma carta de princípios para orientar a elaboração do Plano Diretor, distribuindo-a em todo o país através principalmente dos movimentos que o compunham, com maior capilaridade nos municípios.

A consolidação dos princípios da reforma urbana nas Leis Orgânicas Municipais e Constituições Estaduais envolveria a implementação de instrumentos específicos de planejamento urbano previstos pela Constituição, como o Plano Diretor, e a criação de espaços participativos na gestão das políticas públicas em geral, como conselhos de políticas públicas e orçamentos participativos.

A participação cidadã através destes espaços se constituía não apenas como parte do repertório de ação destes atores, mas, antes, como uma das bandeiras mais importantes da agenda da reforma urbana para consolidar a gestão democrática das cidades, princípio fundamental da plataforma da reforma urbana.

Em nível local foram organizadas ações de pressão pela implementação dos instrumentos que caracterizam a gestão democrática das cidades. Além desse tipo de atuação, diversos técnicos e lideranças provenientes dos movimentos que compunham o FNRU foram absorvidas por governos progressistas eleitos nos municípios, de partidos como o PT e o PC do B, e levaram para dentro do Estado os princípios da plataforma da reforma urbana para o âmbito municipal e regional (Silva, 2003).

Com a criação e o desenvolvimento de dispositivos institucionais de participação impulsionados por estes atores, seja a partir da pressão da sociedade civil ou da inserção em governos locais, a participação através dos espaços institucionalizados passa a ser parte fundamental do repertório de ação em torno da política urbana e os mesmos se constituem em arenas centrais para a construção da política urbana descentralizada.

Como resultado do surgimento das primeiras administrações progressistas no país, deu-se a multiplicação de experiências até então consideradas "alternativas", de

urbanização em favelas, inspiradas em programas realizados anteriormente, como a Fundação Leão XIII, a Cruzada São Sebastião, o MUD, Brás de Pina e Alagados, mencionados no capítulo anterior. Consolidaram-se, no período, experiências de mutirão, regularização fundiária e urbanização de favelas e loteamentos periféricos, com ampla aceitação do governo e participação da sociedade. Essas experiências alimentaram as próprias propostas do FNRU e contribuíram para que seus atores, de movimentos, profissionais, ONGs, adquirissem experiência na gestão de programas habitacionais.

A experiência do governo do PT em São Paulo, na gestão Erundina, entre 1989 e 1992, foi paradigmática para a política urbana, em especial a experiência de mutirões produzidos em cogestão. Segundo MARICATO (2011, p. 18), "entregamo-nos totalmente à chance de colocar em prática tudo que vínhamos discutindo" (no âmbito do PT, conforme mencionado acima, no que tange à integração das políticas setoriais urbanas). A experiência foi um laboratório para o estabelecimento de uma forte interlocução entre movimentos de moradia e governo. No entanto, além da conjuntura econômica extremamente adversa, "tivemos ainda uma oposição acirrada da mídia, da Câmara Municipal e até do próprio partido, que na ocasião, já propunha uma orientação que se consolidaria mais tarde: a ampliação do leque de alianças para obter governabilidade ou para conservar o espaço conquistado com as eleições" (idem, p. 19).

A autora relata, ainda, as resistências sofridas à mudança na estrutura da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sehab), sob sua direção, com o objetivo de "encarar a cidade informal" e inverter prioridades, que teve como "forte alavanca impulsionadora" os movimentos de moradia. Vemos aqui a importância das ocupações e manifestações, demonstrações de força dos movimentos populares contra o Estado, para defender projetos compartilhados de governos progressistas.

Nessa experimentação em âmbito local, conforme a autora relata,

"alguns paradigmas foram quebrados: projetos de habitação social mostraram boa arquitetura, alta qualidade de construção, adequada inserção na malha urbanizada, participação social; métodos de intervenção em áreas de risco geotécnico foram desenvolvidos; novo arranjo de fiscalização integrada dos mananciais foi colocado em prática (operação denominada SOS Mananciais que mais tarde foi desmontado pelo governo de Mário Covas); novas leis permitiram abrir novas possibilidades para as edificações" (MARICATO, 2011: 22).

O programa de mutirões autogestionários ganhou porte de política pública (Silva, 2002) e se tornou uma bandeira importante até hoje para parte importante dos movimentos que compõem o FNRU. Esta experiência serviu de inspiração para atores do PT e do FNRU que futuramente ocupariam cargos no Ministério das Cidades, não apenas enquanto programa mas enquanto modelo de gestão participativa da implementação da política habitacional.

Outras experiências como a de Belo Horizonte, Recife e Diadema foram importantes para a construção de programas em nível local que lidaram com a questão habitacional de maneira participativa.

Em Belo Horizonte, durante a gestão Patrus Ananias, do PT (1993-1996), foi criado o Sistema Municipal de Habitação, com sua respectiva política municipal. O SMH era composto pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), autarquia responsável pela implementação do Programa Municipal de Regularização de Favelas (PROFAVELA), pelo Conselho Municipal de Habitação e pelo Fundo Municipal de Habitação. Nesse período, foram reconhecidas legalmente as favelas da cidade, instituídas as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a aprovação do Plano Diretor, em 1996. Esse processo se deu com a participação ativa de movimentos populares como a Pastoral de Favelas e a União dos Trabalhadores da Periferia (UTF), além de gestores comprometidos com o tema (Blanco, 2006).

Já no caso de Recife, a aplicação de ZEIS se deu em 1983, no entanto, até 1986 restritas a 26 favelas. A partir da pressão de movimentos de moradia, apoiados por ONGs locais e pela Comissão de Paz e Justiça da Arquidiocese de Olinda (CPJ) e discussão com o poder público, as ZEIS foram regulamentadas e implementadas em outras regiões da cidade, a partir de 1987, com a aprovação do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) e a criação do Fundo PREZEIS. Foi criada também a Comissão de Urbanização e Legalização (COMUL), instância participativa de caráter deliberativo e com participação da sociedade civil, responsável por formular, coordenar, implementar e fiscalizar os planos de regularização urbanística e fundiária das ZEIS instituídas (idem). BLANCO relata que, "apesar dos resultados numericamente baixos, o

PREZEIS tornou-se referência nacional de instrumento participativo de garantia do direito à terra e de urbanização de comunidades de baixa renda" (p. 61).

Em Diadema, a habitação foi definida desde 1983, na gestão Gilson Menezes, do PT (1983-1988), como prioridade. Em sua gestão criou-se o Programa Municipal de Urbanização de Favelas, que contou com a participação dos moradores em todo o processo, com a formação de comissões de moradores, responsável pelo autocadastro dos moradores, definindo os beneficiários que receberiam lotes. Na primeira gestão petista, foram realizadas intervenções em 78 favelas, e removidas as famílias que viviam em áreas de risco para dois conjuntos habitacionais. Na segunda gestão petista (Zé Augusto, 1989-1992), o Programa teve continuidade e foram regularizadas 27 favelas. Além disso, foi criado o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FUMAPIS) e seu respectivo Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social. A urbanização de favelas foi incluída na Lei Orgânica do Município.

Em 1994, na terceira gestão petista consecutiva (José de Fillipi, 1993-1996), o Plano Diretor (1994) instituiu as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), que garantiu a posse da terra em favelas já urbanizadas e ampliou o estoque de terras do município para urbanização de novos núcleos e remoções de famílias de áreas de risco.

A experiência de Diadema em urbanização de favelas e participação das comunidades no processo, além de seu caráter intersetorial, foi modelar e replicado em outros governos municipais e estaduais. Contou para o sucesso da experiência a continuidade do partido no poder por três gestões consecutivas, o que garantiu a continuidade dos Programas (NAKANO et. al., 2009).

Essas experiências, em nível local, de gestões progressistas com ampla participação popular envolvendo organizações locais que compunham o FNUR, não apenas contribuiu para a construção de *expertise* dentro do Fórum acerca do funcionamento do Estado, mas também para a construção de alianças com partidos como PT, PMDB e PSDB, as quais contribuíram para impulsionar as ações do FNUR junto ao Congresso e ampliar seu poder junto à sociedade política (Avritzer, 2008).

### **3.6. Articulações amplas**

Acompanhou esse processo de articulação nacional, pressão sobre o Congresso e inserção em gestões municipais e estaduais, uma crescente institucionalização do Fórum. Para seu fortalecimento institucional a articulação com fóruns regionais, a relação próxima com entidades de pesquisa e profissionais que podiam subsidiar tecnicamente os debates, e a instituição de uma coordenação nacional, foram fundamentais. Foram criados fóruns regionais e estaduais presentes em 15 Estados, articulados ao Fórum. Ainda nos anos 90, o Fórum aglutinou uma quantidade maior de organizações e se consolidou enquanto referência para o debate no tema da política urbana<sup>15</sup>. (Oliveira, 2010).

O Fórum passou a se articular internacionalmente com atores do campo da moradia popular e da gestão democrática e participativa. Esta articulação foi impulsionada pela sua participação ativa em Conferências Internacionais organizadas pela ONU, a ECO-92, em 1992; e Conferência dos Assentamentos Humanos (Habitat II), em 1996, em cuja preparação brasileira o FNUR foi ator importante. Segundo Rolnik (1997), este momento representou um marco na articulação de movimentos sociais e ONGs de luta pela moradia e desenvolvimento urbano com o Estado, cujos representantes também se faziam presentes, apresentando propostas e assumindo compromissos. Foram apresentadas várias experiências brasileiras, tanto de governo e de ONGs, em temas como urbanização de favelas, moradia popular, saneamento e participação na gestão pública.

---

<sup>15</sup> Oliveira (2010: 130) apresenta uma lista das organizações que compunham o Fórum em 2010. São elas: 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 Interestadual 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. A maioria destas organizações compõem o Fórum desde os anos 90 e permanecem até o presente momento.

De acordo com OLIVEIRA (2010), "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 ONGs, a exemplo das Prefeituras de Diadema (SP), Porto Alegre (RS), Recife (PE) e da ONG CEARAH Periferia (CE)" (p. 132).

Estes foram importantes espaços de avanço na agenda urbana, que possibilitaram o reconhecimento, pelo governo brasileiro, do direito à moradia adequada como direito humano fundamental, e afirmação do compromisso com a garantia deste direito e do desenvolvimento sustentável das cidades. A partir destes compromissos firmados especialmente na Conferência Habitat II e da pressão exercida pelos movimentos populares urbanos do campo do FNRU foi reconhecido o direito à moradia na Constituição Brasileira como direito fundamental. A aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, também foi fruto deste processo (Silva, 2002; Saule e Uzzo, 2009).

OLIVEIRA (2010) aponta que "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" (p. 132).

Resultaram deste processo a “Carta Mundial Pelo Direito à Cidade”, iniciada no Fórum Social de 2002 e o Seminário Internacional pela Democracia e o Direito à Cidade, no Fórum Social de Belém (PA), em 2009, que lançaram o FNRU no debate internacional sobre a violação dos direitos humanos, com forte articulação com a ONU. Atualmente o FNRU atua junto à Relatoria Especial para o Direito à Moradia da ONU, recolhendo e repassando informações e fazendo denúncias sobre a violação do direito à moradia no Brasil.

### **3.7. Estratégia institucional: ponto de discordância entre os atores do FNRU**

A ação institucionalizada, seja no Congresso ou via espaços participativos constituídos em âmbito municipal ou estadual não foi sempre consenso entre esta diversidade de atores ao longo do tempo. Os movimentos de moradia tinham como uma de suas principais estratégias, desde sua origem, as ações diretas, ocupações e

manifestações para pressionar o Estado e afirmar sua autonomia. Vinha destes atores a capacidade de mobilização popular em torno da agenda da reforma urbana, dando visibilidade e legitimidade ao tema (especialmente ao direito à moradia e à cidade) perante a sociedade. Eram também estes os atores capazes de pressionar o Estado com mobilizações de rua. As ocupações foram importantes para dar visibilidade à questão do déficit habitacional nas cidades brasileiras. Podemos afirmar que os movimentos populares eram os atores de maior peso dentro do Fórum, ao menos no que tange à sua capacidade de mobilização, fundamental para obter visibilidade, legitimidade e pressionar o Estado.

Nos anos 90, os movimentos populares continuaram fazendo ocupações, passeatas e atos públicos, combinando-os com a participação institucional e com a ocupação de cargos nas gestões municipais de partidos progressistas, especialmente o PT, com quem parte dos movimentos se relacionava. Houve momentos de maior proximidade com o Estado, e também de rompimento em contextos nos quais a gestão não se comprometia com as pautas da reforma urbana e onde a participação não gerava os resultados esperados. Ao longo dos anos 90 a relação com o Estado enquanto estratégia foi incorporada ao repertório dos atores do Fórum de maneira mais ou menos coesa, sem significar que era considerada a única ou a melhor estratégia para consolidar a transformação almejada por este coletivo. A depender do contexto político, havia discordâncias entre os atores sobre o uso desta estratégia ou de rompimento com o Estado e realização de ações diretas, para garantir resultados em termos de políticas e ações do Estado e assegurar a autonomia e a legitimidade do Fórum. Esta relação de proximidade e rompimento com o Estado se dava atravessada não apenas por questões ideológicas, mas por relações estabelecidas pelos movimentos e organizações com partidos e governos.

Tal como afirma OLIVEIRA (2010: 133):

"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). (...) O conflito de atuação era evidente, típica tensão da relação movimentos sociais

e ONGs, presente no âmbito desse ator, desde meados dos anos 1990, quando as ONGs brasileiras se assumiram atores próprios na sociedade.

Mas, considerando que esse coletivo se constituiu, principalmente, por ativistas de ONGs e militantes de movimentos sociais da luta por moradia e que as ONGs, 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. (...) A atuação institucional implica a luta pela via formal-institucional, respeitando as instituições e a transformação das 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)" (Oliveira, 2010: 132-133).

No nível nacional, entre a aprovação da Constituição e o processo de regulamentação do tema da política urbana através da Lei do Estatuto da Cidade (EC), processo que arrastou-se por 11 anos e gerou um desgaste entre os atores do Fórum, foram fortes os questionamentos em relação à estratégia institucional como repertório fundamental, especialmente por parte dos movimentos de moradia, descrentes do longo e incerto processo de negociação com o Congresso Nacional (Silva, 2002).

A relação com o Estado e com a sociedade política em geral é, de fato, um dos temas mais delicados e polêmicos dentro do Fórum. Foi intenso o trânsito destes atores pela institucionalidade em gestões municipais, havendo muitas vezes a avaliação de que esta estratégia enfraqueceu a capacidade de mobilização dos movimentos e, por conseguinte, sua capacidade de pressionar o Estado. Parte disso se deve ao distanciamento que a atuação institucional acaba gerando entre lideranças e base, por consumir enorme quantidade de tempo e recursos dessas lideranças a fim de se capacitarem técnica e politicamente para esse tipo de atuação, além das demandas que a participação institucional gera em termos de documentos, atas, propostas, trabalho em comissões, que são parte do cotidiano dos representantes, como já observado por Dagnino e Tatagiba (2010). A partir disto se observa a retirada de parte destes atores de dentro da institucionalidade para voltar à mobilização de rua, a partir de onde poderiam

questionar e pressionar os governos, especialmente em casos onde existe uma oposição entre governo e movimentos, como aconteceu, por exemplo, em São Paulo, na gestão Serra/Kassab (PSDB/DEM)<sup>16</sup>.

Outra observação, feita através das entrevistas realizadas para a presente pesquisa, leva a considerar que outro ponto conflituoso entre representantes de movimentos populares e segmentos acadêmicos e de profissionais/ONGs no Fórum se deve às maiores possibilidades de estabelecimento, por parte dos últimos, de canais de incidência direta sobre as políticas públicas, atuando diretamente junto às gestões públicas enquanto assessores ou ocupando cargos, devido ao reconhecimento, por parte dos governos, de sua capacidade de elaboração técnica, especialmente se considerarmos a carência dessas capacidades entre gestores de carreira.

Como ilustra um dos entrevistados:

"Tinha uma tradição que o Fórum tinha uma preponderância dos atores das ONGs sobre os movimentos populares. Na hora de fazer uma representação, era sempre alguém da ONG que fazia" (Entrevistado 5).

Existe, portanto, uma disputa que se deve ao reconhecimento maior das contribuições desses atores às políticas públicas, o que leva à hierarquização das ações institucionais, mais valorizadas por seu resultado concreto via estabelecimento e regulamentação de instrumentos de políticas, e uma menor importância atribuída aos conhecimentos gerados "na ponta" pelos movimentos populares e sua capacidade de mobilização, uma vez que os canais institucionais se abrem.

Na atuação destes atores heterogêneos nos espaços participativos, observa-se que a maior capacidade de elaboração de propostas técnicas e uso de discursos tecnicistas por parte dos profissionais e acadêmicos lhes confere maior apelo junto aos gestores, diferentemente das intervenções feitas pelos representantes de movimentos, calcados no discurso dos direitos e das demandas concretas. Sua contribuição ficaria restrita, portanto,

---

<sup>16</sup> A este respeito, ver TATAGIBA, L., TEIXEIRA, A. C. C. "O papel do CMH na política de Habitação em São Paulo". In: Luciana Tatagiba et al. Habitação: controle social e política pública. São Paulo: Instituto Pólis, 2007, p. 61-114 (Série Observatório dos Direitos do Cidadão. Acompanhamento e Análise das Políticas Públicas da Cidade de São Paulo; n° 31) e TATAGIBA, L.; BLIKSTAD, K. A participação do movimento de moradia na eleição de representantes das organizações populares para o Conselho Municipal de Habitação (CMH) da cidade de São Paulo. São Paulo, Paper apresentado no 34º Encontro Anual da Anpocs, 2010.

à fase de implementação das políticas urbanas, realizando sua fiscalização, assessorando o trabalho técnico social de empreendimentos de interesse social, organizando demandas e mobilizando os beneficiários para se adequarem às exigências dos programas implementados.

Esse conflito, já presente nas gestões municipais, ficará mais claro quando da criação do Ministério das Cidades e da intervenção dessa multiplicidade de atores que compõem o campo da reforma urbana sobre o mesmo. No entanto, é importante enfatizar que a capacidade de pressão do Fórum se deve justamente a essa diversidade de atores e às ações mobilizatórias "na ponta", para a realização de ações diretas e de grande visibilidade à questão urbana e habitacional. Esse componente foi sendo desvalorizado conforme as conquistas em termos de instrumentos legais para implementação dos princípios da reforma urbana foram crescendo. Por outro lado, sem as formas de pressão e ação direta com grande visibilidade (e mesmo a participação destes atores com suas bandeiras e místicas nos espaços participativos), a luta institucional perde muito de sua força (inclusive para se disputar internamente ao governo questões que não são consensuais nas gestões).

Percebemos, a partir das variadas formas de ação que constituíram o repertório de interação destes atores com o Estado, que o FNRU foi se consolidando, a despeito das disputas internas em relação ao foco de atuação, que o FNRU se consolidou enquanto uma coalizão ampla que envolve especialistas, com formulações de diagnósticos a fim de obter o reconhecimento de problemas; profissionais e acadêmicos que geram, na sua atuação no nível local, alternativas para as políticas públicas; e movimentos responsáveis por mobilizações diretas que buscam dar visibilidade aos problemas e abrir canais para incidir no Estado em diversas frentes. Os atores também agem enquanto empreendedores, buscando encaixe nas instituições e a união entre os fluxos da política e dos problemas. Trata-se, portanto, de uma coalizão heterogênea que se constitui enquanto comunidade de política com grande capacidade propositiva e de incidência nas políticas públicas quando se abrem oportunidades para tanto. O processo da Constituinte foi a oportunidade política mais importante, até então, para viabilizar a incidência desses atores sobre as instituições do Estado em nível federal. Essa foi também uma oportunidade para dar maior força a

essa coalizão, unindo suas diferentes forças e capacidades de intervenção nos distintos fluxos de política.

### **3.8. Política urbana no governo FHC (1995-2002)**

No primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-1998), foi conduzida uma reorganização institucional ampla no setor de política urbana, retomando o tema da integração entre saneamento, habitação e transportes. A política habitacional passou a ser responsabilidade do Ministério do Planejamento Orçamento (MPO) e da Secretaria de Política Urbana (SEPURB). Essa alocação da política urbana no MPO foi vista como positiva pelo campo da reforma urbana, e era uma de suas propostas, a fim de garantir maior peso a essa política, inclusive em termos de recursos, e não subordiná-la a outras políticas sociais (Maricato, 1998).

A partir de um diagnóstico feito pela Fundação João Pinheiro e apresentado na 2<sup>a</sup> Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos - HABITAT II, foram elaborados programas habitacionais com linhas de financiamento voltados para o apoio a municípios e estados, cujo repasse de recursos estava condicionada a um conjunto de critérios técnicos e capacidade de endividamento dos governos.

O modelo de financiamento empreendido pelo governo, contido no novo Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), proposto pela ABECIP (Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança) sem qualquer debate com outros atores interessados, e sancionado pelo governo em novembro de 1997, continuou contando com a utilização de recursos onerosos do SBPE e do FGTS para financiamento habitacional, e uma quantia muito reduzida a fundo perdido, pela OGU, fundamental para atingir as classes de rendas menores. A diferença em relação ao SFH era a maior flexibilidade dos contratos, a serem negociados entre financiadores e mutuários (Blanco, 2006; Maricato, 1998). Como observa Maricato, a questão do financiamento habitacional continuou relegada negociações do mercado privado e, portanto, excludente.

A respeito da relação do governo com o campo da reforma urbana, relata MARICATO (1998):

"Os parceiros que poderiam apoiar o governo nessas reformas – CNBB, Centrais Sindicais, movimentos de moradia, representações nacionais de arquitetos, engenheiros, geógrafos, urbanistas, empresários da construção – foram rejeitados como ficou evidente durante algumas oportunidades. Uma delas se deu ao longo da preparação da Conferência da ONU para os Assentamentos Humanos, a Habitat II. O Comitê Brasileiro para a Habitat II, com a participação da sociedade civil foi formado por exigência da agência Habitat da ONU. O Plano de Ação, que deveria ter sido tratado no comitê com os parceiros não governamentais (outra exigência da agência Habitat) não existiu, ou melhor, foi elaborado exclusivamente pelo governo. E o que é pior, o comitê foi extinto após a realização da conferência em Istambul, fugindo a mais uma recomendação da Habitat: a implementação do Plano de Ação com a participação da sociedade. Para justificar tal medida, a SEPURB argumentou que estava enviando ao Congresso Nacional um projeto de lei com a proposta de criação do Conselho de Política Urbana, através do qual buscava responder ao acúmulo resultante dos debates propostas sobre a democratização da gestão dos recursos. O Comitê Nacional de Habitação, criado por decreto em julho de 1991 e modificado por decreto em novembro de 1993 também foi extinto sob essa argumentação. (...) O governo livrou-se dos parceiros indesejáveis para contar apenas com aqueles que escolheu em sua aliança política. Com esse gesto o governo de FHC excluiu não apenas os interesses corporativos, como sempre gosta de argumentar (como se entre seus aliados não existissem interesses corporativos) mas um acúmulo de propostas técnicas resultantes de muitos anos de debate democrático como foi aquele promovido pelo Fórum de Reforma Urbana" (MARICATO, 1998: 20-21).

Além desse processo, houve a criação da Câmara Setorial da Construção Civil, com participação de sindicatos, ONGs, profissionais e a maioria de empresários, em 1993, local importante de debate e resolução de conflitos. No entanto, o governo extinguiu as Câmaras Setoriais em 1995.

Ainda segundo MARICATO (1998),

"outro fato que revela a aversão ao debate democrático foi o tratamento dado à proposta institucional para o setor de saneamento. Logo no início da gestão o governo vetou a Lei do Saneamento aprovada pelo Congresso Nacional, fruto de anos de discussão entre diversos agentes, entre os quais a Federação dos Trabalhadores em Empresas de Saneamento. Numa atitude unilateral propôs o Programa de Modernização do Setor de Saneamento que mal

esconde quais foram os parceiros políticos escolhidos após rejeitar “os corporativos”: as empresas internacionais que estão cobiçan do essa privilegiada fonte de lucros no Brasil . O serviço de água e esgotos tem se revelado a principal fonte de receitas nos municípios onde é bem administrado . A água é um bem estratégico por excelência. Os agressivos lobbies internacionais pela privatização do serviço de saneamento incluem estatais estrangeiras , mostrando que a regra pode mudar: o que vale para eles nem sempre vale para nós " (idem, p. 22).

O SFI não conseguiu aumentar os investimentos no mercado habitacional por conta das dificuldades de captação de recursos pela falta de competitividade dos títulos de crédito da habitação, em um contexto de falta de segurança jurídica dos contratos e ausência de um mercado secundário que garantisse liquidez aos títulos imobiliários lastreados.

No segundo governo FHC (1999-2002), realizou-se um empréstimo junto ao BID para o Programa Habitar Brasil BID (HBB), que avisava o atendimento à população de baixa renda e à capacitação institucional dos municípios para implementação de políticas habitacionais. No nível municipal seria desenvolvido o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS), instrumento de planejamento das ações no âmbito do financiamento pelo BID. O BID previa também um trabalho social junto às comunidades com perfil multi-setorial, envolvendo projetos e atividades sócio-educativas e de geração de emprego e renda (Blanco, 2006).

Ainda segundo Blanco, no período consolidou-se o papel dos governos locais na provisão de programas habitacionais voltados à população de baixa renda, já que menos de 10% dos recursos investidos pelo governo federal na segunda gestão foram repassados às esferas locais e voltados a essa camada populacional. O restante foi dirigido ao setor privado e pessoas físicas.

Em seu segundo governo, FHC consolidou a utilização de recursos do OGU para urbanização de favelas, mesmo se tratando de recursos irrisórios e com direcionamento clientelista, por meio de aprovação de emendas parlamentares (Denaldi, 2003; Cardoso, 2003 *apud* Blanco, 2006).

### **3.9. O FNRU, o Projeto Moradia e a eleição de Lula**

Conforme já mencionado acima, a relação entre atores do campo da reforma urbana e gestões progressistas, especialmente do PT, foi intensa ao longo deste processo. O plano de governo proposto na campanha de Lula à presidência, em 1994, foi elaborado pelo "Comitê Nacional da Reforma Urbana" do PT, constituído em intensa relação com os atores do FNRU, e já apresentava uma proposta específica no tema da reforma urbana, a partir dos princípios do direito à cidade. Tal proposta defendia a criação de um Ministério do Desenvolvimento Urbano com fundos de Habitação, Saneamento e Infraestrutura e Transporte Urbanos geridos por conselhos com atribuições específicas, e a criação de um Conselho Nacional da Política Urbana (CONPUR), composto por representantes dos poderes públicos e de segmentos "expressivos" da sociedade (movimento, sindicatos, empresários, universidades, entidades de profissionais), com representatividade regional (Partido dos Trabalhadores, 1994).

A fala de Entrevistado ilustra esse processo:

"A construção do Ministério foi um processo muito interessante. Ele vem de várias discussões do Fórum da Reforma Urbana, dos movimentos, do Projeto Moradia que é do antigo Instituto de Cidadania, aonde havia um acúmulo mesmo de construção, de que era preciso construir um espaço com status de Ministério pra articular habitação, saneamento, mobilidade, planejamento territorial, questão fundiária. Estamos falando logo após a aprovação do Estatuto [das Cidades] como, também, a implementação do Estatuto. Então, havia um consenso de que se tinha que ter um espaço. Por quê? Porque antes disso, **a questão da habitação, claro que o movimento de moradia é o principal**, mas toda a questão urbana foi pulverizada, e foi pulando de lugar em lugar. Ela foi do Ministério da Assistência, foi do Ministério do Planejamento, foi da Secretaria Especial da Presidência da República. Ela ficou pulando de canto em canto sem nunca ter uma estrutura consolidada. Então, essa proposta de ter um Ministério, que no começo era um Ministério de Desenvolvimento Urbano, mas depois veio não dessa forma que virou o Ministério das Cidades, é uma construção que eu falo que é bastante interessante porque ela não vem de um lugar só, ela veio desse acúmulo do Fórum da Reforma Urbana. Nas campanhas presidenciais do Lula antes da campanha de 2002, já é uma proposta pra ser acatada em 94-98. A gente foi convidado para fazer parte da equipe de plano de governo, então essa proposta já aparece. Tem a ver com as prefeituras progressistas. Então, essa

proposta tem uma construção de longo prazo. E em 2003, a gente tinha isso previsto já no programa de governo do Lula" (Entrevistado 5, **grifos nossos**).

Vemos, pela fala do Entrevistado acima, que, além de ilustrar esse processo que foi se constituindo entre partido, movimentos e especialistas, e do reconhecimento da histórica fragmentação da política urbana que orientou a proposta de criação do Ministério das Cidades, o tema da habitação era central para esses atores no processo. Essa centralidade da habitação dentre as outras políticas setoriais urbanas se reflete, já no governo Lula, pela centralidade das políticas para este setor e da Secretaria Nacional de Habitação, como veremos a partir do próximo capítulo, que trata da construção institucional do Ministério. A articulação dessa política com as outras (saneamento e mobilidade urbana) é parte das propostas constituídas no período, mas enfrentar o déficit habitacional sempre foi a questão fundamental reconhecida como problema por tais atores.

Tal como afirma Maricato (2006), apesar das inúmeras formulações da proposta de criação de uma instância federal voltada para as políticas urbanas desde os anos 90, foi no Projeto Moradia, elaborado em 2000, que o Ministério das Cidades foi formulado mais claramente. Patrocinado pela Fundação Djalma Guimarães e pela Bancoop (Cooperativa Habitacional dos Bancários), o Projeto foi elaborado por 12 pessoas, entre técnicos, especialistas, parlamentares e lideranças sociais, convidadas por Luiz Inácio Lula da Silva, por meio de uma ONG – Instituto Cidadania – por ele presidida. Após ouvir interlocutores de vários setores da sociedade, a equipe convidada<sup>17</sup> formulou uma proposta da qual fazia parte a criação do Ministério das Cidades (MARICATO 2006, p. 215; MARICATO 2011). Segundo MARICATO (2011, p. 7)

"[O Projeto Moradia era] uma proposta de política habitacional desenvolvida no ano 2000 no Instituto Cidadania, a pedido de Lula que acompanhou sua elaboração do começo ao fim. O Projeto Moradia enfatizava o caráter urbanístico da questão da moradia, ou

---

<sup>17</sup> A equipe trabalhou por um ano na proposta, sob a supervisão de Lula e a coordenação geral de Clara Ant. A coordenação foi formada por André de Souza, Ermínia Maricato, Evaniza Rodrigues, Iara Bernardi, Lúcio Kowarick, Nabil Bonduki e Pedro Paulo Martoni Branco, com a gerência executiva de Tomás Moreira (BONDUKI, s/d).

seja, a impossibilidade de separar uma proposta de habitação de uma proposta para as cidades e propunha, entre outros aspectos, a criação do Ministério das Cidades e da Habitação".

O Projeto Moradia partia da noção de que "moradia digna é aquela localizada em terra urbanizada, com acesso a todos os serviços públicos essenciais por parte da população que deve estar abrangida em programas de trabalho e renda" (INSTITUTO CIDADANIA 2002, p. 12). A intersectorialidade da questão habitacional e urbana fica então marcada na proposta.

Segundo Bonduki (s/d), o projeto apresentava propostas em três dimensões: gestão e controle social, projeto financeiro e urbano-fundiário, e propunha ações coordenadas em nível federal mas envolvendo o conjunto de agentes responsáveis pela questão - níveis municipais e estaduais, além de agentes privados.

O projeto propunha a criação do Sistema Nacional de Habitação, formado pelos três entes da Federação, atuando de forma estruturada sob a coordenação Ministério. O controle social seria exercido pelo Conselho Nacional das Cidades e conselhos nos estados e municípios, obrigatórios no Sistema. A eles caberia gerir fundos de habitação, que deviam concentrar recursos orçamentários para subsidiar a baixa renda. Para tanto, era fundamental que fosse aprovado o PL de iniciativa popular instituindo o Fundo Nacional de Habitação, que tramitava desde 1991 no Congresso. É importante destacar que o princípio da participação é fundante para o modelo de Sistema e Fundo propostos, e a estruturação dos mesmos seria fundamental para estabelecer a gestão participativa de acordo com a plataforma do FNRU.

O financiamento habitacional e para urbanização seria oriundo de recursos não onerosos do Orçamento Geral da União (OGU), e do FGTS, com recursos retornáveis, a fim de "viabilizar o crédito e o acesso à moradia digna para a população de baixa renda" (idem).

Os recursos do FGTS se concentrariam na baixa renda, e para sua viabilidade, seria necessária a retomada da produção habitacional pelo mercado, voltada à classe média, o que reativaria o crédito imobiliário, particularmente do SPBE. Ainda segundo BONDUKI, o SBPE não vinha cumprindo os dispositivos legais que exigem a aplicação dos seus fundos em habitação, "pois o governo FHC, baseado no rigor monetarista,

enxergava o financiamento habitacional como inflacionário". Assim, a criação de um "fundo de aval" era considerado estratégico para reduzir os riscos de crédito e os juros.

#### O Projeto Moradia também

"enfativava a necessidade de aprovação do Estatuto da Cidade para facilitar e baratear o acesso à terra, combatendo a especulação com imóveis ociosos. A noção de que a questão da habitação não podia ser enfrentada sem uma forte intervenção no mercado fundiário e de modo articulado com a questão urbana consolidou-se depois de um voo de helicóptero sobre São Paulo. Tivemos a oportunidade de mostrar a Lula o caótico processo de expansão urbana, e ele ratificou a concepção de que o problema da moradia não se resolvia apenas com a construção de casinhas, mas era necessário enfrentar também a questão urbana e fundiária, aspecto que tem grande atualidade no programa Minha Casa, Minha Vida" (BONDUKI, s/d).

Na campanha eleitoral de 2002, a proposta ganhou maior força. Com a eleição de Lula, é imediatamente criado o Ministério das Cidades no início de 2003, atendendo a esta pressão histórica do campo da reforma urbana em articulação com o PT. A criação do Ministério é, portanto, reconhecida como importante resultado da atuação dos atores do FNRU ao longo de mais de 20 anos.

Entrevistado para a presente pesquisa ilustra a clareza e detalhamento da proposta do FNRU para a política urbana a ser adotada pelo Ministério das Cidades nesse período:

"Esse grupo de atores da reforma urbana, acho que já tinha isso muito bem detalhado. Por exemplo, saneamento tinha claramente os embates que tinham que ser feitos. Então, a articulação dos recursos... você tinha grana pra saneamento em doze lugares diferentes do governo federal, então era articular isso numa única política. E na habitação é a questão de ter uma política nacional subsidiada pra baixa renda, que na gestão Fernando Henrique era praticamente um palavrão. A gestão Fernando Henrique, no final, até constituiu PSH, que foi uma política de subsídio para a habitação popular, mas a grande política que vem depois do BNH, do SFH, e depois do Fernando Henrique, é fazer o financiamento, as cartas de crédito, financiamento pra iniciativa privada prover a habitação e as pessoas financiarem a habitação. A baixa renda era absolutamente relegada pra aqueles municípios que tinham alguma iniciativa a fazer. O governo federal não se ocupava disso, praticamente. E aí você vai ter algumas outras políticas que não, que vão ser aprofundadas, por exemplo: o programa de urbanização de favelas já

existia com os recursos do BID, que era o HBB, mas eram projetos absolutamente pontuais. **Então, não era a criação de uma coisa nova, mas era dar uma outra escala, um outro olhar para outras coisas que já estavam na pauta**" (Entrevistado 5, **grifos nossos**).

"Então, dentro do Projeto Moradia se teve toda uma questão importante que era levantar uma proposta de governo. A criação do Ministério ela está pautada em várias das questões que foram postas no Instituto da Cidadania, que foram posta durante toda a trajetória do Lula dentro do PT e, do PT como trajetória. Então ela tem uma visão de estar tentando atuar dentro dos problemas que existem no urbano, em especial para classe trabalhadora de baixos salários, mas relacionado diretamente à moradia, então esta é uma das gêneses do Ministério. A outra questão é que era uma reivindicação muito antiga de ter algo institucional que cuidasse da questão urbana. (...) Então, no programa de governo, está colocado para o Lula, para os Movimentos Populares que é um dos tripés do partido, ter o Setor Popular, o Setor do Trabalho e Intelectualidade. A gente não pode negar que esse é um tripé, estava no programa de governo. O primeiro é criar o Ministério das Cidades (Entrevistado 1).

As falas acima demonstram o reconhecimento, por parte do FNRU e do PT de que a criação do Ministério atendia a uma demanda histórica, e que o mesmo partia de uma proposta claramente formulada pelo campo da reforma urbana. A relação do FNRU com o Ministério das Cidades será tratada no capítulo subsequente, específico sobre o governo Lula.

### **3.10 A construção das visões sobre participação no campo da reforma urbana**

Antes de tratar da construção do Ministério das Cidades, é importante apresentarmos o estatuto da participação forjado no processo de construção das propostas no campo mais amplo da reforma urbana, fazendo distinções acerca do significado da participação entre os diferentes atores em suas lutas específicas em torno de temas do urbano, o que se refletirá, no âmbito do Ministério, em diferentes práticas e posicionamentos acerca de ideias e ações. Vale alertar para o fato de que, neste campo,

existe o compartilhamento do projeto democrático participativo, ou seja, apesar de existirem visões que enfatizam formas e atribuem significados distintos às práticas participativas, é compartilhada a visão mais geral da importância da participação da sociedade para a democratização do Estado e das políticas públicas. No entanto, apesar desse compartilhamento do projeto em sentido amplo, que envolve a defesa da participação como princípio central para a construção da democracia, os significados variáveis atribuídos pelos atores à participação e ao papel dos atores envolvidos nos espaços e dinâmicas participativos (e como devem se relacionar), são fonte de práticas de gestão participativa também distintas.

A criação do Ministério das Cidades representa, portanto, o início de um processo de construção institucional onde se desvelarão visões distintas em relação à participação, que serão fonte de disputas pela condução das definições dos instrumentos e dinâmicas participativos, o que depende da capacidade dos atores em exercer autoridade prática sobre outros na institucionalidade. Consideramos, em diálogo com a perspectiva institucionalista discursiva, fundamental identificarmos as diferentes visões ou significados sobre a participação que coexistem sob esse projeto político amplo, que se constituíram historicamente na trajetória de grupos de atores com experiências específicas de relação com Estado, partido, sociedade civil, as quais alimentam o processo dinâmico e inacabado de construção e reconstrução de significados para esse conceito polissêmico e em disputa. Tal processo terá continuidade no âmbito da institucionalidade em processo de construção.

Para dar início ao resgate do processo de construção do estatuto da participação nesse campo e diferenciar visões presentes, utilizamos a entrevista de um militante histórico do campo da reforma urbana, que compôs, posteriormente, um cargo de direção na Secretaria Executiva do Ministério<sup>18</sup>, a convite de Ermínia Maricato<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Aqui utilizamos extensamente as falas de Entrevistado 1, pois esse foi o único, dentre os entrevistados, que desenvolveu essa questão em uma perspectiva do processo de construção do significado da participação e visões dissonantes entre os atores sobre suas implicações. Retomaremos, no capítulo 4, a discussão sobre as visões existentes sobre a participação já na construção do Ministério, entre grupos distintos, utilizando outras entrevistas.

<sup>19</sup> Ermínia Maricato foi a única Secretária Nacional (Executiva) que não pudemos entrevistar diretamente. Por isso, utilizamos textos escritos por ela, em sua vasta produção acadêmica, incluindo materiais que tratam especificamente do Ministério das Cidades, e aproveitamos para fazer perguntas sobre seus posicionamentos no processo estudado às pessoas que trabalharam diretamente com ela. Assim, no caso da

E1 – "A pauta da participação ela aparece, se você ver a questão urbana, a proposta popular de Reforma Urbana que está [no MNRU, anos 80], ela está posta como participação no geral. É a participação para regularização dos loteamentos, no sentido geral. No sentido específico é uma participação, é um ideário de estar presente, mas ele não é conformado em como se vai participar.

LS – Ou seja, era um certo consenso entre esses atores, mas de uma bandeira um pouco mais genérica?

E1 – Mais genérica, mais geral de participar, porque era importante participar nos destinos da cidade, nos destinos do urbano, mas não tinha como participar.

(...)

**Eu acho que [a pauta da participação] estava mais em um segmento específico, eu acho que ela estava mais naquele segmento profissional, porque ele detém um conhecimento maior naquele momento e permite colocar isto como uma pauta. Ela não aparece muito [entre os movimentos], aparece participação, assim: 'Eu quero saber o destino que vai ser dado para minha casa'. 'Quero saber como é que vai ser feito' (Entrevistado 1, grifos nossos).**

A entrevista transcrita acima confirma o processo resgatado nos capítulos anteriores, de articulação dos atores onde os profissionais (ou a *intelligenza revolucionaria*) tiveram papel importante de induzir o processo e catalizá-lo sob ideias fundantes, como a participação. No início da construção da plataforma da reforma urbana que seria apresentada no processo de Constituinte, a participação era uma ideia genericamente compartilhada entre segmentos distintos, mas com ênfases diferentes. Entre os movimentos, significava ter contato direto com o poder público a fim de obter informações e discutir as condições de realocação das comunidades nos casos de remoção, o que poderíamos compreender como uma pauta localizada em problemas concretos enfrentados no cotidiano das cidades em torno da moradia. Já para o setor acadêmico, tratava-se de um ideário de construção de cidades democráticas em que a

---

entrevista aqui reproduzida, buscamos compreender a visão que Maricato tinha sobre a participação, mas é importante ressaltar que se trata da perspectiva de terceiros, e não sua fala direta. No entanto, foi importante a tentativa de situá-la nesse debate, para compreender o posicionamento da Secretaria Executiva do Ministério em relação às pautas da reforma urbana, em especial a da gestão democrática/participativa.

sociedade participa nas definições que concernem ao urbano, mas ainda não havia clareza de através de quais instrumentos a participação seria concretizada. A participação é, portanto, um elo importante de ligação entre os atores, o que contribuiu para sua articulação em torno da pauta da reforma urbana, mas seu significado e aplicação prática não eram claramente compactuados entre os atores.

Vejamos o que se passou na continuidade do processo, de acordo com Entrevistado 1:

E1 - É em 1988 que a plataforma política fica mais clara. (...) Mas tem uma questão: o que é aprovado na Constituição é de que a função social da cidade, da propriedade, vai ser elaborada pelo Plano Diretor dos municípios com mais de 20 mil habitantes. **Isto coloca para os movimentos uma outra necessidade, a necessidade de se aprofundar naqueles instrumentos colocados para poderem definir no espaço que áreas deveriam cumprir a função social. E aí é que fica mais clara a participação, essa é a minha avaliação.** (...) Porque aí eles entram efetivamente [na gestão]. Porque [os instrumentos] remeteram para o Planejamento a função social, ou seja, o Planejamento tornou-se a política pública por excelência. **E é aí que eu acredito nesse contraponto que a ideia de participação começa a se tornar mais concreta para que se possa ter Planos Diretores mais concretos, de acordo com a realidade.** E aí entra todo o movimento, no Fórum da Reforma Urbana, para debater o Estatuto da Cidade. **Aí que fica clara politicamente e institucionalmente a participação social, no sentido do Plano Diretor.** E que também tem a ver com a ascensão nas Prefeituras, primeiro petistas, e depois de outras de um amplo espectro mais geral, do orçamento participativo. **Então, aí fica claro do ponto de vista do partido, do PT, de que esta é uma questão importante para dirigir a cidade, a participação na elaboração do Plano Diretor. Que tem uma dimensão aparentemente mais técnica, porque a participação é que vai dar uma dinâmica política"** (Entrevistado 1, grifos nossos).

A partir do relato acima, observamos que foi a partir da criação institucional dos mecanismos de participação na gestão municipal, elaborados no processo da Constituinte e da construção da proposta de lei do Estatuto das Cidades, que se concretiza a noção de participação na gestão tanto para movimentos quanto para o PT. Os movimentos

passaram a ter de enfrentar o desafio de ocupar os espaços institucionais, e para tanto precisavam acumular conhecimento sobre o funcionamento do Estado. Lembramos também que, a partir dessa apropriação dos instrumentos de gestão democrática, os movimentos foram fundamentais, no nível local, para impulsionar a adoção dos mesmos pelas prefeituras. O relato também demonstra que é nesse momento que o PT assume a agenda da gestão democrática e participativa das cidades de maneira mais concreta, estabelecendo instrumentos como o Orçamento Participativo, além de conduzir a elaboração dos Planos Diretores Participativos.

Há, portanto, nesse momento, uma convergência entre os atores no que se refere às práticas e aos instrumentos que concretizam o ideário, antes genérico, da participação. Essa convergência está calcada nas mudanças institucionais trazidas pela definição jurídica do Plano Diretor e dos conselhos de políticas públicas, que não se constituíram necessariamente através de embates e definição coletiva entre todos os atores envolvidos acerca de quais instrumentos seriam os mais adequados para concretizar esse ideário. As mudanças institucionais produziram um efeito sobre o repertório de ação dos atores, onde tais instrumentos passam a ocupar um lugar importante na defesa de seus direitos e demandas, com o reconhecimento de que seria importante ocupar estes espaços. Tais mudanças contribuem também para consolidar e dar concretude à ideia de gestão democrática das cidades, eixo fundamental da plataforma da reforma urbana, abraçado por essa multiplicidade de atores.

Buscamos também, na entrevista, mapear a existência de visões distintas sobre o sentido da participação para os atores envolvidos na construção da plataforma da reforma urbana. Existe uma dificuldade, que se repete entre os entrevistados, de definir claramente quais são essas visões distintas e que grupos representam cada visão. A fala do Entrevistado 1 busca demonstrar essas distinções:

**E1 - "Eu acho que tem visões diferentes, eu não sei se elas são conflitantes. As visões diferentes passam da seguinte proposta: participar na elaboração do Plano Diretor significa participar do que? Para alguns significa que é o município que define a agenda política de participação e que cabe aos movimentos estarem ali aceitando ou não esta participação. Mas é uma**

**participação definida, assim como o orçamento participativo, a participação para alguns está relacionado com a dinâmica de: que é o que sobra do valor é que vai se aplicar.**

**Outra perspectiva é assim: afinal se nós fomos obrigados a aceitar porque é constitucional que o Plano Diretor é que vai definir a função social, então nós vamos estar lá presentes para debater.**

**E o outro ponto de vista com relação ao OP, o Orçamento Participativo, é de que se altera sim as políticas, e isto é visível em alguns lugares, eu vou dar o exemplo mais clássico que é Rio Grande do Sul, ou melhor, Porto Alegre.**

(...)

**Eu tinha por exemplo a visão de que a participação, primeiro, que a história do Plano Diretor era um engodo. Foi uma forma de tapear uma luta política transformando-a em um instrumento de planejamento do povo. Eu era da opinião de que a participação ou ela brotava do próprio movimento ou seria uma forma de institucionalizar. Eu fui voto vencido sempre, mas eu nunca deixei de falar...**

LS – No PT e no Fórum?

E1 – No PT e no Fórum. (...) Eu olho com olhar crítico, análise crítica de quem está na academia, mas eu participei sim dos debates e da implementação de Planos Diretores. Discuti sim com os movimentos quais os critérios que poderiam ser debatidos, participei sim da ideia de orçamentos participativos. Porque era uma questão que eu não posso também julgar do meu ponto de vista acadêmico, aquilo que o movimento se colocava, mas eu era crítico.

LS – Eu não pude entrevistar a Ermínia Maricato, mas pelo o que eu entendi a visão dela é muito parecida com a sua?

E1 – Está correta. Que a participação tinha que brotar mesmo dos movimentos enquanto pressão. (...) Ela não pode vir de cima para baixo, não pode ser institucionalizada antes de se ter clareza política do seu significado. Sim, a Ermínia também fazia uma análise crítica, mas nunca se colocou contrária quando os movimentos faziam essa afirmação de que é necessário" (Entrevistado 1, **grifos nossos**).

Outro relato explora a distinção entre a visão defendida pelo Fórum e a de Ermínia Maricato:

"Ermínia, ela... teve um papel fundamental na formação teórica e de ativismo de toda uma geração, na leitura da cidade. Mas, desde a presença dela na administração da Erundina, em 89, a questão fundamental pra ela nunca foi a participação. Ela inclusive era muito contra a ideia da autogestão, do mutirão, ela via mutirão como sobretrabalho, não compartilhava da pauta da autogestão, que dentro do movimento de moradia é uma das linhas que mais radicalmente trabalha o tema da participação e da autonomia. Pra ela o tema da participação não era o tema central, nunca foi, da agenda" (Entrevistado 2).

"A Erminia inclusive sempre teve uma participação muito importante no nascimento do FNURU, no trabalho de formulação da emenda popular da reforma urbana, mas lá pelo meio do caminho, anos 90, ela tinha uma posição muito crítica em relação à direção q o Fórum andou, achando que ele estava excessivamente centrado na reforma da regulação, do ordenamento jurídico, o Estatuto. Ela tinha uma posição crítica e se afastou da Coordenação do Fórum. Nunca ficou muito claro pra mim qual a proposta, mas ela achava que tinha que fazer mais trabalho de base, de movimento. Eu achava, e isso era interessante no fórum: ele sempre teve um pé no movimento, na base, e principalmente os movimentos de moradia (...). Ela criticava que não adiantava ficar discutindo a lei, o plano diretor, instrumento, não é por aí, e ela continuou com essa posição mesmo depois da aprovação do Estatuto da Cidade" (Entrevistado 2).

Observamos, a partir dos relatos transcritos acima, que o papel do governo e da sociedade na definição de agendas e condução dos processos participativos é um dos pontos de aparente divergência entre os atores envolvidos, o que aparecerá também no momento de constituição do Ministério das Cidades. Essa questão é fundamental para compreendermos as distintas visões e posicionamentos dos atores no âmbito institucional em relação à participação e ao que seria a 'gestão democrática'. Diversas outras falas de entrevistados reforçam essas distinções, conforme veremos no próximo capítulo.

Organizamos, apenas a título de explicitar ênfases distintas, as distintas visões acerca do significado da participação e do papel de governo e sociedade que pudemos identificar no processo da pesquisa, a partir da literatura, documentos e entrevistas, a fim de contribuir com a análise que propomos nos próximos capítulos.

Na primeira visão, a condução da agenda política e do espaço a ser dado para os processos participativos é definida pelo governo. O papel de governo é central, e a participação passa a fazer parte da gestão em espaços delimitados claramente, ou seja, é restrita a determinadas questões e recursos que cabe ao governo definir. A partir de outros relatos, associamos essa visão aos atores de partido, que buscam em suas gestões serem os responsáveis pela condução geral das políticas públicas. Chamamos essa visão provisoriamente de "governista".

Na segunda visão, a ocupação dos espaços participativos é central. Apesar do Entrevistado não associá-la a um ator ou conjunto de atores específico, parece-nos representar a visão de quem está de fora do governo, que precisa ocupar os espaços uma vez que eles estão constituídos. Supomos, a partir disso, que essa é uma visão dos movimentos. Aqui não estamos afirmando que os movimentos aceitariam as definições dadas pelos governos no que se refere ao poder desses espaços institucionais sobre a definição das políticas e ações de governo. Pelo contrário, em muitos casos a presença nesses espaços é importante para que os atores possam disputar com o governo maior poder decisório. Chamamos essa visão de "societal".

Na terceira visão, referente ao OP no relato do Entrevistado, existe maior espaço para que os espaços participativos alterem as políticas públicas e as prioridades da gestão, abrindo-se a possibilidade de compartilhamento de poder com a sociedade. Essa visão é relacionada a Olívio Dutra, a partir da experiência consagrada de OP em Porto Alegre, que viria a ser Ministro das Cidades na gestão Lula. Chamamos essa visão de "republicana".

A visão apresentada pelos entrevistados, atribuída também à futura Secretária Executiva do Ministério, é de desconfiança em relação à institucionalização desses instrumentos de participação "de cima para baixo". Ou seja, critica a definição, por especialistas, de instrumentos jurídicos e institucionais que acabam gerando um modelo a ser seguido, sem que haja um processo de participação ativa dos movimentos na conformação desses espaços, o que geraria um engessamento pela institucionalização e normatização das lutas no âmbito dos espaços constituídos. Atribuímos essa visão a parte dos acadêmicos, de orientação marxista, que em sua trajetória viram com desconfiança o grande investimento do Fórum em estabelecer marcos jurídicos garantindo os

instrumentos de planejamento urbano de acordo com sua plataforma. Aqui está colocado o papel atribuído aos movimentos, mais combativo e buscando uma transformação radical da estrutura fundiária, o que não se daria por dentro do Estado capitalista nem pela solução de problemas via autogestão, por se tratarem de maneiras de conter a luta dos movimentos. Chamamos essa visão de "crítica".

Por fim, observamos, a partir de documentos do FNRU e outras entrevistas, que há uma cisão entre acadêmicos no que se refere à luta pela institucionalização dos instrumentos de planejamento. A entrevista acima transcrita não acentua essa visão mas coloca-se crítica a ela. Trata-se de uma visão que surge entre profissionais e acadêmicos, orientou boa parte dos esforços do Fórum no campo jurídico, e prevalece até hoje, que foca-se na garantia de leis e instrumentos que incorporam sua plataforma, como o Estatuto da Cidade, o Fundo e o Sistema Nacional de Habitação, a Política e o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. Essa visão tem adeptos de todos os segmentos do Fórum, ganhou forte adesão dos movimentos a partir das experiências de participação nas gestões municipais, e garantiu o considerável avanço no marco jurídico do setor urbano no Brasil desde a Constituição. Chamamos essa visão de "legalista".

Fizemos um esforço, nessa análise a partir da contribuição do Entrevistado, de dar nomes e definições a visões que convivem nessa ampla coalizão de atores. Este é um exercício meramente analítico que busca contribuir para a compreensão das ideias que orientam as ações dos atores na defesa da plataforma da reforma urbana, com ênfases distintas. Reconhecemos que essa classificação de visões não faz jus à complexidade de sentidos que podem ser atribuídos à participação, e aos embates entre ideias e práticas no âmbito dessa coalizão. Por isso, não se trata de dar conta de todas as visões presentes ou de separar grupos a partir de limites claros relativos às suas visões, mas facilitar a análise. Consideramos que essas visões se mesclam, se chocam em um processo dinâmico de embates e novas formulações na relação entre os atores, e que o processo é também constrangido pelas instituições e práticas de gestão criativamente adaptadas em contextos distintos e de acordo com as oportunidades políticas que se criam para o avanço dessa complexa plataforma.

### 3.11. Síntese

Vimos que a agenda do FNRU se consolida ao longo do tempo, em um processo contínuo de detalhamento de acordo com as possibilidades de avanço institucional, a partir de três eixos fundamentais, ancorados nas noções de justiça social e democracia: direito à cidade; gestão democrática das cidades; e função social da propriedade e da cidade.

Em que pesem as discordâncias e complementaridades entre repertórios de ação e significados atribuídos à gestão democrática, é possível afirmar que a ação institucional através da abertura de espaços de interlocução e co-gestão constituiu-se enquanto repertório de ação fundamental no campo da reforma urbana. Mais que isso, a construção destes espaços é central na proposta de modelo de gestão democrática das cidades, eixo fundamental na plataforma da reforma urbana. Compreender a centralidade destas práticas e do eixo da gestão democrática das cidades para o FNRU é importante para se analisar sua atuação junto ao Ministério das Cidades, com a eleição de Lula.

É relevante também, para compreender a inserção subsequente do FNRU no Ministério das Cidades, observar que, desde os anos 90, tais atores vêm construindo um acúmulo de experiências na gestão pública (Executivo e Legislativo, nacional e local), seja através de pressão, negociação ou composição de quadros; propostas elaboradas tecnicamente; e uma rede de relações ampla e internacionalizada, que gerou reconhecimento da legitimidade do Fórum enquanto ator político no campo da política urbana perante a sociedade. Constitui-se, portanto, como um ator de peso na área da política urbana, concentrando uma *expertise* que o próprio corpo do Estado, no nível federal, não havia acumulado.

Em termos de impactos sobre as políticas públicas, a presença destes atores nas gestões municipais foi fundamental para a concretização de práticas e instrumentos propostos pela plataforma da reforma urbana e incorporados à Constituição e ao Estatuto da Cidade, e para a capacitação técnica e política de gestores, como observamos nos casos de Diadema, Recife, Belo Horizonte, apresentados nesse capítulo.

Ao longo de sua trajetória anterior ao governo Lula, o FNRU conquistou a incorporação de parte significativa dos princípios da reforma urbana na Constituição

Federal, em Leis Orgânicas Municipais, no Estatuto da Cidade, em Planos Diretores Municipais, entre outros instrumentos implementados. Na continuidade da presente tese, analisaremos o processo de construção institucional do Ministério das Cidades durante o governo Lula, no qual tiveram importante presença os atores provenientes do FNURU, do campo mais amplo da reforma urbana, e outros comprometidos com o projeto democrático-participativo. Buscaremos verificar o avanço ou não das propostas do eixo 'gestão democrática' da plataforma do FNURU no Ministério, resultando em instrumentos incorporados às políticas produzidas, explorando seus condicionantes, e com especial atenção ao lugar e ao peso da participação enquanto prática de gestão incorporada pelo próprio Ministério neste processo, orientada pelas visões ou ideias defendidas pelos atores.

#### **Capítulo IV. O Ministério das Cidades na gestão Dutra (2003-2005)**

A criação do Ministério das Cidades é considerada uma conquista do amplo movimento social progressista do qual faz parte o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) e, no contexto de chegada do PT ao governo federal, concentrou grandes expectativas por parte de tais atores quanto à concretização de propostas acumuladas ao longo de mais de 20 anos de luta pela reforma urbana.

Em especial, entre os atores do FNRU, esperava-se que os instrumentos já aprovados no Estatuto da Cidade fossem regulamentados e aplicados; que fosse aprovado o Sistema e o Fundo Nacional de Moradia Popular, projeto de lei de iniciativa popular em tramitação no Congresso desde 1995; que fossem tomadas medidas em resposta ao alto déficit habitacional, concentrado especialmente na faixa entre 0 a 5 salários mínimos; e que se constituísse um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano que integrasse as políticas setoriais urbanas, fundado em um modelo de gestão participativa em todas as fases da política pública.

No presente capítulo, analisamos o processo de construção institucional do Ministério das Cidades e de seus programas e políticas durante a direção do Ministério por Olívio Dutra (2003-2005), na primeira gestão de Lula (2003-2006), com especial atenção às formas de relação estabelecidas com os atores e com a pauta da reforma urbana. Nosso objetivo é observar como a própria estruturação do Ministério e essas relações entre atores, suas ideias e a insitucionalidade operaram no sentido de promover a maior ou menor incorporação das pautas da reforma urbana e, especificamente, a pauta da participação enquanto prática de gestão desde a formulação até a implementação das políticas<sup>20</sup>. No capítulo seguinte, damos continuidade a essa análise para o período que vai até o segundo mandato de Lula, desde a substituição do ministro Dutra por Márcio Fortes (2005-2010).

---

20 Não faz parte de nosso objetivo, no entanto, analisar a fundo a implementação descentralizada dos programas e políticas do Ministério, e sim compreender qual foi o lugar e o peso atribuído à participação (ou à pauta da gestão democrática participativa) na gestão e nas ações e políticas produzidas pelo Ministério.

Para tanto, utilizamos dados oficiais publicados pelo Ministério das Cidades em suas publicações; análise de literatura secundária acerca das políticas e programas do Ministério; e 18 entrevistas em profundidade realizadas com 16 pessoas que ocuparam cargos de direção no Ministério no período, relacionadas ou não ao campo da reforma urbana. Selecionamos as Secretarias de Habitação e Programas Urbanos como foco da análise, pela proximidade histórica tanto entre atores quanto com as propostas do FNUR e com a agenda da participação. Incluímos também a Secretaria Executiva, pela centralidade que ocupou no Ministério além do próprio Ministro.

#### **4.1. A estruturação inicial do Ministério na gestão Dutra (2003-2005)**

A criação do Ministério das Cidades foi uma das primeiras ações do recém-empossado governo Lula, no início de janeiro de 2003. Criado pela Medida Provisória 103 de 1 de janeiro de 2003, o Ministério das Cidades teria as seguintes competências:

- "a) política de desenvolvimento urbano;
- b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito;
- c) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano;
- d) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano;
- e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito;
- f) participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem assim para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento" (BRASIL, 2003).

A Medida Provisória extingue a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEPURB), sendo a mesma absorvida pelo Ministério das Cidades. Transfere o Departamento Nacional de Trânsito (DNIT) do Ministério da Justiça para o Ministério das Cidades, e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano da

Presidência da República para o Ministério das Cidades, alterando a sua denominação para Conselho das Cidades, cabendo-lhe "propor as diretrizes para a distribuição regional e setorial do orçamento do Ministério das Cidades" (idem).

Ainda de acordo com a MP 103 (2003), a estrutura básica do Ministério das Cidades seria composta de: Secretaria-Executiva; Gabinete do Ministro; Consultoria Jurídica; o Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social; o Conselho das Cidades; o Conselho Nacional de Trânsito; até quatro Secretarias e o Departamento Nacional de Trânsito. Ao Secretário-Executivo caberia, "além da supervisão e da coordenação das Secretarias integrantes da estrutura do Ministério, exercer as funções que lhe forem atribuídas pelo Ministro de Estado" (idem). Foi criado um cargo de natureza especial de Secretário-Executivo para o MCidades.

A MP 103 define que, enquanto não dispusesse de quadro de pessoal permanente, o MCidades contaria com os servidores de órgãos cujas atribuições foram transferidas ao Ministério das Cidades. Isso inclui os servidores da SEPURB e do Departamento Nacional de Trânsito<sup>21</sup>.

A estrutura do MCidades vinha sendo pensada pela equipe de transição, da qual participou ativamente a arquiteta e urbanista petista Ermínia Maricato, uma das grandes referências brasileiras no tema da política habitacional, já mencionada em capítulo anterior<sup>22</sup>. A urbanista havia coordenado a maior parte dos programas de governo petistas nas áreas de Habitação e Política Urbana desde a criação do partido até 1994, e participara também do Projeto Moradia (Maricato 2011). Foi Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (Sehab) entre 1989 e 1992, na gestão Luiza Erundina.

---

21 Não foi possível obter o dado de quantos funcionários foram realocados para o Ministério das Cidades, provenientes destes órgãos extintos.

22 A urbanista participou da Equipe de Empresas Públicas e Instituições Financeiras do Estado, responsável pelas empresas Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, BNB, BASA, Petrobras e BNDES; e da Equipe de Infra-Estrutura, responsável pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Transportes, Minas e Energia e Comunicações (Fonte: Costa, C.; Andrade, H. Governo de Transição FHC-LULA: Constituição, funcionamento e resultados dos trabalhos realizados pela equipe do governo de transição FHC-Lula. Documento de Trabalho nº. 10. Série Estudos de Políticas Públicas. Observatório Universitário - Data Brasil. Disponível em:

[http://www.observatoriouniversitario.org.br/documentos\\_de\\_trabalho/documentos\\_de\\_trabalho\\_10.pdf](http://www.observatoriouniversitario.org.br/documentos_de_trabalho/documentos_de_trabalho_10.pdf) , acesso em 28/01/2013.

A urbanista foi convidada pelo então Ministro das Cidades, Olívio Dutra, para ser a Secretária Executiva do Ministério. Olívio Dutra, ex-prefeito de Porto Alegre pelo PT, era reconhecido pela gestão participativa implementada especialmente a partir do Orçamento Participativo naquela cidade, defensor da visão "republicana" de participação.

No primeiro ano de governo Lula, houve um grande contingenciamento de recursos, que comprometeu os gastos de todas as áreas de governo, inclusive aquelas atribuídas ao Ministério das Cidades, exceto as políticas sociais focadas (Maricato, 2011).

MARICATO (2011) assinala que

"As limitações eram tão radicais que 50% dos recursos liberados para despesa eram contingenciados durante o ano todo sendo liberados para empenho na última semana do ano para serem gastos no ano seguinte. Nessas condições, eram letras mortas o PPA (Plano Plurianual), elaborado em meio a muita discussão no interior do governo, a LOA (Lei Orçamentária Anual), aprovada no Congresso Nacional em meio a muitas negociações, os Planos de Metas de cada ministério ou órgão federal. Enfim, o Ministério da Fazenda exercia uma verdadeira ditadura sobre o que era chamado 'gasto' (o que pelo conceito do FMI poderia significar toda despesa que não podia ser privatizada, como por exemplo, água e esgoto em favelas)" (p. 30-31).

Em parte, essa atuação conservadora no primeiro governo Lula foi uma estratégia para acalmar o mercado e a opinião pública diante das previsões alarmistas, muito divulgadas na grande mídia, de que o governo faria uma "revolução" e ameaçaria o crescimento econômico com medidas distributivas radicais. Além disso, foi parte de medidas para recuperar o poder de investimento do Estado, comprometido após 8 anos de governo FHC (Secco, 2011; Singer, 2012).

No momento inicial de criação do Ministério, estruturação de suas secretarias e definição de quadros, a relação do governo com o FNRU foi intensa, especialmente por intermédio de Ermínia Maricato, por sua relação com o FNRU desde o Projeto Moradia, e por sua posição de Secretária Executiva do Ministério, fazendo a ligação entre o Fórum e suas demandas com o Ministro. Envolveu também reuniões com outras lideranças importantes do FNRU.

"Todos esses atores que se envolveram nessa proposta [Projeto Moradia/FNUR] ao longo desses anos, foram participando de como é que ia ser o desenho do Ministério, se as secretarias seriam temáticas, se as secretarias teriam outro corte, o que juntava com o quê. Fazíamos reuniões com a Secretaria Executiva do Ministério, e nós mesmos [os movimentos] fazíamos reuniões, também, por nossa conta pra apresentar propostas, (...) levava propostas, levava pra Ermínia, tinham outras figuras também estavam lá pra construir esse acúmulo" (Entrevistado 5).

A definição de como seria feito o recorte das secretarias foi tema de conflito, onde se revelaram visões distintas entre a Secretaria Executiva e o FNUR quanto à estruturação da política urbana que seria construída a partir do Ministério.

"O Fórum já se reunia também e sabendo que o Lula ia criar já o Ministério. As nossas reuniões sempre eram no sentido de ver que proposta com que a gente levava para formatação do Ministério. Então nessa formatação, quer dizer, acabou que já depois que o Lula ganhou entrou a comissão de transição e, nessa comissão de transição o Fórum defendia que não podia ser assim por Secretarias, Secretaria de Habitação, de Mobilidade. Quer dizer, a gente achava que deveria ser outra divisão, tipo, região metropolitana, cidades rurais, ou alguma coisa nesse sentido. E essa discussão não andou em hora nenhuma, quer dizer, depois o Fórum se dividiu também e aí não foi com uma força total para outro desenho do próprio Ministério.

LS – E o Fórum depois se dividiu em que sentido?

E6 – Acabou aceitando a divisão que estava sendo configurada, que era sempre Habitação, Saneamento, Mobilidade. Que já é uma fragmentação gigante, né, que já existe nos municípios, já existem nos estados. Quer dizer, a gente queria evitar que essa fragmentação, que não adiantava nada fazer o Ministério das Cidades, colocar todo mundo junto, mas sem um acúmulo dessa ligação, desse relação. E dito e feito, foi o que aconteceu no Ministério" (Entrevistado 6).

"No modelo de Ministério que ela [Ermínia Maricato, ainda no período de transição entre governos] havia montado havia 3 secretarias: habitação, saneamento e transporte; nós [FNUR] apresentamos a proposta de 4 secretarias e uma delas seria basicamente encarregada da implementação do Estatuto da Cidade e

de trabalhar os temas mais gerais de política urbana, planejamento urbano, solo urbano, política de solo urbano. Ela era absolutamente contrária a essa proposta, ela achava que a interligação entre os 3 setores era uma tarefa da Secretaria Executiva e do Gabinete do Ministério, e portanto aquilo que amarraria a política urbana, desenvolvimento urbano, deveria ser desenvolvido no âmbito da Secretaria Executiva, que a questão do solo urbano era uma coisa dos municípios, e não do governo federal, e que não havia nenhuma razão para existir uma quarta secretaria. Mas em função da pressão enorme q o FNRU fez, essa quarta secretaria acabou se constituindo (...)

Essa tensão, a resistência da Ermínia e das pessoas que orbitavam em torno dela na Secretaria Executiva em relação à existência da quarta secretaria não foi só na transição, foi durante todo o tempo em que ela esteve no Ministério " (Entrevistado 2).

A visão defendida pela Secretaria Executiva era, para alguns membros do FNRU tal como os Entrevistados acima, pouco propícia à integração das políticas setoriais, reforçando a setorialização e fragmentação das ações. No entanto, vemos que o próprio Fórum se dividiu nessa questão, e não apresentou uma proposta alternativa, aceitando a divisão por setores. Constituíram-se, nesses moldes, as Secretarias de Habitação, Saneamento Ambiental (agregando água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e Mobilidade e Trânsito (Maricato, 2011).

A integração das políticas de habitação, saneamento e mobilidade e transporte no nível nacional seria responsabilidade da Secretaria Executiva do Ministério, através da condução dos processos de construção das Políticas Nacionais de cada setor e dos Sistemas Nacionais previstos na plataforma da reforma urbana (Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano).

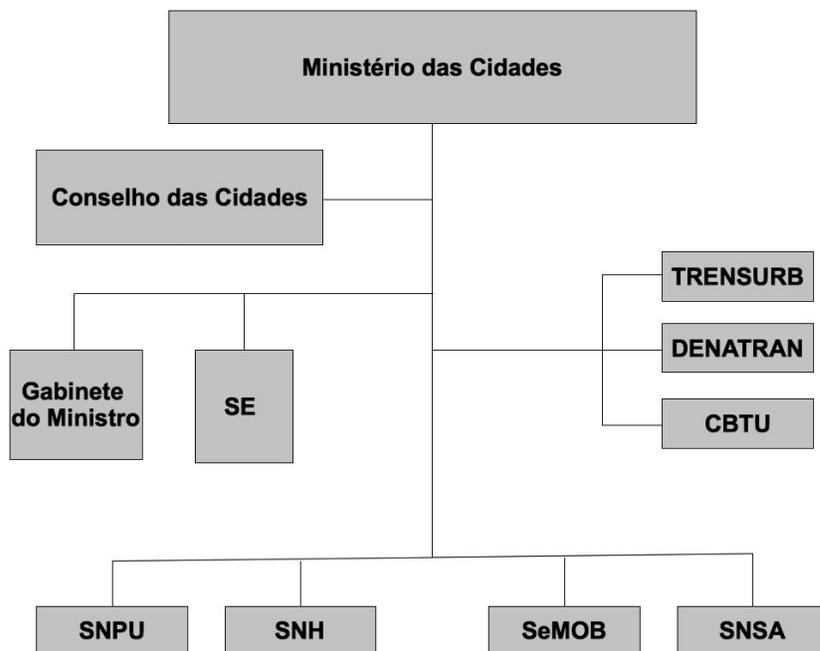
Como vimos pelo relato acima e por menção de outros entrevistados, por pressão do FNRU, foi criada uma quarta secretaria, a de Programas Urbanos. Esta quarta secretaria teria o objetivo de conduzir programas urbanísticos integrados, como regularização fundiária, reabilitação de áreas urbanas centrais, cidades de fronteira, prevenção de riscos de desmoronamentos e combate aos vazios urbanos com a aplicação do Estatuto da Cidade, entre outros.

A SNPU era a Secretaria da reforma urbana por excelência, por adotar a agenda pautada pelas diretrizes dos três eixos da plataforma da reforma urbana, com foco no

Plano Diretor e no Estatuto da Cidade. Essa secretaria nasce em meio a questionamentos quanto à sua legitimidade, e desde o princípio precisa lutar para se firmar enquanto órgão importante, ou, como apresentam Abers e Keck (2013), para exercer autoridade prática sobre os programas que fariam parte de suas atribuições perante os órgãos do próprio Ministério.

O Ministério foi constituído, então, de acordo com a seguinte estrutura:

**Imagem 1. Organograma do Ministério das Cidades**



Foram nomeados, para a composição inicial dos cargos de direção do Ministério, em maio de 2003, os seguintes quadros:

- Para a Secretaria Executiva do Ministério, Ermínia Maricato;
- Para a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana, José Carlos Xavier, engenheiro civil, foi diretor geral do Departamento Metropolitano do Transporte Urbano do Distrito Federal (1997), assessor de Planejamento do Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Goiânia (1998-2001), e presidente do Grupo Executivo

de Gestão da Rede de Transporte de Goiânia na gestão petista de Pedro Wilson Guimarães (2002);

c) Raquel Rolnik, arquiteta e urbanista do segmento de ONGs do FNUR, antiga assessora do PT para o tema da habitação, ex-diretora de Planejamento da Cidade de São Paulo na gestão Erundina (1989-1992) e atual professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da USP e relatora especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU para o Direito à Moradia adequada;

d) Para a Secretaria Nacional de Habitação, Jorge Fontes Hereda, arquiteto e urbanista baiano, foi secretário de Habitação e Desenvolvimento Urbano de Diadema na gestão petista de José de Filippi (1993-1996), presidente da Cohab na gestão Marta Suplicy, em São Paulo (2001-2004) e militante do PT paulista;

e) Para a Secretaria Nacional do Saneamento, Abelardo de Oliveira Filho, engenheiro sanitário, foi diretor do Sindicato dos Trabalhadores de Água e Esgoto da Bahia (Sindae), secretário de Saneamento da Federação Nacional dos Urbanitários (FNU/CUT), e diretor da Empresa Baiana de Água e Saneamento (Embasa).

Observa-se, a partir do perfil acima descrito dos Secretários nomeados por Dutra (DOU, 5/05/2003), que os mesmos eram todos petistas com experiência em gestões municipais ou estaduais em setores de política urbana relacionados às secretarias para as quais foram nomeados. Destes, apenas Raquel Rolnik e Ermínia Maricato tinham relação com o FNUR (esta última, indiretamente, pelo compartilhamento de algumas propostas, mas crítica à atuação do Fórum nas questões que foram tratadas acima).

A composição inicial do quadro técnico do Ministério que, como vimos, era reduzida tendo em vista o contingenciamento de recursos, se deu a partir da contratação de lideranças, técnicos de gestões municipais e intelectuais petistas e/ou do campo da reforma urbana, que continham a *expertise* necessária para estruturar o aparato institucional do Ministério e suas dinâmicas internas e externas, além de compartilharem do projeto político participativo.

A formação de cada secretaria se deu segundo a dinâmica setorial e as relações preexistentes entre sua respectiva direção e a comunidade de política específica. Este é um dos motivos para não termos incluído nessa análise a Secretaria Nacional de

Saneamento e a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana, já que as mesmas se relacionavam com outros atores constituídos historicamente, em sua grande maioria profissionais - engenheiros e empresariado destes setores, apesar de o FNRU ter propostas integradas que também envolvem esses setores, em especial o saneamento. Mas, como vimos, a questão da habitação e do Estatuto das Cidades eram as questões tratadas pelo Fórum em sua diversidade de atores com muito mais ênfase historicamente.

Nos primeiros meses de funcionamento, o Ministério não contava com estrutura física e equipe técnica suficiente para a realização de suas atividades, segundo relatos dos entrevistados a respeito da composição inicial das Secretarias, como veremos abaixo.

#### **4.2. Os atores da reforma urbana no MCidades**

Nesta seção, exploraremos a composição das Secretarias de Programas Urbanos e de Habitação, buscando mapear a presença de atores do FNRU na estrutura dessas Secretarias, bem como as distintas visões sobre a pauta da gestão democrática e da participação presentes nas Secretarias.

A respeito da Secretaria de Programas Urbanos, Entrevistado relata:

E 9 - "Não tinha corpo técnico. Quer dizer, na verdade era um corpo, se a gente for ver assim realmente, era um corpo de dirigentes e assessores. Só tinha cargos comissionados. (...) E nem tinha cargos, daí se conseguiu estrutura, alguns cargos, se agregaram pessoas que eram técnicos, mas atores políticos desse campo da reforma urbana. Então assim, tinha uma militância nesse campo da Reforma Urbana com passagens em prefeituras, pelo governo de Brasília, pelo governo distrital de Brasília, mas completamente ignorante na operação dos programas do Governo Federal, do orçamento federal, e sem equipe, ninguém que soubesse fazer, porque não tinha um legado.

(...) Tinha um grupo de pessoas, de funcionários, de outros que já estavam na secretaria, que estavam na SEPURB, que estavam envolvidos nesses programas.

Na secretaria do saneamento, tinha um grupo lá de funcionários, a gente não tinha... Tinha um grupo pequeno, na verdade tinha uma pessoa. (...) Enfim, no decorrer se conseguiu montar equipes com base em cargos comissionados, e o primeiro concurso de funcionários, engenheiros, arquitetos, no Ministério foi feito uns três

anos depois. Então a montagem dos programas, da política foi feita com militantes, técnicos militantes da Reforma Urbana" (Entrevistado 9).

Vemos aqui a ênfase dada pelo Entrevistado de que os poucos cargos existentes na Secretaria Nacional de Programas Urbanos envolviam atores direta ou indiretamente relacionados ao FNRU, e profissionais e gestores com experiência em governos municipais. É fato notório - e quase natural, pelo acúmulo do campo da reforma urbana no tema - que a Secretaria de Programas Urbanos tivesse sido a que mais agregou atores relacionados ao campo da reforma urbana e, por conseguinte, foi onde se concentrou a agenda da reforma urbana, o que se confirmou através de entrevistas com quadros dirigentes dessa Secretaria e da Secretaria de Habitação. Ou seja, apesar do Ministério ser reconhecido como o "ministério da reforma urbana", essa pauta integrada ficou mais restrita à Secretaria Nacional de Programas Urbanos, tanto pela sua concepção quanto pela presença dos militantes do Fórum da Reforma Urbana na formação de seus quadros.

Segundo os entrevistados, havia uma expectativa, por parte de algumas lideranças do FNRU, em especial de movimentos populares, de que seus nomes fossem escolhidos para compor o Ministério, e os mesmos se sentiram desprestigiados pelas escolhas feitas, que privilegiaram mais o perfil de técnicos de governos petistas e profissionais com reconhecida trajetória na área.

"É, aí [com a criação do Ministério] começou uma efervescência danada [no FNRU], todo mundo alegre, todo mundo querendo entrar também no governo, aí começaram as disputas também [por cargos]" (Entrevistado 6).

Entrevistado, membro do FNRU, narra que a posição deliberada coletivamente pelo FNRU era de que o mesmo não deveria indicar nomes. No entanto, apesar desse posicionamento coletivo, houve a indicação de nomes por parte de membros da Coordenação do Fórum. Essa postura, contrária à posição do FNRU, gerou desconforto entre suas lideranças, em especial entre aqueles que haviam sido convidadas pelo Ministro ou por Secretários para compor o quadro dirigente ministerial, que acabaram assumindo essas indicações que "vazaram" do Fórum. Os atores indicados pelo Fórum (não coletivamente, mas por indivíduos com acesso ao Ministro e Secretários),

precisavam legitimar, portanto, sua presença dentro do restrito corpo técnico do Ministério.

Já a Secretaria Nacional de Habitação foi montada com um perfil bastante distinto de quadros em relação à SNPU, o que Entrevistado 4, membro da direção dessa Secretaria, reforça enfaticamente ao relatar que a composição da mesma reuniu alguns cargos provenientes de relações partidárias anteriores, gerências de programas assumidas por técnicos da extinta SEPURB, e nenhum técnico proveniente de movimentos ou do FNRU.

E4 - "Pelo fato do Ministério não existir antes, nós trabalhamos com o que, no caso a Secretaria de Habitação, a decisão do Jorge Hereda, da Inês [Magalhães], era trabalhar com todo mundo da casa que estava aqui, então isso foi uma decisão bem surpreendente, porque muita gente pensava que o PT ia chegar aqui e falando: 'Olha, dá todos os cargos'. Que eram muito poucos na verdade, porque como se tratava de um Ministério novo, então os cargos que vieram, a gente na verdade deu os cargos para as pessoas que já estavam aqui. Então assim, as três diretorias foram montadas com pessoas de fora, evidentemente, que eram três diretorias novas, então foi a Inês [Magalhães, do PT] em uma das diretorias, veio uma pessoa indicada da Paraíba, que era coisa de composição política mesmo, que foi a Emília Correia Lima [do PPS] e, uma diretora indicada pelo Jorge Hereda, que ele trouxe de São Paulo, que foi a Laila Nazem Mourad [vinda da gestão de Diadema]. Então a primeira montagem assim em termos de diretoria foi essa, três pessoas vindo de fora.

(...)

A Inês [Magalhães] era militante do PT, ocupava cargos no PT, mas nunca relacionada ao tema da reforma urbana, o que diferencia muito nossa secretaria da secretaria do Celso [Carvalho, a SNPU], porque Raquel [Rolnik] é fruto disso, ela veio dessa base, a chefe de gabinete era Evaniza [Rodrigues, da UNMP], que hoje está na Caixa [Econômica Federal], que era representante dos movimentos sociais. Havia uma forma muito diferente da constituição de uma secretaria para a outra, nenhum de nós da Secretaria de Habitação éramos de movimento, apesar de sermos militantes dentro do Estado, e não dos movimentos

(...)

Aqui não tem representação [do Fórum]. Aqui você não vai encontrar isso, ninguém era de movimentos sociais.

(...)

Na Secretaria de Habitação, essa entrada dos movimentos aqui, gente do movimento social mesmo, eu não me lembro, não tenho lembrança de ter ninguém. Diferente do que ocorreu em outros lugares. E sempre houve pressão também deles [FNUR] em relação a isso, né, imagino que eles tenham feito muita injunção, muita coisa no sentido de reaver lugares, espaços políticos aqui na Secretaria que acabaram nunca acontecendo.

(...)

Eu não tenho dúvida do lugar do balcão onde eu estou. As pessoas de movimento estavam emprestadas aqui, e isso era um problema, gera dúvidas sobre a atuação das pessoas; nunca tive relação com a pauta da reforma urbana além da gestão. Sou burocrata em sentido clássico, interessada na qualidade da burocracia, urbanismo e qualidade dos serviços" (Entrevistado 4).

Observa-se, pela fala acima, uma crítica do Entrevistado em relação à ocupação dos cargos da SNPU por militantes da reforma urbana, por uma clara distinção entre o papel do Estado/burocracia e dos movimentos. Essa posição e a distinção entre SNH e SNPU é demarcada a todo tempo ao longo das entrevistas feitas com representantes da SNH. Entrevistado aprofunda essa questão, problematizando, de acordo com sua visão, a ocupação de cargos pelos atores do Fórum:

"Ao mesmo tempo em que você passa a participar de dentro da máquina, o tema que se chama de cooptação, de coisas dessa natureza, ela cria um outro drama para esses próprios movimentos. Porque eles passam a fazer parte da própria máquina, da própria representação. Então, acho que isso daí cria alguns desconfortos que tem que ser pensados como é que se resolve. Porque na medida em que você responde bem a uma demanda desse grupo, a medida que você traz até esse grupo para operar a sua própria política, como é que fica essa borda, né. Quem é quem? Quem é que é o reivindicante? Quem é que faz parte, entendeu? De qual lado do birô que você está no final das contas, né?" (Entrevistado 4).

A legitimidade da presença dos militantes do Fórum dentro do Ministério, bem como da própria existência da SNPU foi um conflito interno ao Ministério presente ao longo de toda a gestão Dutra. Os atores do campo da reforma urbana ocupam a institucionalidade do Ministério em meio a questionamentos, e precisam legitimar sua presença e constituir-se enquanto atores capazes de exercer autoridade prática para fazer

avançar seu projeto. Para tanto, buscam respaldo junto ao Ministro Dutra, ao Presidente Lula e demonstrar sua representatividade e capilaridade junto aos movimentos e organizações do campo da reforma urbana e da política urbana, como veremos ao longo deste capítulo.

O Ministro foi o responsável por assegurar a existência da SNPU e a manutenção de seus quadros, respaldando e dando legitimidade aos mesmos, conforme relata Entrevistado da SNPU:

"Quem dava força e fazia tudo era o gabinete. Deu dinheiro, estrutura, poder, legitimidade, era o gabinete, nós [SNPU] éramos extremamente respeitados pelo gabinete, uma relação de confiança, mesmo tendo sido construída lá, não era anterior, mas foi muito forte" (Entrevistado 2).

É interessante notar, desde já, que na busca por adquirir autoridade prática, os atores buscam respaldo em atores com autoridade formal, como o Ministro e o Presidente, situados formalmente em instâncias hierarquicamente superiores e dotados de autoridade formal no setor. Assim, na luta por exercer autoridade prática, faz parte da estratégia dos atores aliar-se com outros dotados de maior autoridade formal.

### **4.3. As visões sobre participação no Ministério**

Através das contribuições dos entrevistados, observamos que se formaram quatro blocos distintos no Ministério no que tange à sua composição, que está diretamente relacionada às visões sobre as pautas da reforma urbana, em especial à gestão democrática. Essas visões têm origem no processo histórico que recuperamos no capítulo anterior, e passa pelas concepções distintas acerca do papel do Estado e dos movimentos. Orientam disputas internas ao Ministério pela condução dos processos de constituição da política de desenvolvimento urbano.

O primeiro bloco é representado pelo Gabinete do Ministro, com seu corpo técnico em que uma figura central era Íria Charão, do PT do Rio Grande do Sul, que havia trabalhado na gestão municipal com Olívio Dutra, e "os gaúchos", como é nomeado pelos entrevistados o grupo levado por Olívio e que compartilhava da visão "republicana"

de participação. Como veremos adiante, foi esse grupo que levou ao Ministério a proposta de se realizar a Conferência das Cidades já no primeiro ano do Ministério.

O segundo bloco é representado pela Secretaria Executiva do Ministério, cuja figura central era Ermínia Maricato, com sua visão "crítica" acerca da participação e das pautas da reforma urbana, bem como sobre o tipo de relação estabelecido com os movimentos, fortemente focada nos instrumentos de planejamento e na autogestão.

O terceiro bloco é representado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos, cuja figura central era Raquel Rolnik e o grupo proveniente do FNRU, com sua visão "legalista" da participação, com foco no Plano Diretor e Estatuto da Cidade, mas também com forte presença da visão "republicana" de participação.

Por fim, o quarto bloco é representado pela Secretaria Nacional de Habitação, onde prevaleceu a visão "governista" de participação, distinguindo claramente quem é do Estado, comprometido com sua construção, e quem é de movimento, cuja representação através da luta por dentro do Estado, ocupando cargos, é vista com cautela.

Aqui novamente é necessário fazer uma ressalva, já feita no capítulo anterior, que o exercício de construir tais visões em blocos é um recurso meramente analítico utilizado para fins desta pesquisa, visando ilustrar de que maneira as ideias centrais defendidas pelos atores se refletiram em práticas distintas e posicionamentos conflitantes em torno da pauta da gestão democrática, e da reforma urbana como um todo.

A organização destes blocos com visões distintas nos ajuda a compreender o processo construção institucional do Ministério e os embates e disputas pela legitimação e pelo exercício de autoridade prática por parte dos diferentes atores e órgãos que compunham o Ministério.

É interessante notar que, nas entrevistas, buscamos explorar se existiam visões distintas, dentro do Ministério e do governo, a respeito da participação e seu papel nas diferentes fases das políticas públicas. Caso o entrevistado afirmasse existirem visões distintas a esse respeito, lhes era solicitado que explicitasse quais eram essas diferentes visões, que atores as representavam, e quais as diferenças entre elas.

Este foi um exercício interessante mas bastante difícil para os entrevistados. A maioria foi enfática ao afirmar a existência de distintas visões sobre participação no Ministério e no governo, mas tinham imensa dificuldade em explicitar essas diferenças e

identificar os atores nessas diferentes visões. Os entrevistados compreendem que existia o compartilhamento de um projeto participativo no Ministério e no governo em geral, em menor medida no Ministério da Fazenda e na Casa Civil, mas que era parte do "DNA" de Lula e de Olívio Dutra, como um dos entrevistados explicou. Esse perfil do Ministro, orientado pela concepção "republicana" de participação, explica a centralidade dada ao processo de construção da Conferência Nacional das Cidades já em 2003, e o modelo de gestão que o mesmo implementou no Ministério.

Já as diferenças apontadas em relação à visão do Ministério da Fazenda, conduzido à época por Antonio Palocci, e à visão da Casa Civil, sob direção de José Dirceu, eram mais claras para os entrevistados. A própria criação do Ministério das Cidades era contestada pelo Ministério da Fazenda, que, conforme já apontamos, continha em sua estrutura a Caixa Econômica Federal (CEF), que concentrava a maior parte de recursos para habitação, e tinha grande poder de definição sobre as ações no setor. O Ministério das Cidades nasceu, portanto, com a tarefa de se legitimar perante o Núcleo Estratégico do governo, e disputar poder decisório sobre ações que se concentravam nesse Núcleo desde a extinção do BNH. Ou seja, apesar de possuir autoridade formal sobre a política urbana, conforme estabelecido em sua criação, o MCidades precisava garantir sua autoridade prática em um setor cujo legado histórico era desfavorável à mudança no *locus* de poder decisório.

#### **4.4. A Conferência das Cidades, o peso do FNRU e a legitimação do Ministério das Cidades**

O modelo de gestão participativa implantado pelo PT em gestões municipais, onde participaram ativamente os atores do FNRU, orientou a condução das políticas pelo Ministério na gestão Dutra. Olívio Dutra era um dos grandes defensores e mais experientes implementadores da gestão participativa, sendo reconhecido pela experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre, quando prefeito desta cidade. Esta visão, acima mencionada, foi importante para que a participação da sociedade civil fosse colocada pelo ministro como elemento fundante para o funcionamento do Ministério e a elaboração da política urbana. A realização da Conferência das Cidades, em 2003, e a

criação do Conselho das Cidades, a partir desse processo, refletem a centralidade da participação enquanto princípio para a gestão Dutra.

A realização da Conferência e a criação do Conselho das Cidades eram ações fundamentais para se começar a estruturar um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) e suas políticas setoriais de maneira integrada, de acordo com a plataforma do FNRU. No entanto, não partiu desses atores, mas sim do Ministro e sua equipe, a iniciativa de se realizar a Conferência já em 2003.

A decisão de se realizar a Conferência das Cidades ainda no primeiro ano de Ministério, sem orçamento claro ou estrutura, não se deu sem conflitos internos. Conforme Entrevistado 1, tais conflitos não estavam relacionados à realização ou não da conferência, o que era consensual na equipe pelo compartilhamento da noção de que construir o processo participativo era importante. A questão conflitiva se devia à avaliação de não ser aquele o melhor momento para tanto, sem ainda haver propostas de governo claras a serem apresentadas na Conferência, e recursos concretos para as ações:

"Todos tinham clareza que era necessário realizar a Conferência, porque a partir da Conferência que ia tornar viável o Conselho das Cidades, ou seja, a participação. Então havia dúvidas se era o momento, mas não se tinha dúvidas de que somente a partir da organização da população, do debate político de cada lugar onde ele se realizasse seria possível construir um Conselho. (...) [E dar legitimidade ao Conselho e ao Ministério] para dentro do governo. (...) Porque era um Ministério novo, estava com uma proposta de integração de quatro áreas (...) Mobilidade Urbana, Saneamento, Moradia e, de uma certa maneira eu vou chamar de Política Urbana, mas seria Plano Diretor. Ou seja, dos instrumentos da Política Urbana, então, ou isto [a Conferência] se dava como consolidação, ou este Ministério estaria fadado ao, não se sabia bem o que. Então as duas coisas, a legitimação da participação e (...) [de] um plano nacional de Desenvolvimento Urbano.

LS – Legitimar a participação nesse Plano perante especificamente que atores? Casa Civil? Planejamento? Fazenda? Presidência? Próprio Ministério das Cidades?

E1 – Tudo, acho que tudo. Legitimar o próprio Ministério no sentido de, se o Olívio era o Ministro nessa época, ele poderia cair, como caiu, logo.

LS – Ou seja, ele não era o suficiente para segurar esse ideário ou esse projeto?

E1 – Não, não era suficiente porque o Urbano é um lugar das grandes contradições que estão escondidas. Um Ministério novo sem dinheiro com áreas consolidadas dentro dos governos, dentro da política do estado, ela precisava de um arcabouço forte para se consolidar. Então não era perante o Ministro, mas era o Ministério perante aos outros aparelhos do governo. E, por outro lado, também dá aquela resposta e a possibilidade de participação para os movimentos populares e para criar um pacto político. Com quem? Para criar o Conselho era necessário estar junto com o setor financeiro da produção de habitação, com o setor imobiliário da produção de habitação, em suas várias instâncias. Com as instâncias que tratavam uma questão muito importante que era o seguinte, o Saneamento, havia uma briga muito grande da responsabilidade do Saneamento, quem é que vai gerir o Saneamento. Era a instância municipal ou a instância estadual. Então não era apenas uma briga pequena, ela está relacionada a uma coisa muito maior, portanto ela se legitimar também perante os governos estaduais, perante os municípios e perante a linha mais geral" (Entrevistado 1).

Aqui se vê um fator muito importante no período: a necessidade de legitimar o Ministério das Cidades enquanto instituição definidora e coordenadora da política urbana perante o Núcleo Estratégico do governo. O desafio de legitimar o MCidades, dotando-o de autoridade prática perante outros órgãos e atores era ainda maior tendo em vista o caráter da política urbana e os interesses envolvidos em torno da mesma. A conferência e o conselho teriam esse papel legitimador perante a sociedade e o governo, ao demonstrar a capacidade de mobilização e articulação de atores em torno do tema do urbano e do Ministério das Cidades.

O Ministério das Cidades herdou o desafio imenso de integrar políticas cuja trajetória até então foi de absoluta fragmentação e pulverização, além de serem foco de grande disputa inter e intragovernamental por seus recursos e atribuições - inclusive entre Executivo e Legislativo, tendo em vista as emendas parlamentares na área. É uma instituição que já nasce tendo que disputar poder decisório e recursos com outros órgãos muito mais bem estruturados, como o Ministério da Fazenda - que inclusive não compartilhava da visão integrativa e participativa para a política urbana representada pelo Ministério -, o Ministério do Planejamento, que até 2002 coordenava a SEPURB, e a própria Caixa Econômica Federal, atrelada ao Ministério da Fazenda, que concentrou

desde a era FHC muito poder no setor habitacional, conforme relata BONDUKI (2008, p. 98):

"Apesar do avanço que representou a criação do ministério, é necessário ressaltar que uma das suas debilidades é sua fraqueza institucional, uma vez que a Caixa Econômica Federal, agente operador e principal agente financeiro dos recursos do FGTS, é subordinada ao Ministério da Fazenda. Em tese, o Ministério das Cidades é o responsável pela gestão da política habitacional, mas, na prática, a enorme capilaridade e poder da Caixa, presente em todos os municípios do país, acaba fazendo que a decisão sobre a aprovação dos pedidos de financiamentos e acompanhamento dos empreendimentos seja sua responsabilidade".

Identificamos aqui os efeitos da dependência da trajetória (*path dependence*) da política urbana, e a dificuldade de se implementar reformas, como a literatura de políticas públicas e instituições nos alertam. Trata-se de uma disputa de poder entre instituições com pesos políticos e recursos muito desiguais. O desafio do Ministério era, portanto, imenso, e sua força se calcava no apoio da Presidência a esse projeto, desde o Projeto Moradia, e no seu reconhecimento enquanto esfera importante e legítima perante organizações da sociedade em todo o Brasil.

Uma importante estratégia de legitimação de um Ministério pequeno e com poucos recursos seria trazer para dentro de sua institucionalidade os principais atores que poderiam contribuir para a construção da política urbana e ajudar a pressionar outros órgãos pela sua implementação. Vale lembrar que o Presidente Lula apoiava o projeto do Ministério, e talvez só por isso sua construção tenha sido sustentada no âmbito do Núcleo Estratégico do Governo. Aqui se observa que, apesar de a autoridade formal não ser suficiente para assegurar a capacidade de uma instituição exercer autoridade, essa forma de autoridade pode ser importante para criar futuras oportunidades e espaços de disputa relevantes, onde o "jogo" pode ser alterado, e barrar investidas de outros órgãos e atores que possam minar projetos e órgãos com ideias minoritárias dentro do governo.

O (baixo) poder do Ministério das Cidades na estrutura de governança montada no período será, conforme veremos no desenvolvimento deste e em especial do próximo capítulo, um fator central para se compreender o (baixo) alcance de suas formulações ao

longo da gestão, e ajuda a compreender os limites para a incorporação das pautas da reforma urbana pelas políticas produzidas, em especial após a saída de Olívio Dutra, e a predominância de uma visão específica sobre participação, diferente daquela defendida pelo campo da reforma urbana.

Além de ser estratégica para a consolidação e legitimação do Ministério, a Conferência e o Conselho como processos centrais estavam na base da visão "republicana" do Ministro, como vimos. Apesar das distintas visões presentes no Ministério acerca da participação, através da iniciativa do Ministro e da adesão das Secretarias, se formou um consenso de a Conferência e o Conselho, se contassem com ampla participação de todos os setores envolvidos da sociedade, ajudariam a consolidar o Ministério das Cidades, legitimar suas decisões e pressionar instâncias superiores a acatarem suas propostas. Todas as Secretarias se envolveram na preparação da Conferência, tratando também de elaborar as propostas setoriais. A fala abaixo ilustra o processo de definição de como seria a Conferência, e o posicionamento das Secretarias a esse respeito:

"Foi uma decisão do Olívio trazer isso pro centro da agenda do Ministério, ele nem perguntou a opinião de ninguém, ele falou: nós vamos fazer um processo participativo desde o início. Essa tensão dentro do Ministério sempre existiu, e quem realmente bancou a história da participação pra além daquilo que o próprio movimento de reforma urbana estava colocando era o Olívio e o grupo dele, a Íria Charão, que coordenou o processo de participação no governo dele como governador no RS. Ele traz ela pra fazer isso. A ideia da Ermínia quando a gente começou o ministério, o conselho tal como foi estabelecido na MP 2220, já estava previsto no Estatuto da Cidade, e lá a versão que foi redigida foi negociada no governo FHC, e essa história do conselho não entrou no texto. Por pressão do movimento popular, do Fórum da reforma urbana, acabou saindo uma medida provisória logo depois do Estatuto da Cidade a criação de um conselho pra definição da política urbana, mas era um conselho de representação das entidades. E a ideia da Ermínia e do movimento da reforma urbana, era constituir esse conselho rapidamente, era consenso. O Olívio falou 'não, conselho de cima pra baixo, de jeito nenhum. Para constituir esse conselho nós vamos fazer um processo participativo da base, começar a debater isso nos municípios, a partir dos Estados, e nada de conselho de entidades'. Acabou acontecendo uma negociação com as próprias entidades pra

que uma parte da composição do conselho nacional fosse diretamente nomeada pelas próprias entidades e outra parte eleita pela base. Porque, pelo Olívio, era tudo pela base, eleito diretamente pela base, a partir do processo de conferências. (...) Não era minha posição no início. Eu achava que a gente (FNRU) ia compor esse conselho. Quando o Olívio decidiu propor isso, nós tínhamos um grupo composto pelos quatro Secretários Nacionais, o Gabinete do Olívio e a Secretaria Executiva, que coordenava o grupo. Nosso grupo se reunia semanalmente pra discutir estratégia, política do ministério, orçamento, tudo. Foi no âmbito desse grupo que o Olívio propôs esse método e a gente aceitou. 'Ah, mas não tem gente, não tem estrutura'... 'Ah, vamos fazer como tem e vamos em frente'"

A orientação de Olívio Dutra prevaleceu na disputa interna e obteve adesão de boa parte do corpo técnico, e a primeira Conferência das Cidades foi convocada pelo Ministério em abril de 2003. Seu processo de preparação envolveu a realização de etapas municipais e estaduais entre maio e outubro. Entrevistados relatam que foi rico processo de construção da Conferência, cuja adesão de municípios e organizações de todo o país surpreendeu até mesmo os atores mais articulados com organizações sociais que ocupavam o Ministério (em especial os do FNRU, na SNPU).

"A primeira bandeira que já estava sendo defendida há mais de 20 anos, era fazer uma conferência, uma Conferência das Cidades onde pudesse todos os atores urbanos se reunirem para justamente formular essa política urbana. Então foi a primeira coisa que o Ministério e, graças ao Olívio Dutra, que pegou essa bandeira assim de com toda força e, aí a gente logo em 2003, a gente fez a primeira Conferência. Sem orçamento, sem estrutura, eu digo sempre: quatro gatos pingado que por telefone, por e-mail a gente conseguiu mobilizar o país inteiro" (Entrevistado 6).

Para a montagem desse processo, foi chamada uma primeira reunião preparatória, onde foram convidadas entidades representativas da sociedade civil em âmbito nacional. O Ministério pretendia reunir representantes de 15 entidades, mas apenas nessa primeira reunião já compareceram 81 representantes para formar o que seria chamado de "mutirão da cidadania", responsável por mobilizar organizações e governos para o processo. Isso demonstra uma grande demanda reprimida por participação na área, além de uma grande

mobilização dos atores pelo reconhecimento da importância da construção do processo participativo no MCidades - um dos pilares fundamentais da plataforma da reforma urbana. Nessa primeira reunião foi constituída uma Secretaria Executiva composta de 33 entidades, instituições e órgãos públicos de âmbito nacional (MCIDADES, 2004).

E5 - "Eu lembro que foi chamada uma reunião, um mega reunião em Brasília com os movimentos nacionais, que na época, a gente já fazia esse desenho dos quatro movimentos...

LS - Foi chamado pelo ministério? E chama em nome do fórum ou os quatro movimentos?

E5 - Chamava os quatro movimentos. Sempre teve essa... Em algum momento chamava Fórum, em outro chama Fórum mais os quatro, sempre teve essa ambiguidade. Mas, também, por outro lado outro lado tinha uma tradição que o Fórum tinha uma preponderância dos atores das ONGs sobre os movimentos populares. Na hora de fazer uma representação, era sempre alguém da ONG que fazia. Então chama as ONGs, chama as entidades sindicais, chama prefeituras, chama todo mundo que, parlamentares, inclusive parlamentares federais. Chama todo mundo mais ou menos assim, que tinha a ver com esse assunto, pra montar uma comissão provisória que seria a comissão que iria coordenar a realização da primeira conferência, já que não tinha conselho instalado pra realizar a primeira conferência. Essa comissão, uma comissão enorme, e bastante representativa, pra começar a discutir a primeira Conferência. Então você faz a primeira reunião, identifica quem são esses atores. E essa primeira reunião marcou muito a cara que todo o processo foi ter" (Entrevistado 5).

No processo de montagem da Conferência, observa-se a grande disputa em torno da representação dos segmentos na mesma e no Conselho das Cidades, que seria formado a partir da Conferência. A presença de militantes da reforma urbana na conformação da Secretaria Executiva da Conferência foi um fator importante para garantir a representação dos movimentos no processo.

"A Conferência tinha que eleger as entidades representantes para o Conselho da Cidade, quer dizer, o objetivo da Conferência era começar a formulação da política urbana e também eleger as entidades para o Conselho da Cidade. E isso foi uma negociação para valer, né, porque quando você começa a pensar em um conselho, você tem que começar a discutir com todas as entidades. E o que a gente criou foram os segmentos. Esses segmentos para nós

não era repetir o que estava na Saúde, não, porque a cidade a gente entende que é uma diversidade muito maior do que pensar só um tema, Saúde, pensar só Educação etc., então nós tínhamos que ter essa variedade de setores, de atores dentro da Conferência. Foi difícil, viu? **E eu acho que mesmo assim a gente não conseguiu englobar todo mundo, mas pelo menos a gente conseguiu fazer com que os setores populares fossem a maior força**" (Entrevistado 6, **grifos nossos**).

Vemos, a partir da fala acima, que houve uma disputa em torno das representações para a Conferência, e que o papel dos representantes do Fórum que trabalhavam no Ministério nessa disputa foi por garantir maior representatividade dos movimentos perante os outros segmentos. A Conferência e o Conselho nascem, como se verá, com essa característica de dar maior peso aos setores populares, o que terá consequências para a atuação de outros segmentos e para a qualidade dos embates realizados posteriormente no Conselho.

A presença de atores do campo da reforma urbana dentro da institucionalidade e do cotidiano do Ministério é um elemento fundamental para se compreender também a incidência da pauta da reforma urbana sobre as propostas que foram levadas à Conferência, e que acabaram conformando as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e as políticas setoriais aprovadas na Conferência.

Compreendemos que esse processo de incorporação das pautas na montagem da Conferência só foi possível tendo em vista a presença desses atores enquanto corpo técnico, disputando internamente suas visões. Além disso, trata-se de um Ministério novo com atribuições de integração das políticas setoriais, agenda sobre a qual não se tinha um acúmulo de propostas no âmbito do Estado. O Fórum Nacional da Reforma Urbana, por outro lado, havia construído esse acúmulo ao longo dos anos, e trazia uma plataforma com propostas claras nessa direção, que foram consideradas viáveis entre os atores. Isso garantiu a capacidade de incorporação da pauta da reforma urbana, de maneira geral, no temário e nas resoluções da Conferência. O relato abaixo demonstra a quase automática incorporação das pautas do Fórum no temário da Conferência, tendo em vista a robustez da plataforma da reforma urbana.

"E paralelamente, também, a discussão do temário. Só que nessa primeira conferência era muito mais fácil a discussão do temário. Na verdade, era pegar todo esse acúmulo anterior e jogar na conferência. E referendar isso através de um processo participativo. Então, se você pegar da conferência, ele é uma transcrição da maioria das plataformas, das pautas que já tinha tido anteriormente. A primeira conferência foi muito mais preparada pelo governo do que por esse coletivo. Quem trazia os temas, quem trazia os textos, era mais o governo, era o grupo do FNRU que estava dentro do governo.

Eu acho, hoje, que talvez a gente se achou muito legítimo fazer isso e não percebeu que podia ter sido diferente. Tanto que depois, o próprio conselho do segundo, terceiro mandato, já exigiu mais espaço na definição das pautas. Por exemplo, não existia uma coordenação executiva no conselho, agora existe. Melhorou? Piorou? Eu vejo que é um processo de amadurecimento mesmo" (Entrevistado 5).

O entrevistado, ao dizer que poderia ter sido diferente, demonstra que foi dado maior peso às pautas do FNRU por tais atores se reconhecerem enquanto legítimos representantes da sociedade no processo e não colocar em discussão propostas que pareciam pontos pacíficos que representariam, na visão desses atores, o interesse público, representado pelas noções de justiça social e democracia. Além do maior peso dado a esses atores na distribuição da representação entre segmentos, sua pauta orientou as discussões da Conferência.

A respeito do processo de construção das etapas municipais e estaduais que antecederiam a Conferência Nacional, vemos a preocupação com a mobilização dos municípios a fim de dar força à Conferência Nacional e, assim, legitimar esse processo e o próprio Ministério, conforme ilustra a fala abaixo.

"Nossa maior preocupação [da Secretaria Executiva da Conferência] era que poucos municípios fizessem a conferência municipal porque isso deslegitimaria a Conferência Nacional. O nosso esforço era fazer os municípios fazerem Conferência. Convencer os municípios. Então, íamos falar em tudo quanto é canto: "façam a conferência pelo amor de Deus". De fato, foi com muita participação dos municípios. Agora, com certeza, também, muita conferência de município que fez pra cumprir tabela. Não tinha um acúmulo. E e a

pauta veio muito mais dessas entidades que faziam parte da Coordenação Nacional [do FNRU] do que o que de fato foi discutido na base dos municípios. Isso até hoje é uma polêmica, 'vocês chegam atropelando com a pauta pronta'.

LS - Foi questionado?

E5 - Sempre foi.

LS - Por quem?

E5- Especialmente pelos grupos que não tem uma articulação nacional. Chega com a pauta pronta e passa o trator.

LS- Você pode citar algum desses grupos?

E5- Movimentos soltos. O Mato Grosso, movimentos de Mato Grosso, por exemplo, ficaram irritados com a gente. Movimento de Brasília, abandonou o plenário na primeira conferência, porque percebeu que só tinha condição de ter espaço quem tinha uma articulação em nível nacional". (Entrevistado 5)

Observamos que o domínio de agência por parte do FNRU já havia se consolidado nesse processo em torno dos espaços participativos que constituiriam o Ministério, não havendo abertura para movimentos ou organizações menos articulados nacionalmente. O FNRU e suas pautas foram dominantes durante todo o processo.

Em publicação da série "Cadernos MCidades" de 2004, intitulado "Participação e Controle Social", é relatado o processo de preparação e os resultados da I Conferência.

O Caderno afirma que "a parceria estabelecida entre o Ministério das Cidades e as entidades da sociedade civil foi decisiva para o êxito das Conferências" (MCIDADES, 2004: 21), e que "[as entidades] foram as principais protagonistas do roteiro da democracia iniciado em junho, com a realização da primeira Conferência Municipal" (idem, p. 22).

"Tamanha capacidade de agregar, produzir, acumular e irradiar pensamento sobre políticas públicas de desenvolvimento urbano se explica na própria origem do Ministério das Cidades. Sua agenda é fruto de décadas de formulação, proposição, contribuição, debate e embate em torno de políticas de desenvolvimento urbano. É ele, em si, o arcabouço institucional de um projeto forjado na resistência, reconhecido como direito magno do Estado brasileiro na Constituição de 1988 - o Direito à Cidade" (MCIDADES, 2004: 22).

O Ministério das Cidades estima que foram realizadas 1.430 conferências municipais e 150 conferências regionais reunindo 2.027 municípios, e 27 conferências estaduais, incluindo o Distrito Federal, com a participação de cerca de 320 mil pessoas. As conferências municipais, regionais e estaduais tinham como objetivos principais fazer um balanço das políticas urbanas existentes e reunir propostas para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e para as políticas setoriais, além de propor formas de participação no processo de formação do Conselho das Cidades (MCidades, 2004).

A Conferência Nacional, por sua vez, reuniu 2.510 delegados eleitos nas etapas anteriores, sendo 999 administradores públicos e legisladores, 626 militantes de movimentos sociais e populares, 251 representantes sindicais de trabalhadores, 248 representantes de operadores e concessionários de serviços públicos, 193 delegados de ONGs e entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e 193 representantes de empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano (MCidades, 2004).

Na abertura da I Conferência, a fala do Presidente Lula volta-se claramente aos movimentos de moradia, e transparece o maior compromisso do governo (e histórico, do PT) com o tema da habitação:

"Vocês conhecem as pessoas que trabalham com o Olívio Dutra e conhecem o Olívio Dutra. Vocês sabem que essas pessoas têm compromisso histórico e de vida na tentativa de resolver o problema da falta de moradia digna. (...) O compromisso com a moradia não é um compromisso apenas programático. Para nós, é um compromisso de vida. E nós vamos fazer o esforço que for necessário (...) fazendo o máximo que o Presidente da República e seu governo podem fazer pela Habitação e pelo Saneamento" (MCIDADES, 2004: 22-23)

Os objetivos gerais da I Conferência Nacional eram de estabelecer diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e políticas setoriais, e aprovar atribuições, estabelecer a composição e eleger o Conselho das Cidades (ConCidades).

A questão prioritária da PNDU era a habitação, inserida no contexto do desenvolvimento urbano (Maricato, 2006), pautado pelos princípios do direito à cidade, função social da propriedade e gestão participativa, e respectivos instrumentos. Tinha, como diretrizes, a integração das políticas fundiária, habitacional, de saneamento

ambiental e trânsito, transporte e mobilidade urbana; articulação da política urbana às políticas sociais e de desenvolvimento; participação social; desenvolvimento e capacitação técnico-institucional; diversidade urbana, regional e cultural; políticas abrangentes e massivas; e redes de cidades mais equilibradas (BRASIL, 2010).

Tratava-se, portanto, de uma iniciativa importante para constituir um sistema integrado de políticas públicas até então muito fragmentadas, construindo um modelo de gestão descentralizado e participativo, sob coordenação do Ministério das Cidades. O processo de formulação das políticas setoriais que comunham a PNDU teria continuidade através do Conselho Nacional das Cidades e das secretarias respectivas.

Na proposta original do FNRU, a PNDU lançaria as bases para a constituição de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), semelhante ao SUS ou ao SUAS mas de cunho mais complexo, visto que integraria setores distintos. No Sistema o repasse de recursos se daria de fundo a fundo, com conselhos próprios em todos os níveis de governo, respeitando o pilar da gestão democrática das cidades como eixo fundamental. No entanto, como veremos, a fragmentação original das políticas urbanas e do próprio Ministério, além da menor clareza por grande parte dos atores do FNRU acerca dessa proposta genérica (em que pese especialistas que vinham desenvolvendo-a e defendendo-a no âmbito do Fórum), foram fatores que contribuíram para que o projeto de Sistema não vingasse. No entanto, neste momento da primeira Conferência, a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano seguiu seu curso.

A Conferência teve duração de 4 dias de debates fundamentados pelo texto-base distribuído pelo Ministério, "Cidade para Todos - Construindo uma política democrática e integrada para as cidades".

Entre as resoluções aprovadas pela Conferência, é estabelecida a missão do Ministério das Cidades:

"Garantir o direito à cidade a todos os seus habitantes, promovendo a universalização do acesso à terra urbanizada e à moradia digna, ao saneamento ambiental, à água potável, ao trânsito e à mobilidade com segurança, e ao ambiente saudável, **por meio da gestão democrática**" (MCIDADES, 2004: 24 - **grifos nossos**).

Tal como na proposta de reforma urbana defendida pelo FNRU, a gestão democrática é entendida no texto como o pilar de sustentação da política urbana, por

meio do qual se garantiria os demais direitos. Os princípios aprovados para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano compõem a noção mais ampla de direito à cidade, entendido como

"o direito à moradia digna, à terra urbanizada, ao saneamento ambiental, ao trânsito seguro, à mobilidade urbana, à infraestrutura e aos serviços e equipamentos urbanos de qualidade, além de meios de geração de renda e acesso à educação, saúde, informação, cultura, esporte, lazer, segurança pública, trabalho e **participação**" (idem - **grifos nossos**).

O direito à participação é colocado, novamente tal qual se propõe na plataforma da reforma urbana, como parte integrante da noção de direito à cidade. O texto desenvolve os princípios da moradia digna, do saneamento ambiental público, do transporte público, da função social da cidade e da propriedade, da gestão democrática e controle social, da inclusão social e redução das desigualdades, da sustentabilidade financeira e sócio-ambiental da política urbana, do combate à discriminação de grupos sociais e étnico-raciais, do combate à segregação urbana e da diversidade sócio-espacial em consonância com o projeto de reforma urbana.

Em seguida, são definidas as diretrizes e ações da PNDU e das políticas setoriais (fundiária, de habitação, de saneamento ambiental, de trânsito e de transporte e mobilidade urbana) em conformidade com o projeto de reforma urbana, e que aqui não cabe detalhar. Destacamos, em todo o documento, a presença de diretrizes que estabelecem a gestão democrática, a descentralização e o controle social sobre todas as fases das políticas públicas, com criação e fortalecimento de conselhos setoriais e das cidades em níveis estaduais e municipais; diretrizes para articular as diferentes políticas públicas (setoriais da política urbana e política urbana com outras políticas sociais); e a regulamentação dos instrumentos definidos pelo Estatuto da Cidade.

#### **4.4. O Conselho Nacional das Cidades**

A Conferência aprovou a criação e elegeu a composição inicial do Conselho das Cidades (ConCidades) e estabeleceu seu funcionamento. Na proposta aprovada na Conferência, o ConCidades seria deliberativo. No entanto, conforme vemos pela fala do Entrevistado abaixo, devido a resistências dentro do governo em relação ao caráter deliberativo do Conselho, o mesmo foi criado como consultivo.

"E1 - Houve resistência quando a primeira Conferência aprova que o Conselho tem que ser deliberativo. Isto tem influência porque ele não é aprovado com deliberativo, ele não sai como deliberativo, mas como consultivo.

LS – E essa resistência veio de onde?

E1 – Veio da Fazenda. Porque segundo os técnicos e os políticos, para criar um Conselho que fosse deliberativo, não poderia partir de uma proposta do Legislativo e do Executivo, porque ela teria que ter verbas próprias. A ausência de verba própria foi dito que era o limitador" (Entrevistado 1).

Conforme ilustrado pelo entrevistado, e confirmado por diversas falas, o Ministério da Fazenda ofereceu entraves ao alcance da participação que estava sendo implementada e, por conseguinte, à criação de uma lógica sistêmica para o setor, onde o repasse e a utilização de recursos nos diferentes níveis de governo seria condicionado à aprovação e ao controle por parte de espaços participativos (em especial conselhos). Como veremos, mesmo no caso do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, criado sob essa lógica e com grande peso das instâncias participativas em seu modelo, que contava com recursos próprios, foi esvaziado por pressão do Núcleo Estratégico de governo, no qual o Ministério da Fazenda se inclui. A questão de recursos próprios não era, portanto, um motivo suficiente para justificar a resistência desse Ministério em implementar espaços participativos com poder deliberativo. Identificamos, ao longo da pesquisa, que havia uma resistência mais forte desses órgãos em relação ao compartilhamento de poder decisório (em especial sobre a definição da aplicação de recursos) com a sociedade, o que seria papel do governo definir (visão "governista").

O Conselho das Cidades (ConCidades) foi empossado em abril de 2004. O ConCidades é composto de 71 membros titulares e seus respectivos suplentes,

organizados por setores da seguinte maneira: 14 vagas para o Poder Público Federal; 6 vagas para o Poder Público Estadual; 10 vagas para o Poder Público Municipal; 19 vagas para o Movimento Popular; 7 vagas para Empresários; 7 vagas para Trabalhadores; 5 vagas para Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa; 3 vagas para Organizações Não-Governamentais. Cabe ao ministro a presidência do Conselho. Foram formados quatro Comitês Técnicos com a atribuição de assessorar o funcionamento do Conselho. São eles: Habitação; Saneamento Ambiental; Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana; e Planejamento Territorial Urbano. Cada Comitê conta com 50 integrantes, entre conselheiros titulares e suplentes, além de observadores de cada Estado, respeitando a proporcionalidade dos distintos segmentos, e oito entidades convidadas pelo ministro (MCIDADES, 2004).

O pronunciamento do Ministro Olívio Dutra no dia da posse do ConCidades exalta a mobilização que o processo iniciado em 2003 suscitou, reconhece o Ministério das Cidades como conquista dos movimentos sociais, e menciona a construção de um novo modelo de gestão com a participação da sociedade através do Conselho:

"Essa imensa energia e exemplo de mobilização cidadã nos coloca, governos e sociedade civil, a responsabilidade de criar um novo modelo de gestão pública no país, baseado na parceria, no compartilhamento das decisões, na franqueza e na solidariedade. (...) Somos, portanto, protagonistas da construção de um espaço que nos permitirá multiplicar as oportunidades de participação popular, além de definir e fiscalizar as políticas públicas deste país no campo da moradia, do saneamento ambiental, da mobilidade urbana e trânsito. Neste sentido, o Ministério das Cidades, fruto também de demanda dos movimentos sociais e, portanto, da sociedade civil brasileira, vem se empenhando para (...) criar, com a participação do Conselho das Cidades, um novo paradigma de planejamento e gestão urbana" (MCIDADES, 2004: 51-52).

O ConCidades foi criado através de Medida Provisória, e não por lei e, ao contrário do que definiu a Conferência, seu caráter é consultivo e não deliberativo. Além disso, é atrelado à estrutura do MinCidades. Estes fatores fazem com que seu poder seja restrito, não apenas no que se refere ao poder de vinculação de suas decisões à política urbana, mas também em relação a sua permanência, já que, com uma eventual dissolução

do Ministério das Cidades para construção de outro órgão, o ConCidades seria também dissolvido sem obrigatoriedade de sua substituição por qualquer outra instância. Esta condição particular do ConCidades o fragiliza e o sujeita à vontade política do governo federal e do Ministro, como observa Cavalcanti (2009).

O fato de o ConCidades ser consultivo e facilmente dissolvido por sua vinculação institucional à estrutura do MCidades não foi um problema durante a gestão Dutra segundo diversos entrevistados, devido à sua disposição em relação à participação, e à relação de confiança e diálogo aberto construída entre o Ministro e o ConCidades. Havia, naquele período, um acordo tácito, de que o Ministro sempre acataria e homologaria as decisões do ConCidades. Observa-se, portanto, que o conselho, detentor de pouca autoridade formal e prática, respaldava-se no Ministro (autoridade formal hierarquicamente superior) para garantir sua existência e poder disputar poder no setor.

"Ficou, desde aquela época, a discussão de um mandar um projeto de lei pra alterar isso [o caráter consultivo] e mais umas coisas do conselho. Só que durante a gestão do Olívio havia uma pactuação, implícita ou explícita, de que o que fosse combinado valia, mesmo o conselho não sendo deliberativo, ele deliberava sim, era uma pactuação. E tinha um pacto. As coisas do conselho eram aplicadas. Agora, isso nunca foi normatizado e isso, também, mesmo na época do Olívio, também, era relativo. Então, em algumas questões começou a não valer" (Entrevistado 5).

Como vimos, mesmo com a pactuação feita pelo Ministro com o Conselho, nem sempre suas deliberações foram acatadas pelo Ministério, o que fragiliza e limita a incidência do Conselho. Essa questão volta à pauta do Conselho em diversos momentos ao longo da gestão Lula, na tentativa dos defensores do ConCidades assegurarem sua continuidade e ampliarem seu poder, especialmente após a saída de Dutra e entrada de Fortes na sua direção, com a fragilização do Ministério e o esvaziamento do Conselho (nas palavras dos entrevistados), como veremos no próximo capítulo.

"E1 – Eu acho que a [pauta] mais importante era, para o movimento, para o Fórum e, para uma grande parte de nós, a do caráter deliberativo do Conselho. Então esse era o embate, que volta sempre. Até hoje em toda reunião volta, o Conselho tem que ser deliberativo.

LS – Mas isso é um embate com o Ministério ou é com outras instâncias?

E1 – Não é um embate com o Ministério (...) mas com o Núcleo Estratégico de governo" (Entrevistado 1).

Aqui novamente observamos o Núcleo Estratégico de governo como conjunto de atores que disputavam com o MCidades pela permanência das configurações de poder existentes e, como órgãos mais robustos, bem posicionados estrategicamente e consolidados institucionalmente, conseguiam barrar as tentativas de busca de autoridade prática entre os órgãos do MCidades, em especial o conselho, onde ficava clara a dimensão de compartilhamento de poder decisório sobre a política com a sociedade.

O início do funcionamento do ConCidades foi marcado pela presença ativa dos secretários nacionais à frente dos comitês técnicos, e pelo compromisso político do governo federal na implementação das decisões do conselho, conforme relatam BERNHARDT (2009) e entrevistados conforme acima.

O Conselho aprovou as propostas das políticas nacionais de habitação, saneamento ambiental, trânsito, mobilidade e transporte urbano. Aprovou ainda a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos e o Programa Nacional de Regularização Fundiária, entre outros assuntos. Essas propostas foram fruto das resoluções da Conferência Nacional das Cidades (MCidades, 2004).

Entrevistados que ocupavam cargos de direção das Secretarias do Ministério à época relatam a importância do ConCidades para governo e sociedade naquele período, não sem conflitos entre segmentos distintos, mas com grande capacidade propositiva, de disputa e definição de ações a serem adotadas pelo Ministério.

"Foi um processo que foi intensamente brigado [as deliberações do ConCidades]. Eu lembro que foi interessante o seguinte: membros que estavam no governo o Benny, a Raquel, a Ermínia, iam defender proposta no microfone, iam bater boca de proposta no plenário. Atuavam na discussão das questões, estavam nos grupos de trabalho defendendo as propostas e atuavam ali disputando a posição mesmo. A aquilo ali era um negócio muito legal" (Entrevistado 5).

Nas próximas seções, exploramos as ações iniciais desenvolvidas durante a gestão Dutra, no processo de estruturação das primeiras políticas e programas empreendidos pelo Ministério.

#### **4.5. Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU)**

A SNPU foi criada com o objetivo de estruturar nacionalmente o planejamento territorial e política fundiária urbanos, conforme disposições do Estatuto da Cidade, ampliando o acesso à terra urbana para a população de baixa renda em condições adequadas, agindo na regularização dos assentamentos de baixa renda e no combate à formação de novos assentamentos precários no país (Rolnik, 2006).

No primeiro ano da gestão Lula, com o contingenciamento de recursos, observa-se a forma criativa com que essa Secretaria, liderada por Raquel Rolnik, conseguiu alavancar seus objetivos com poucos recursos:

"No primeiro momento foi uma falta muito grande de recursos, porque o orçamento era muito pequeno, especialmente na área que eu estava, de Programas Urbanos, não tinha dinheiro. Já que não tinha dinheiro, foi uma coisa que a Raquel, que o estilo dela trouxe: já que não tem dinheiro, vamos utilizar outros recursos que nós temos pra fazer isso acontecer. Que foi a questão da articulação dos atores políticos, que foi fazer a campanha de regularização fundiária, fazer a campanha do plano diretor, que, claro precisava de recursos, mas o resultado não dependia unicamente de disponibilizar recurso para fazer aquilo. Essa capacidade, por exemplo, de articular esses atores, então, primeiro ano, por exemplo, teve um super seminário sobre a regularização fundiária. A grana que tinha era uma miséria, uma merreca, só que era um jeito de você conseguir potencializar e colocar esse assuntos na pauta. Depois aconteceu de ter um pouco mais de dinheiro, mas no primeiro ano era muito mais essas pautas" (Entrevistado 5).

A partir do final do primeiro ano de governo, foram criados 4 programas: Fortalecimento da Gestão Urbana; Programa Papel Passado; Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais; e o Programa de Prevenção da Ocupação das Áreas de Risco (idem).

Segundo Raquel Rolnik, então Secretária Nacional de Programas Urbanos,

"o Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais buscou transformar prédios e imóveis vazios ou subutilizados, inclusive os de patrimônio da União, e do Fundo Previdenciário, a Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), em moradia, em projetos de reabilitação de áreas centrais e portuárias esvaziadas e degradadas. O desafio de reabilitar os centros como estratégia de ampliação do espaço de urbanidade para todos é, como todos sabemos, de enorme complexidade. Entre outros fatores, não há solução possível que não rompa com a cultura corporativista dos vários entes públicos envolvidos na região (...), a eterna luta entre órgãos setoriais e entre os entes da federação, pelo controle e gestão do 'público'. Também significa romper o paradigma de que requalificar é sinônimo de excluir qualquer traço da presença dos mais pobres (...)" (ROLNIK, 2006: 204).

Já o Programa de Prevenção da Ocupação das Áreas de Risco

"foi estruturado para apoiar os gestores municipais das cidades brasileiras onde mais ocorreram mortes em função de escorregamento de encostas para tratarmos esse tema de forma preventiva (por meio de Planos de Redução de Riscos) e de gestão. Além de custear a elaboração desses planos, o programa propiciou ações de treinamento, capacitação e disseminação" (idem: 205).

O Programa Papel Passado visava apoiar estados, municípios e comunidades nas ações de regularização patrimonial e administrativa dos assentamentos urbanizados (regularização fundiária). Além disso, o programa "também viabiliza a regularização pelos municípios de terrenos da União, Rede Ferroviária Federal S.A. e outros órgãos federais, além de propiciar, por meio de parceria com os cartórios, a gratuidade do registro dos imóveis" (idem, p. 206).

Por fim, destaca-se o Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana, que visava fomento à formulação de planos diretores participativos, especialmente nos municípios brasileiros com mais de 20.000 habitantes e os integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos.

Para viabilizar este programa, foi criada, a partir de debates no âmbito da Câmara de Planejamento Territorial Urbano do Conselho Nacional das Cidades, e em parceria

com as entidades e órgãos governamentais integrantes do conselho, uma ampla campanha nacional pela implementação dos planos diretores participativos.

A campanha organizou-se a partir de uma Coordenação Nacional composta por membros do Conselho, constituindo-se em duas frentes: uma campanha de massa voltada para o conjunto dos cidadãos e uma campanha dirigida a gestores e técnicos municipais, vereadores, lideranças sociais. Contou com núcleos formados em todos os estados que se capilarizaram através das entidades do Conselho, fundamentais para disseminar a Campanha, especialmente considerando os escassos recursos existentes no Ministério.

Em um ano a campanha conseguiu atingir aproximadamente 1.600 cidades. Vinte e seis núcleos multiplicadores estaduais foram instalados. A criação dos núcleos com apoio das organizações descentralizadas permitiu uma grande capacidade de mobilização das prefeituras e movimentos locais. Os núcleos não eram formados apenas pelas organizações presentes do ConCidades, envolvendo associações de municípios e de vereadores; entidades ligadas ao Fórum Nacional da Reforma Urbana; governos estaduais; representações regionais de órgãos públicos federais e estaduais, sindicatos e entidades profissionais (como CREA e sindicatos de arquitetos, engenheiros e geógrafos); ONG, universidades; Ministério Público e Judiciário; e outras entidades da sociedade civil.

Foi marcante a presença de movimentos populares, especialmente os quatro movimentos nacionais de peso no Ministério e no ConCidades (Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM), Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), Central dos Movimentos Populares (CMP) e União Nacional por Moradia Popular (UNMP) (MCidades, 2005). Estas foram as grandes responsáveis pela implementação da campanha, segundo relatos dos envolvidos.

Ao Ministério das Cidades coube oferecer apoio técnico, através do repasse de recursos (montante de R\$ 55 milhões) para os Municípios implementarem o processo, produção de materiais (como o kit campanha), repasse de recursos aos núcleos estaduais, para atividades de sensibilização e capacitação; cadastro de profissionais para capacitação e implementação do Estatuto da Cidade; realização de oficinas, através da SNPU, para formação de multiplicadores da campanha.

O Conselho das Cidades aprovou quatro resoluções que orientam os municípios na implementação do Estatuto da Cidade: a de nº 15, cria a Campanha, a de nº 25 explicita os municípios obrigatórios e orienta o processo participativo, a de nº34 que define o conteúdo mínimo do Plano Diretor Participativo e a de nº 83, que orienta o processo de revisão de planos diretores.

Com a implementação da campanha, formou-se uma rede para monitoramento dos processos nos municípios, construção de um banco de experiências e contatos, e fonte de trocas sobre as experiências.

Um fator que contribuiu para a potencialização das atividades da Campanha foi o fato de esta ter se desenvolvido simultaneamente ao processo de construção das Conferências Municipais e Estaduais das Cidades, seguindo a orientação do Conselho Nacional das Cidades. O Plano Diretor Participativo foi incorporado à pauta de discussões das Conferências como um dos temas prioritários, ao lado dos temas básicos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Neste processo foi fundamental a atuação das organizações da sociedade civil do campo da reforma urbana, especialmente os movimentos populares que compõem o FNRU. Não apenas como agentes da implementação da Campanha, sensibilizando e mobilizando os municípios, mas como idealizadores e definidores de todas as etapas do processo, dos conteúdos, metodologias, formas de construir relações com os diversos atores. O Ministério precisava do apoio destes atores e, em uma relação de abertura, os dotou de autonomia para conduzir o processo. Soma-se a isto que o montante de recursos disponíveis para a realização da campanha pelo Ministério não teria sido suficiente sem o apoio destas organizações em disponibilizar sua estrutura e suas redes de relação.

É importante reconhecer que não se tratava da definição de uma política. Era, ao contrário, uma ação de implementação de definições pré-existentes no Estatuto da Cidade - a primeira com tamanho alcance. Por outro lado, este fato não anula o significado deste processo: o posicionamento ativo do Ministério pelo aprofundamento do Estatuto e seus princípios para a gestão municipal, assumindo o papel de coordenação mas sem monopolizar ou centralizar as ações e o contato com o nível municipal - tal como idealizado pelo campo da reforma urbana.

Esse processo tem um significado muito maior sob a perspectiva da luta pela legitimação do Ministério perante outros órgãos da gestão federal e a sociedade: tratou-se de uma estratégia de dar peso político e mostrar a capilaridade do Ministério em todo o país através da mobilização de municípios e estados, governo e sociedade, em torno de uma questão de política pública concreta, em um contexto de escassez de recursos. Em outras palavras, os atores da SNPU demonstraram que, apesar de escassez de recursos e capacidades instaladas, além da falta de reconhecimento de sua legitimidade, eram capazes de agregar atores múltiplos e demarcar espaço no setor. Essa mobilização de atores múltiplos em todo o país só pode ocorrer tendo em vista as redes em que os atores se inseriam previamente. Isso significa dizer que o agente da política - os indivíduos ali presentes, com suas trajetórias e relações específicas - é relevante para explicar o alcance de ações do Estado. De maneira criativa, com poucos recursos e mobilizando redes pré-constituídas de apoio ao projeto da reforma urbana, os agentes da política encontraram espaço para alavancar um processo amplo que dotou a SNPU de maior força nas disputas em que estava inserida.

Este processo impactou de maneira muito positiva as relações entre o campo da reforma urbana e o Ministério, consolidando uma relação de confiança, que perdurou durante a gestão Dutra. Impactou também no fortalecimento de mobilização da sociedade civil, de disseminação dos princípios da reforma urbana e dos instrumentos já existentes que regem a política urbana, e da construção de práticas de gestão participativas em milhares de municípios (em que pese a qualidade variável destes processos).

#### **4.6. Secretaria Nacional de Habitação (SNH) e Política Nacional de Habitação (PNH)**

Diferentemente dos desafios enfrentados pela SNPU na implementação de suas ações, que se dava no nível descentralizado, a SNH tinha o desafio de reunir, sob sua coordenação, programas já existentes, cujas definições se concentravam na Caixa Econômica Federal, atrelada ao Ministério da Fazenda. Esse processo de disputa pela autoridade prática sobre as políticas e os programas de habitação no nível federal se deu durante todo o período estudado e, ao final do processo, a CEF continuou concentrando

maior poder decisório sobre o setor do que a própria Secretaria e o Ministério, como veremos.

"Na habitação, você teve todo um esforço do Jorge Hereda, num primeiro momento, de construir, de botar pra andar. Na verdade, a máquina federal estava, pela política recessiva do Fernando Henrique, montada pra não funcionar, montada pra ficar parada. Então era você fazer o contrário: pegasse a mesma máquina e remontá-la pra que ela andasse e, claro, teve muito conflito, teve muita dificuldade na relação com a Caixa, que até hoje, é um conflito permanente a relação Ministério-Caixa. O Jorge era o secretário naquela época e, depois, virou-vice presidente da Caixa. Então, fazer a Caixa que tinha autonomia, e tem, uma autonomia absoluta na implementação das políticas dos programas do Ministério, que ela se submetesse ao Ministério, à política defendida pelo Ministério, então essa é uma briga que até hoje..., naquela época, imagina? Naquela época, o Ministério era um negócio de meia dúzia de funcionários e a Caixa, esse monstro enorme que tem impacto no Brasil inteiro, sempre foi muito desigual, naquela época era pior ainda" (Entrevistado 5).

Além de atuar em um sub-setor com um legado institucional de peso, historicamente constituído, onde a autoridade e as capacidades estatais sobre a política eram extremamente concentradas em uma instituição robusta, os programas a serem implementados já haviam sido definidos em gestões passadas. Coube à Secretaria Nacional de Habitação dar continuidade aos programas herdados do governo FHC, em execução, buscando alterar gradualmente a faixa de público-alvo para as camadas mais pobres. Os programas que tiveram continuidade foram: Carta de Crédito Individual, Carta de Crédito Associativo, Apoio à Produção de Habitação e o Pró-Moradia (utilizando recursos do FGTS), o Programa de Arrendamento Residencial (do FAR), e os programas Habitar-Brasil (que passou a se chamar HabitarBrasil/BID) e o Programa de Subsídio Habitacional (com recursos do OGU) .

O Programa Crédito Solidário foi o único programa realmente novo criado no período, em 2004, a partir da pressão dos movimentos populares do FNRU através do Ministério das Cidades e dos técnicos provenientes do campo da reforma urbana.

"Um conflito que teve com os movimentos foi que não tinha nenhum programa que permitisse autogestão, e aí foi uma briga danada. Até que no final de 2003 se conseguiu formatar o programa Crédito Solidário. O Jorge Hereda que bancou isso, mesmo tendo posições contrárias dentro do próprio Ministério. Os contrários, opositoristas, não achavam que seria importante" (Entrevistado 5).

O Programa Crédito Solidário é um programa de financiamento habitacional voltado a famílias de baixa renda, a ser gerido através de associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil via autogestão. Essa modalidade de participação, apesar de não ter sido consensual, não sofreu grande oposição dentro e fora do governo. Acreditamos, em diálogo com as extensas conversas feitas com os entrevistados, que isso se deve ao volume de recursos destinados a essa forma de gestão dos programas e, além disso, que essa forma de participação não altera questões estruturantes da política habitacional.

Em entrevista com representantes da SNH, observamos que a estratégia principal adotada por essa Secretaria para dotar-se de autoridade prática nesse jogo desigual de poder foi construir, a partir da contratação de especialistas acadêmicos e de órgãos de pesquisa de ponta no país, um diagnóstico atualizado da questão habitacional no Brasil e dos programas já existentes. Ou seja, tratou de capacitar-se tecnicamente a fim de se tornar um órgão gerador de propostas bem fundamentadas no setor e buscar respaldo e legitimidade perante os especialistas reconhecidos na área.

Essa estratégia na luta por autoridade prática distingue-se daquela adotada pela SNPU. É considerável também, no caso desta Secretaria, a abertura para o diálogo com movimentos e outras organizações do campo da reforma urbana. No entanto, tais atores eram vistos pelos entrevistados como reivindicantes de ações, e não como potenciais propositores de soluções para as políticas ou um elemento estratégico para ampliar a força da SNH na disputa por autoridade prática.

O objetivo maior da SNH era reduzir o déficit habitacional e retomar o investimento em habitação de interesse social. A Política Nacional de Habitação (PNH, de 2004), elaborada pela Secretaria Nacional de Habitação, consistiu em uma tentativa de formular um novo "pacto sócio-territorial" para o combate ao déficit habitacional urbano, estimado pelo Ministério em 7 milhões de famílias, do qual 92% se concentrava na faixa

de população com renda familiar de até 3 salários mínimos. Ainda segundo o Ministério, 10 milhões de domicílios apresentavam carência de infra-estrutura básica (MCidades, 2004).

Os objetivos gerais, expressos pela PNH, eram: universalizar o acesso à moradia digna; promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade; fortalecer o papel do Estado na gestão da política e na regulação dos agentes privados; tornar a questão habitacional uma prioridade nacional; democratizar o acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis; ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional; e incentivar a geração de empregos e renda a partir da indústria de construção (MCidades, 2004: 31).

A PNH estruturou-se em 4 componentes principais: Integração Urbana de Assentamentos Precários; a urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários; a provisão da habitação; e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano (MCidades, 2004: 29). A PNH foi pensada a partir da ótica do desenvolvimento urbano integrado, e estruturou-se em torno de três eixos: política fundiária (acesso à terra), política financeira (acesso a recursos) e estrutura institucional (gestão da política) (Maricato, 2006). Estabeleceu um conjunto de instrumentos a serem criados para viabilizar sua implementação: o Sistema Nacional de Habitação (SNH); o Desenvolvimento Institucional; o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação; e o Plano Nacional de Habitação (MCidades, 2004).

A PNH reforçava o direito à moradia, princípio já incorporado pelo Estatuto da Cidade, através do estímulo para que governos municipais incluíssem instrumentos urbanísticos de enfrentamento do déficit habitacional em seus Planos Diretores e Planos Locais de Habitação. Além disso, fomentava uma nova leitura da problemática habitacional a partir de elementos do direito à cidade, tais como infraestrutura, saneamento, acesso a equipamentos e serviços públicos, mobilidade, qualidade da habitação etc. (MCidades, 2004; Ferreira e Bentes Sobrinha, 2010).

A PNH seria regida de acordo com os seguintes princípios, elencados aqui de maneira resumida: direito à moradia; inclusão social através de moradia digna; função social da propriedade; questão habitacional como política de Estado, pactuada com a sociedade; **"gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da**

**sociedade**, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos"; e articulação das ações de habitação à política urbana (MCidades, 2004: 31, **grifo nosso**).

Nota-se que os princípios contidos nos 3 eixos da reforma urbana, quais sejam: direito à cidade, gestão democrática e função social da propriedade, foram colocados enquanto princípios estruturantes da PNH.

#### **4.7. Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS e FNHIS)**

No tema do financiamento habitacional, foi criado o Sistema Nacional de Habitação, em 2005, visando combater o déficit habitacional, com especial foco à faixa de população de renda de até 5 salários mínimos, onde se concentra o maior déficit habitacional. O SNH prevê a integração do governo Federal, dos Estados e Municípios com os bancos, Organizações Não Governamentais (ONG), sindicatos e setor produtivo.

Esta proposta dividiu-se em dois subsistemas, um de mercado e um de habitação de interesse social.

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. Resgata uma importante demanda da emenda constitucional do movimento da reforma urbana de 1987 e era a principal pauta do FNRU levada ao Ministério das Cidades.

O SNHIS tem como principal objetivo garantir investimentos e subsídios para habitação de interesse social , à população de baixa renda (até 3 salários mínimos), em especial a moradores de assentamentos precários ou favelas . Visa centralizar todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social. Estabelece um novo modelo de gestão descentralizado, democrático e participativo, com maior volume de recursos não onerosos e instrumentos de controle e de avaliação de resultados. Exige, como uma das condições para habilitação aos recursos do FNHIS a criação de Fundo e Conselho Gestor, com caráter deliberativo, participação da sociedade e de movimentos populares ligados ao setor habitacional para definição de prioridades, seleção de projetos e gestão dos recursos, pelos municípios e estados. Neste sentido representa um avanço no aprofundamento do princípio da gestão democrática e na construção de uma política

integrada e descentralizada. Representa, também, um novo marco jurídico que trata das demandas da reforma urbana.

O SNHIS foi uma das últimas conquistas do FNRU durante o mandato Dutra, e seu funcionamento dependeria de negociações com o governo, envolvendo a Presidência, a Casa Civil e o Ministério da Fazenda, além do Ministério das Cidades.

A aprovação da Lei se processou de maneira conflituosa dentro do governo desde o início do governo Lula. Segundo entrevistados, havia oposição dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda à criação de um fundo próprio, motivados pela crítica ao engessamento do orçamento público. Já o Ministério das Cidades, de acordo com a proposta do FNRU, se posicionava a favor de sua criação. Segundo entrevistado,

"Foi na véspera da primeira conferência que se ameaçou, os movimentos então fizeram ameaça de boicotar a conferência, de fazer um escândalo na conferência porque não tinha a posição do governo definida (...) O congresso não se mexia porque o governo não sinalizava, estava clara essa questão. Aí foi uma negociação interna, ainda na véspera da conferência, com o ministro, com o secretário, com o presidente. Aí, no dia da conferência, o Lula falou: boa tarde e o fundo vai ser criado, primeira coisa que ele falou. Aí você não tem dúvida, inclusive o Lula tinha uma relação histórica com o Fundo. E eu lembro que foi uma coisa muito legal. Que foi na reunião seguinte à conferência. Voltou a ter negociação com os vários Ministérios. Aí vem o povo do Planejamento falando que era um absurdo. Mas o presidente falou que se comprometia com o fundo. Aí vem alguém e fala: o presidente foi mal assessorado nessa questão. Nessa hora, a Casa Civil, José Dirceu falou: nós somos agentes de operação do governo, o presidente disse o que é pra fazer. Não cabe a nós discutir se vai fazer ou não, cabe a gente discutir como nós vamos cumprir a ordem do presidente. (...) Essa é uma das pautas prioritárias. Claro, que você vai encontrar várias pautas. Mas pra gente, do movimento de moradia, essa pauta..." (Entrevistado 6)

A proposta de criação do Fundo era uma luta antiga dos movimentos de moradia e do FNRU, e uma das principais pautas colocadas por tais atores ao governo Lula. É interessante notar, a partir da entrevista acima, o compromisso expressado por Lula com o tema, mesmo sem consenso entre os ministérios, o que foi fundamental para a aprovação dessa pauta.

A proposta do Fundo não foi aprovada exatamente da maneira que foi idealizada pelos movimentos. Estes propunham que fosse um fundo contábil, e que concentrasse todos os recursos para habitação de interesse social, passando pelas definições dos respectivos conselhos em cada nível de governança. No entanto, foi criado como fundo orçamentário concorrente com outras formas de repasse de recursos, que continuaram a operar paralelamente ao Fundo, indo contra as diretrizes que norteavam a construção de uma política e um sistema integrados, e as ações para habitação de interesse social se constituíram de maneira fragmentada. Esta concorrência e fragmentação entre ações se exacerbou ainda mais com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009.

Segundo entrevistado,

"Na verdade, ele [o FNHIS] não é mais que uma rubrica no orçamento e a operação dele é toda igual a operação do Orçamento Geral da União. Que hoje tem em todo o governo uma avaliação de que as formas de operação de repasse de recursos voluntários do OGU, independente de outras áreas, ele é extremamente engessado pelas normas que o próprio governo criou. E, portanto, é um fundo que já nasceu com essas deficiências. (...) Nossa proposta é a seguinte: que todo recurso que fosse para habitação popular de qualquer instância do governo passasse pelo FNHIS. Você não poderia ter coisas paralelas, e o que esta acontecendo é exatamente o contrário. Então, na verdade, se criou o fundo. E foi uma decisão forte, pesada criar o fundo. Criou-se o conselho do fundo. Brigou-se pelo conselho do fundo. Só que ele ficou absolutamente lateral. Essa é uma das polêmicas que até hoje permanecem. Na penúltima reunião do conselho das cidades, quando a Miriam Belchior foi apresentar o Minha Casa Minha Vida II, novamente, o movimento foi com todo o peso lá, questionando porque o recurso de Minha Casa Minha vida, pra população de zero a três, não passa por dentro do FNHIS. E ela disse assim: é pra esquecer isso, isso não vai acontecer nunca. E aí continua como uma das grandes polêmicas. (...)

Porque o FNHIS não funciona, não opera, não roda. E o FAR [Fundo de Arrendamento Residencial], ele como é um fundo contábil ele tem mais flexibilidade, basicamente o FNHIS teria que se passar os recursos para as prefeituras, para os fundos municipais das prefeituras, e o FAR passa direto para os empresários. A relação não passa pelo município. Não tem nenhuma relação federativa e, para nós, a ideia do sistema era exatamente isso. E aí, a ideia nossa

do sistema de habitação era muito mais parecida com o SUS do que o que é hoje" (Entrevistado 6).

Vimos, pela fala acima, que o avanço representado pela criação do SNHIS e do FNHIS em termos legais, na prática não representou a construção de um sistema de fato, pois foram criados instrumentos paralelos que visam flexibilizar o manejo de recursos e acelerar os processos de transferência e implementação das ações pré-definidas pelo Núcleo Estratégico do governo federal, enfraquecendo as instâncias participativas em todos os níveis (federal, estadual e municipal), o poder descentralizado das gestões municipais e inclusive o próprio Ministério das Cidades. Este é, portanto, um caso ambíguo, de incorporação formal dos princípios da reforma urbana nas políticas propostas pelo Ministério mas com baixa incorporação nas ações estratégicas do governo. O MCidades teve pouco poder na definição de como se estruturaria o FNHIS, ficando responsável apenas pela sua execução, que ocorreu já na gestão Fortes. O Núcleo Estratégico, contrário à lógica sistêmica do SNHIS, pode minar sua capacidade de estabelecer um processo participativo com compartilhamento de poder através da restrição da quantidade de recursos a constarem dessa rubrica. Apesar de ter garantida por lei autoridade formal, o SNHIS não tinha garantida sua capacidade de exercer autoridade prática, o que estava em disputa no âmbito institucional.

#### **4.8. Síntese**

Os primeiros anos do Ministério das Cidades foram marcados pela abertura para a incorporação de propostas gestadas desde os anos 80 pelos atores da sociedade nas políticas, mas também por uma restrição orçamentária definida pela política fiscal, determinada pelo alto superávit primário para pagamento da dívida externa com altas taxas de juros. Isto comprometeu a amplitude de fundos para implementação de suas ações.

Não obstante, em termos formais, pode-se afirmar que houve incorporação dos princípios dos três eixos estruturantes da plataforma da reforma urbana nas ações delineadas pelo Ministério neste primeiro momento, com especial ênfase para o eixo de gestão democrática. Esta incorporação no âmbito do Ministério não significou que as

diretrizes definidas pelo Ministério seriam respeitadas pelo governo em ações definidas em instâncias de maior poder, como a Casa Civil e o Ministério do Planejamento, conforme se verá nos programas implementados em seguida. Ou seja, a garantia de autoridade formal ao MCidades não significou automaticamente sua autoridade prática, que deveria ser disputada em um contexto de uma política com múltiplos interesses, atores e órgãos envolvidos. A luta do Ministério por exercer autoridade prática no setor esteve presente durante todo o tempo, e a participação de atores da sociedade em sua construção institucional, em especial através do processo de construção da Conferência, colocou-se como elemento central para conferir legitimidade ao Ministério perante não apenas a sociedade, mas o próprio governo (em especial seu Núcleo Estratégico, que concentrava grande poder no setor desde a extinção do BNH).

A gestão de Olívio Dutra enquanto Ministro das Cidades, de 2003 a 2005, foi de considerável capacidade de incorporação da agenda da reforma urbana nas práticas de gestão e nas políticas produzidas pelo Ministério. Além da tradição associativa e robustez da plataforma política do FNUR, sua alta capacidade de transitar por dentro da institucionalidade e o compartilhamento de projeto político entre os atores de Estado e sociedade civil presentes neste momento, nossa análise aponta que contribuíram para o alto grau de incorporação da agenda da reforma urbana ao Ministério três elementos: o estágio inicial do processo de construção da institucionalidade do Ministério e da política urbana; o peso e autonomia do Ministério dentro do Governo Federal; e a presença direta dos atores do campo dentro de sua institucionalidade.

## **Capítulo V. Gestão Fortes, a "inflexão conservadora" (2005-2010), e segunda gestão Lula (2007-2010)**

No presente capítulo, damos continuidade à análise iniciada no capítulo anterior, agora em um novo contexto, inaugurado pela mudança de ministro e corpo técnico do Ministério, e pela criação de programas que envolviam recursos vultuosos para setores como saneamento e habitação, representados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e pelo Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV).

### **5.1. A crise política, a "inflexão conservadora" no Ministério e nova orientação da política econômica no governo**

Em 2005 ocorre uma mudança nas configurações de poder no Congresso Nacional, com a divisão da base governamental acerca da presidência do Congresso e, posteriormente, com a divulgação do escândalo do "mensalão". O mensalão, de acordo com as denúncias feitas pelo deputado Roberto Jefferson, do PTB, à mídia, seria um esquema de compra de votos de parlamentares que compunham a base aliada, em troca de seu apoio ao Governo Federal, esquema ilegal cujo mentor teria sido o então ministro da Casa Civil, José Dirceu. O ministro foi afastado do cargo, e o então presidente do PT, José Genoíno, renunciou ao cargo, devido às acusações da relação do mensalão com formação de "Caixa 2" no partido e outras práticas irregulares de financiamento de campanha.

O governo, enfraquecido neste processo, busca ampliar suas bases para assegurar sua maioria no Congresso e a governabilidade, cedendo a direção do Ministério das Cidades para o Partido Progressista (PP), parte de sua base. Neste contexto, assume Márcio Fortes como Ministro das Cidades.

Se durante a gestão Dutra foi se conformando uma forma de construir a política urbana que envolvia dar peso significativo à participação via conselho e conferência além do diálogo menos formal com atores do campo aliado e sua participação no corpo técnico do Ministério, com a entrada de Márcio Fortes, em 2005, a dinâmica de relação com a sociedade civil, especialmente do campo da reforma urbana, sofreu transformações significativas. Concorrendo com as visões existentes dentro do Ministério acerca da

participação - que se voltavam a um projeto participativo, a despeito de suas diferenças internas - , o novo ministro traz consigo e com seus assessores uma visão muito distinta, no modelo de relações tradicionalmente estabelecidas no Congresso para amortecer potenciais conflitos e fazer avançar sua agenda.

Fortes apresentava um perfil de relação com a sociedade baseado em negociações personalistas, bilaterais e até mesmo "clientelistas", segundo depoimentos dos entrevistados. Com a entrada de Fortes, a maior parte do quadro técnico do Ministério proveniente do campo da reforma urbana foi substituída por gestores com perfil distinto, mais tecnocrático, e apenas a Secretaria de Habitação, que era estratégica para o governo pela sua centralidade desde o Projeto Moradia, permaneceu sob coordenação do PT. A defesa da gestão democrática, no interior do Ministério na gestão Dutra, se enfraquece com a saída desses técnicos historicamente comprometidos com o projeto participativo (Santos Jr., 2008).

"Ao longo do tempo a gente foi percebendo que existiam dois ministérios. Um Ministério da política, dos grandes programas, do grande marketing, e um Ministério balcão de emendas, que para a governabilidade, as relações com a base do governo era fundamental. A grande explicação da mudança da equipe, na saída do Olívio, foi essa. Ninguém fez uma crítica que política de habitação do Olívio estava errada, nunca teve isso. Ou que a política de saneamento..., não teve isso, mas muito que o Ministério deveria, precisava estar mais próximo a base aliada do governo. Tudo bem teve o contexto, a crise do mensalão, da necessidade que o governo tinha de aumentar sua base parlamentar pra evitar qualquer outro problema durante o julgamento do mensalão, tudo aquilo, que não chegasse no poder da republica, teve esse contexto. Por que que o Ministério era importante para o PP? O que ele queria nesse Ministério? Porque ele tem uma parte dele que é a distribuição das emendas parlamentares, que são obrinhas, obrinhas para os municípios. Quando ele fala que quer centralizar, centralizar o grosso, não é verdade porque ele está distribuindo dinheirinhos pingados pra prefeituras e essa política de balcão, ela se perdura" (Entrevistado 5).

Concomitantemente a esse processo, deu-se uma mudança na orientação da política econômica conduzida pela segunda gestão Lula, em resposta à crise econômica

internacional, que iniciou-se em 2006 e veio a público em 2007. Tratava-se da quebra de instituições de crédito hipotecário nos Estados Unidos, que levou à falência vários bancos no mundo e afetou o mercado financeiro, em um efeito dominó. Em resposta à crise, o governo brasileiro passou a tomar medidas anti-cíclicas a fim de minimizar o efeito da crise internacional no mercado brasileiro.

Com Dilma Rousseff na Casa Civil, o governo passa a ter uma clara orientação desenvolvimentista, que envolve "um Estado forte que investe na construção de infraestrutura econômica e social e ainda na ampliação de conglomerados brasileiros privados, para torná-los competitivos no mercado internacional" (MARICATO, 2011: 31).

Essas mudanças impactaram profundamente as políticas urbanas que seriam implementadas nessa gestão, tanto no que tange ao conteúdo/diretrizes dessas políticas, quanto o processo decisório acerca das mesmas, colocando o MCidades como ator secundário nesse processo, conforme exploraremos nesse capítulo.

## **5.2. A entrada de Fortes, mudança no corpo técnico e a participação no ConCidades**

Com a mudança de ministro, de orientação claramente distinta daquele projeto participativo que, a despeito das diferenças internas, era compartilhado pelos atores do FNRU e por Olívio Dutra, os atores do campo da reforma urbana que ocupavam cargos de direção no ministério foram exonerados pelo Ministro ou pediram exoneração de seus cargos ao longo dos primeiros três anos de gestão Fortes. É o caso da Secretária Executiva, Ermínia Maricato, e da Secretária de Programas Urbanos, Raquel Rolnik. Isto se deu, segundo entrevistados, devido à dificuldade de dar continuidade às ações iniciadas durante a gestão anterior, por resistência do próprio ministro, que simplesmente ignorava os pedidos de reuniões e despachos necessários para a continuidade das ações<sup>23</sup>.

"O Fortes era uma 'muralha'. (...) Mesmo o Secretário que quisesse falar com ele, tinha que quase que ficar lá de plantão ali na porta dele para ver a hora que seria atendido" (Entrevistado 6).

---

23 Aqui não transcrevemos trechos de entrevistas a pedido dos Entrevistados, mas há relatos extensos sobre essa questão nas entrevistas.

Segundo outros entrevistados, a saída desses atores se deu também pela constatação, por parte das pessoas do campo da reforma urbana, de que a forma de conduzir as relações com a sociedade, seja via Conselho ou informalmente, como já era prática consolidada no Ministério, passou a ter um caráter completamente distinto do projeto participativo antes posto em prática na gestão Dutra.

Dentre as secretarias, a única que se manteve dirigida pelo PT, não por acaso, tendo em vista a centralidade dessa política no programa de governo desde o Projeto Moradia, foi a Secretaria Nacional de Habitação (SNH), dirigida por Inês Magalhães<sup>24</sup>. A SNH foi a secretaria cujos programas tiveram maior volume de recursos investidos, tendo em vista a centralidade que a política habitacional e de infra-estrutura ganharam em meio às medidas de contenção da crise econômica internacional. Além disso, foi "blindada" pelo governo em relação ao novo ministro, atendendo diretamente às definições da Casa Civil, do Ministério da Fazenda e do Planejamento. A SNH ganhou, na prática, porte de Ministério, não respondendo ao Ministro, mas diretamente ao Núcleo Estratégico do governo.

Já a Secretaria Nacional de Planejamento Urbano (SNPU), com a saída de Raquel Rolnik em 2008, ficou sob coordenação de Celso Carvalho, de perfil mais técnico, não filiado a partidos, mas simpático à visão da reforma urbana e do projeto participativo. No entanto, essa Secretaria, e suas ações, sofreram um esvaziamento político, e perderam centralidade tanto no Ministério quanto perante o governo federal, cujas prioridades eram as grandes obras de infra-estrutura e construção de novas unidades habitacionais.

Com a realização de concurso público para o preenchimento de vagas do corpo técnico do Ministério, em 2006, foram contratados profissionais que não possuíam qualquer relação com o legado da plataforma da reforma urbana para conduzirem os programas dessa secretaria, o que explica também parte do esvaziamento político que a mesma sofreu no período. A fala de entrevistado ilustra esta mudança:

"No primeiro mandato muitos dos quadros do Ministério vinham da sociedade civil, do movimento popular, do movimento de moradia ou da academia, compunham a grande parte dos quadros técnicos do

---

<sup>24</sup> O Secretário anterior, Jorge Hereda, foi transferido à Vice-Presidência da Caixa Econômica Federal em 2005, e nesse momento Inês Magalhães assumiu a Secretaria Nacional de Habitação.

ministério. Com o tempo isso foi mudando, estes quadros foram substituídos por pessoas concursadas ou que já estavam há mais tempo no setor público. **Esses quadros que foram substituídos vinham junto com as demandas que já estavam em discussão nos diversos setores da sociedade civil. Depois as demandas ficaram mais restritas ao conselho, resoluções e recomendações do conselho"** (Entrevistado 15, **grifos nossos**).

Vimos que, neste contexto marcado pela saída dos técnicos do FNRU que podiam encaminhar por dentro do Ministério a sua agenda, o Conselho passa a ter papel mais central enquanto espaço para disputa e encaminhamento, pelos movimentos, das demandas e pautas do FNRU (ou se torna um dos poucos espaços onde isso era possível). No entanto, essa foi uma visão do campo dos movimentos populares dentro do Fórum. Aqueles que saíram do corpo técnico e voltaram à militância profissional e acadêmica no campo da reforma urbana, em sua maioria, passaram a apostar menos na participação via Conselho ou qualquer forma relacionada ao Ministério, justamente pela descrença em relação ao peso que esse espaço e as práticas participativas teriam na gestão "conservadora" de Fortes.

Esses atores acadêmicos e profissionais afastaram-se também do Fórum, onde os movimentos passaram a ter um peso maior no período. Enquanto os primeiros passavam por uma crise decorrente da identificação de um fracasso dos seus esforços reformistas por dentro do Estado, os movimentos tiveram ganhos importantes no período, como acesso a programas específicos como o Crédito Solidário, e passaram a ter relação direta na implementação de parte dos novos programas habitacionais criados a partir de 2009. Do ponto de vista de suas reivindicações específicas, portanto, havia ainda um avanço representado pelo Ministério, e a presença no Conselho era fundamental para continuar a encaminhar demandas e acompanhar as ações do Ministério.

O período Fortes foi paradoxal no que tange à gestão democrática e participativa. Houve, por um lado, a continuidade do funcionamento de conselho e conferências. Por outro, a efetividade desses espaços foi menor do que no período Dutra e a presença de representantes do corpo técnico do Ministério foi reduzida (Cavalcanti, 2009). O Ministro estabelecia uma "política de boa vizinhança" com o Conselho, e esteve presente nas reuniões juntamente com o então Secretário Executivo do ConCidades, Elcione Diniz,

nomeado por Fortes. No entanto, como aponta estudo feito por Cavalcanti (2009) sobre a efetividade do ConCidades, o encaminhamento das decisões do Conselho foi claramente reduzido em relação à gestão Dutra. A relação de confiança anteriormente construída entre o ConCidades e Dutra havia feito com que acordos importantes não fossem formalizados, o que resultou em retrocesso com a entrada de Fortes (Bernhardt, 2009).

O levantamento feito por Cavalcanti (2009), reproduzido na tabela abaixo, demonstra a redução no encaminhamento das decisões do Conselho, que se revela no tempo médio levado para que as resoluções sejam homologadas pelo Ministro (com clara mudança a partir de 2006), além da redução do percentual de resoluções de fato homologadas e publicadas pelo Ministro.

**No. de Resoluções aprovadas x publicadas/ ano Tempo médio de homologação e publicação no D.O.U./ ano**

GESTÃO ANO	1ª Gestão		2ª Gestão		3ª Gestão		TOTAL
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
<b>Total de Resoluções Aprovadas</b>	24	15	32	24	35	4	<b>134</b>
<b>Total de Resoluções Publicadas</b>	23	15	31	14	23	3	<b>109</b>
<b>Percentual de Publicação</b>	96 %	100%	97%	59%	66%	75%	<b>81%</b>
<b>Tempo médio entre aprovação e publicação (dias)</b>	32	26	53	87	120	98	<b>57</b>

Fonte: reproduzido de Cavalcanti, 2009: 44.

O ConCidades foi formado desde o início com uma sobrerepresentação dos segmentos de movimentos populares, como vimos no capítulo anterior. A partir do período Fortes, os movimentos passam a "dominar" o conselho, com seu esvaziamento por parte de outros segmentos, não só os técnicos do Ministério, mas também empresários e gestores de outros órgãos.

Nesse sentido, é interessante a análise feita por Cavalcanti (2009):

"O segmento dos movimentos sociais é responsável pela maior parte do quorum das reuniões. Deste dado é possível tirar duas conclusões: 1) que a arena política instituída pelo CONCIDADES constitui uma conquista para os movimentos sociais e, como tal, é levada bastante a sério, e. 2) o maior peso dado ao segmento dos movimentos populares

na composição do Conselho, somado aos elevados níveis de frequência do segmento, faz com que o mesmo seja sempre majoritariamente representado, tanto no Plenário quanto nos Comitês. A representação majoritária, naturalmente, dá às discussões o tom político das reivindicações dos movimentos sociais, refletindo-se no conteúdo das resoluções.

Se, por um lado, isso significa que setores historicamente excluídos do processo decisório têm finalmente a oportunidade de fazer valer seus interesses, por outro lado, a participação massiva dos movimentos populares acaba minimizando o peso real de segmentos de interesses diversos, e por vezes até opostos, aos interesses dos movimentos sociais, como o setor empresarial e o poder público, por exemplo.

Ora, é sabido que tanto o poder público quanto os empresários possuem outras arenas de negociação e pactuação política, externas ao Conselho. Estas arenas, onde a discussão pode ser abertamente conduzida com os interesses econômicos e políticos das partes claramente colocados, são acionadas quando da discussão de temas de impacto e nelas são tomadas decisões paralelas àquelas tomadas no âmbito do Conselho que, não raro, acabam predominando sobre estas últimas. Nesse sentido, o peso significativo do segmento dos movimentos populares pode enfraquecer a capacidade deliberativa do Conselho, tornando inócuo o avanço democrático do modelo" (CAVALCANTI, 2009: 36-37).

Como veremos adiante, com a redução do peso do Ministério na estrutura de governança da política urbana na segunda gestão Lula, o esvaziamento do Conselho no que tange à representatividade dos segmentos, também pode estar relacionado ao fato de o Ministério não ser o *locus* decisório privilegiado no setor, o que poderia fazer com que tais segmentos buscassem outros canais para encaminhar seus interesses e demandas - o que também é feito pelos movimentos.

### **5.3. Relações entre Ministro e movimentos do FNRU**

No período Fortes, além do pagamento de passagens para as reuniões e atividades do Conselho e do Ministério, que já era prática regulamentada pelo Conselho desde o início a fim de garantir a presença de representantes dos movimentos populares, estabeleceram-se relações informais entre Ministro e movimentos para solicitação direta pelos últimos ao Ministro de recursos do Gabinete para viabilizar encontros e atividades

dos próprios movimentos populares que compõem o FNRU, com pagamento de passagens, hotéis etc.

As reuniões do conselho e eventos financiados pelo Ministério representavam, para as lideranças representantes de organizações de diversos estados do país (de governo e sociedade civil), a possibilidade de ir periodicamente a Brasília, utilizando o tempo também para fazer articulações com outras organizações (inclusive entre os movimentos e entidades do próprio campo da reforma urbana, que não tinham a oportunidade de se reunir presencialmente por recursos próprios com esta periodicidade e representatividade regional), reuniões com órgãos do governo federal, dentre outras possibilidades de se fazerem presentes, obter informações, encaminhar demandas, negociar com o governo etc.

Esse processo de negociações bilaterais pela liberação de recursos para atividades dos movimentos foi muito criticada pelos segmentos da academia e profissionais do Fórum. Sem questionar a legitimidade deste tipo de apoio por parte do Ministério, apontamos que esta forma de apoio aponta para uma relação de crescente dependência, por parte das organizações do Fórum, da vontade do Ministro (cuja liberação dos recursos estaria sujeita à sua boa relação com os movimentos no âmbito do conselho). Segundo entrevistados, esta era uma estratégia usada pelo Ministério para amortecer potenciais conflitos dos movimentos com sua direção. Entrevistados contam que o ministro oferecia seu número de telefone celular abertamente para receber diretamente os pedidos dos movimentos, se colocando "acessível" a todo o tempo.

A relação de dependência da vontade do Ministro para obtenção de recursos importantes para as atividades dos movimentos, bem como sua possível "cooptação" pelo Ministro, expressão usada pelos entrevistados do campo de profissionais e acadêmicos, é uma possível explicação para a continuidade do apoio, por parte dos movimentos, ao ConCidades e ao Ministério. De fato, o Fórum realizou nacionalmente poucas mobilizações durante todo o governo Lula: a Marcha pela Reforma Urbana, em 2005 e as Jornadas pela Reforma Urbana em 2006 e 2007. Nos anos de 2008 e 2010, envolveu-se nas campanhas "De olho no seu voto", por ocasião das eleições municipais e federais, respectivamente.

É interessante notar que as Jornadas foram realizadas em resposta à não incorporação de suas demandas, expressas em resolução do Conselho, pelo governo. Tratava-se de uma resolução aprovada pelo Conselho em 2006, recomendando a destinação de 3 bilhões de reais do Orçamento Geral da União de 2007 para o FNHIS (Resolução Recomendada nº 14, 2006), frente ao 1 bilhão executado em 2006 (primeiro ano de funcionamento do FNHIS). No entanto, foram destinados apenas 458 milhões de reais para 2007, o que gerou revolta no FNRU e deu origem a uma carta de repúdio pedindo a revisão imediata do Projeto de Lei Orçamentária Anual e uma reunião com o Ministério para discutir os recursos para habitação de interesse social para aquele ano.

O fato de o Ministério não ter acatado e encaminhado a resolução do ConCidades, e não ter respondido ao pedido do FNRU de revisão do PLOA, fizeram estremecer a relação entre o FNRU, especialmente o segmento dos movimentos populares, e o Ministério, no período, e demonstrou o baixo peso do Conselho frente à vontade do governo. O corte de recursos para habitação de interesse social foi nefasto para o avanço da proposta representada pelo SNHIS e pelo FNHIS. Ou seja, existe um marco importante, jurídico, representado pela PNH, pelo SNHIS e pelo FNHIS, mas não houve a priorização concretizada em recursos para sua viabilização, e sim, seu esvaziamento. Apesar de constituir-se formalmente, na prática tais espaços/instrumentos não reuniram capacidade de exercer autoridade prática sobre os outros órgãos e atores do setor.

Em resposta a esse esvaziamento, o FNRU organizou a Jornada Nacional de Luta pela Reforma Urbana nos anos de 2006 e 2007, exigindo maior aporte de recursos para habitação popular e autogestão. É interessante notar que a mobilização nacional através da Jornada se deu em um momento crítico, tratando de uma demanda muito cara aos movimentos, e de fechamento de todos os possíveis canais institucionais a que os movimentos poderiam recorrer para fazer valer sua decisão. Os atores utilizam-se, portanto, de ações extra-institucionais que já faziam parte de seu repertório construído historicamente, como estratégia para dotar a institucionalidade formalmente garantida de autoridade prática.

No entanto, é necessário considerar outros fatores importantes deste contexto que ajudam a iluminar as possíveis razões para que os movimentos não tenham adotado uma postura de rompimento com o Ministério. Um deles é o fato de que os movimentos

estavam comprometidos com os programas que lhes envolviam diretamente, como o Crédito Solidário e o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades, sobre o qual falaremos abaixo. Outro é a necessidade constante de dotar de legitimidade e peso político o Ministério, enfraquecido no período enquanto espaço de decisão sobre a política urbana (como exploraremos ainda neste capítulo). Uma postura mais combativa dos movimentos poderia, nesse contexto, ter um efeito de deslegitimação do Ministério perante a sociedade e o governo, enfraquecendo-o e podendo levar ao fim a existência não só do Ministério, mas do Conselho e outras formas de interação informais ainda importantes para acessar o Estado, apesar de enfraquecidos, na visão dos atores. Trata-se, portanto, de um contexto extremamente complexo e delicado onde estava em jogo a continuidade da construção institucional do Ministério e do projeto de reforma urbana que o mesmo representava.

Nesse período, os movimentos buscaram levar suas pautas, em especial a da autogestão, a fim de ampliar o investimento neste tipo de programa, não apenas através do Conselho mas também buscando acesso direto à Presidência. Aqui novamente observamos a importância do respaldo dado por uma autoridade hierarquicamente superior às demandas e aos próprios atores em seu trânsito pelo Estado. No nível do Executivo Federal, o FNUR passou a pressionar por reuniões com a Secretaria Geral da Presidência da República, onde foi recebido em algumas ocasiões (em especial na gestão Fortes, quando o Ministério perde força e as pautas não avançam através do ConCidades). Sua participação se deu também no Conselho Gestor do FNHIS e em reuniões com a Secretaria Nacional de Habitação, em especial para tratar dos programas de autogestão.

Além disso, continuaram fazendo parte de seu repertório durante todo o período as reuniões para pressionar o Legislativo, e sua atuação junto aos municípios pela concretização dos instrumentos do Estatuto da Cidade e, a partir da Campanha dos Planos Diretores, mais especificamente pela revisão participativa desse instrumento. Essas ações não serão exploradas no presente trabalho por não constituírem diretamente o processo de construção institucional do Ministério.

Ainda sobre a questão da postura crítica ou cooptação dos movimentos, como revela Entrevistado que continuou trabalhando no Ministério no período, apesar das

poucas manifestações públicas, os movimentos do FNRU mantiveram sua postura combativa dentro das reuniões do Conselho, cobrando do ministro o encaminhamento das deliberações e demandas apresentadas nesse espaço, mas defendendo o Ministério e o Conselho perante a sociedade e suas bases.

Antes de dar continuidade à análise das relações entre os distintos atores e órgãos, apresentamos abaixo as ações empreendidas pelo governo no setor, no período, a fim de situar o lugar da participação e do próprio Ministério nas definições das mesmas.

#### **5.4. Plano Nacional de Habitação**

Em 2007 iniciou-se a elaboração do Plano Nacional de Habitação, previsto pela PNH, cujos objetivos consistiriam, resumidamente, em: elaborar cenários levando em conta indicadores macroeconômicos; fixar metas físicas e financeiras com base em prioridades e critérios regionais e de acordo com o déficit habitacional; estabelecer a forma de articulação dos recursos dos diferentes níveis de governo para implementar os programas e projetos habitacionais; propor uma nova articulação institucional do conjunto de atores envolvidos; formular mecanismos e instrumentos de regulamentação e fomento à produção de mercado; articular os programas de caráter nacional e linhas de financiamento; definir as diretrizes de priorização da população de baixa renda; desenvolver critérios para definir a faixa prioritária de atendimento; orientar a elaboração de planos habitacionais nos âmbitos estadual e municipal (LabHab, 2007). Caberia ao PlanHab estabelecer uma estratégia e definir um plano de ação para equacionar a questão da habitação em um horizonte de 15 anos, até 2023 (Bonduki e Rossetto, s/d). O PlanHab reforçava os princípios do Estatuto da Cidade, da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e da Política Nacional de Habitação.

No início de 2007 foi contratada, pelo MCidades, uma consultoria de um consórcio constituído pelo Instituto Via Pública, a Fupam/LabHab (Laboratório de Habitação) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da USP-SP e Logos Engenharia, com o objetivo de desenvolver a proposta técnica do PlanHab a partir de uma metodologia participativa, conforme critérios definidos pela PNH. Assim, observa-

se que, mesmo se tratando de um Ministro com projeto político distinto e que não compartilhava a mesma disposição de seu antecessor e do FNRU em relação ao princípio da participação, tal princípio ainda orientou a construção de ações do Ministério, através da Secretaria Nacional de Habitação (a única que se mantinha com o PT) no período.

A partir desta consultoria, foram definidos como principais interlocutores na formulação do Plano: os canais institucionais de controle social e participação como o ConCidades, o Conselho Curador do FGTS (CCFGTS), e o Conselho Gestor do FNHIS (CGFNHIS); o Fórum dos Secretários Estaduais de Habitação e a ABC - Associação Brasileira de Cohabs; o Grupo de Acompanhamento do PlanHab, a ser constituído por representantes do governo federal, dos entes federativos e dos vários segmentos sociais que integram os canais institucionais acima referidos. Foram previstas e realizadas reuniões com tais segmentos, oficinas com segmentos sociais como os movimentos de moradia, sindicatos e categorias profissionais; seminários com especialistas do setor habitacional e áreas afins; e seminários regionais de consulta à sociedade (idem).

O PlanHab somava-se, portanto, à construção de uma visão sistêmica da política habitacional com forte caráter participativo que, no entanto, perdeu forças com a criação do PAC e do MCMV.

### **5.5. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007 pela Casa Civil e sancionado através da Lei nº 11.578/2007 pelo então presidente Lula, é um programa de desenvolvimento e dinamização da economia criado enquanto medida anti-cíclica para responder à crise econômica e também de governabilidade que se instaurou a partir de 2007 no país.

Os objetivos estabelecidos até 2010 (PAC I) eram de promover "a aceleração do crescimento econômico; o aumento do emprego; e a melhoria das condições de vida da população brasileira" (Ministério do Planejamento, 2007). Para tanto, foi estabelecido um conjunto de medidas visando: "incentivar o investimento privado; aumentar o investimento público em infra-estrutura; e remover obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento" (idem).

As medidas previstas dividem-se em 5 blocos: 1) Investimento em infra-estrutura; 2) Estímulo ao crédito e ao financiamento; 3) melhora do ambiente de investimento; 4) Desoneração e aperfeiçoamento do Sistema Tributário; 5) Medidas Fiscais de Longo Prazo.

O PAC II, lançado em março de 2010, prevê ações para os setores de transportes, energia, cultura, meio ambiente, saúde, área social e habitação. Destacam-se os seguintes programas: Cidade Melhor; Comunidade Cidadã; Minha Casa, Minha Vida; Água e Luz para todos; Transportes e Energia.

O orçamento do PAC I previsto era de R\$ 503,9 bilhões, sendo cerca de R\$ 170 bilhões para ações de infra-estrutura social e urbana. Para o PAC II foram previstos R\$ 1,59 trilhão, dos quais R\$ 960 bilhões para o período entre 2011 e 2014.

No que tange aos setores de infra-estrutura urbana, habitação, saneamento e transporte, foram propostas as seguintes ações concretas (com respectivos orçamentos apresentados):

- Concessão crédito à Caixa Econômica Federal (CEF) para aplicação em saneamento básico e habitação popular, no valor de R\$ 5,2 bilhões.

- Ampliação do limite de crédito do setor público para investimentos em saneamento ambiental e habitação, dividindo-se em: (i) ampliação em R\$ 6 bilhões, nos primeiros 2 anos de PAC, do limite específico para contratação de operações de crédito do setor público e para novas ações de saneamento ambiental (R\$ 1,5 bilhão para drenagem urbana associada a projetos de saneamento integrado); e (ii) ampliação em R\$ 1 bilhão, em 2007, do limite de crédito para habitação, especialmente para oferecer acesso à moradia adequada à população em situação de vulnerabilidade social e com rendimento familiar mensal de até 3 salários mínimos.

- Criação do Fundo de Investimento em Infra-Estrutura com recursos do FGTS com valor inicial de R\$ 5 bilhões, com recursos do patrimônio líquido do FGTS, visando o aumento do financiamento de investimentos em infra-estrutura.

- Elevação da Liquidez do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), visando permitir a antecipação da opção de compra do imóvel arrendado ou a venda direta de imóveis pertencentes ao FAR. O objetivo é ampliar a liquidez do fundo que

operacionaliza o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), destinado ao atendimento exclusivo de moradia popular.

- Redução da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), que é a principal referência para o financiamento dos investimentos com prazo mais longo de implantação. A TJLP recuou de 9,75%aa, em dezembro de 2005, para 6,50%aa, em janeiro de 2007. A medida visa a redução dos custos de investimentos em infra-estrutura.

- Redução dos Spreads do BNDES para Infra- Estrutura, Logística e Desenvolvimento Urbano, para financiamento de projetos em infra-estrutura, especialmente na área de energia (geração, transmissão e distribuição), bem como nas operações de logística (ferrovias, rodovias, aeroportos, portos e terminais) e de desenvolvimento urbano (transporte urbano integrado e saneamento ambiental). Também foi aprovada a realização de operações de financiamento de projetos (Project Finance). Visa redução do custo e facilitação de investimentos em infra-estrutura.

- Aprovação do Marco Regulatório para o Setor de Saneamento, (i) estabelece os princípios gerais do setor; (ii) organiza as atividades de planejamento, regulação e execução do serviço; (iii) identifica de maneira clara as responsabilidades de todos os agentes envolvidos; e (iv) observa preocupações com a gestão dos recursos hídricos. Impacto esperado: (i) garantir segurança jurídica para o setor; (ii) viabilizar expansão na rede de água e esgoto; (iii) incentivar a eficiência das empresas prestadoras; e (iv) reduzir efeitos negativos na saúde pública, melhorando indicadores sociais. Medida implementada pela Lei no 11.445/2007.

- Recriação da SUDAM e SUDENE, vinculadas ao Ministério da Integração Nacional visando incentivar novos investimentos nas regiões Norte e Nordeste e no norte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, reduzindo as desigualdades regionais. Medida implementada pelas Leis Complementares no 124/2007 e no 125/2007.

- Desoneração de Obras de Infra-Estrutura: nos casos de obras de construção civil, suspensão da exigibilidade de PIS e COFINS nas aquisições de insumos e serviços vinculados a novos projetos de infra-estrutura de longo prazo nos setores de transportes, portos, energia e saneamento básico.

O PAC representou investimentos vultuosos e sem precedentes no setor de infra-estrutura e habitacional. No entanto, surgiu na contra-mão do processo iniciado pelo

Ministério das Cidades envolvendo a construção do Plano e da Política Nacional de Habitação, que deram origem ao SNHIS. Com o objetivo de desburocratizar e dinamizar o acesso a recursos e crédito, criaram-se, no âmbito do Programa, canais alternativos ao FNHIS para transferência de recursos para habitação e infra-estrutura relacionada a habitação popular. Isto resultou em um esvaziamento do FNHIS, e uma crítica bastante difundida no campo da reforma urbana foi de que este tipo de programa é um retrocesso para as iniciativas de construção de um Sistema de Desenvolvimento Urbano (Santos Jr., 2008).

### **5.6. Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)**

O Programa Minha Casa Minha Vida, criado em 2009, consiste na iniciativa mais robusta do governo Lula para construção de habitação de interesse social, voltadas a famílias com renda até 10 salários mínimos (com investimento mais concentrado entre 0 e 6 salários mínimos).

O Programa Minha Casa, Minha Vida, também oficialmente denominado PMCMV, foi formulado pela Casa Civil e pelo Ministério do Planejamento na esteira do PAC, em articulação com o Ministério das Cidades/SNH. Foi estabelecido através de Medida Provisória decretada em 13 de abril de 2009 por Lula. O programa tem como “finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda de até dez salários mínimos” (Brasil, 2009). Compreende outros dois: o Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU e o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR.

Quanto aos recursos, a legislação sobre o programa autoriza que a União transfira recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR e ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS; autoriza também que a União participe do Fundo Garantidor da Habitação Popular - FGHab; e que a União conceda subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

O MCMV seria executado em parceria com estados, municípios, empresas e entidades sem fins lucrativos. Os recursos do PNHU e do PNHR são distribuídos entre as unidades da Federação, de acordo com a estimativa do déficit habitacional, considerando

os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, do IBGE, utilizando o ano de 2007 como base e as atualizações posteriores. Contudo, existe a possibilidade de remanejamento de recursos entre as unidades da Federação de acordo com a demanda qualificada para a contratação.

Os recursos do PNHU somam o montante de dois bilhões e quinhentos milhões de reais e são exclusivos para a aquisição de imóveis novos para população com renda familiar de até seis salários mínimos. E os recursos do PNHR chegam ao valor de quinhentos milhões de reais e tem por finalidade subsidiar a produção ou aquisição de moradia aos agricultores e trabalhadores rurais divididos em três grupos de acordo com a renda bruta familiar anual: grupo 1) até dez mil reais; grupo 2) de dez a vinte e dois mil reais e grupo 3) de vinte e dois a sessenta mil reais.

De acordo com a portaria que regulamenta os critérios de seleção dos beneficiários do PMCMV, os candidatos a seleção devem ser pessoas físicas com renda familiar mensal bruta de até R\$ 1.395,00 (um mil trezentos e noventa e cinco reais). Devem estar inscritos nos cadastros habitacionais do DF, estados, municípios ou da Caixa Econômica Federal.

A indicação dos beneficiários é realizada preferencialmente pelo DF ou município onde será executado o empreendimento. Mas o estado pode indicar a demanda quando for o ente responsável pela contrapartida ou a partir de acordo entre os entes públicos, no caso do município não possuir cadastro consolidado. Essa indicação dos beneficiados deve seguir critérios de hierarquização e seleção nacionais e locais. Os critérios locais devem complementar os nacionais. No caso do PMCMV Entidades, as entidades sem fins lucrativos devem estabelecer critérios próprios para a seleção da demanda e deverão solicitar ao DF ou município a inserção dos candidatos selecionados no Cadastro Único (CadÚnico).

Os municípios devem providenciar a inclusão ou atualização da família selecionada no CadÚnico antes da indicação para a CEF ou para as Instituições Financeiras ou Agentes Financeiros do Sistema Financeiro de Habitação – SFH. Quando os estados forem responsáveis pela indicação e seleção da demanda, devem solicitar ao município a inscrição dos dados do candidato no CadÚnico. Após esse primeiro passo, a instituição financeira responsável deve providenciar a inclusão dos beneficiários finais no

Cadastro de Mutuários – CADMUT e encaminhar ao município a relação dos beneficiários para que seja registrado o benefício habitacional no CadÚnico.

De acordo com a cartilha da CEF sobre o PMCMV, como critério de priorização dos projetos, os estados e municípios são avaliados em relação à oferta de maior contrapartida financeira, disponibilidade de infraestrutura e terrenos para o empreendimento, além de desoneração fiscal.

Apesar de incorporar demandas importantes provenientes das Conferências das Cidades, tais como redução da burocracia para financiamento através da Caixa Econômica Federal e destinação de recursos para autoconstrução - o que é um avanço importante de uma pauta colocada pelos movimentos populares do FNRU desde os anos 90 - e aquisição de terrenos, o programa não dialogou com as diretrizes do PlanHab, que resultou de um processo participativo ao longo de 2 anos, conforme exposto acima. Além disso, e como maior crítica feita pelo FNRU, o programa não se insere na construção de uma política habitacional integrada através do SNHIS (FNRU, 2009).

Mais forte do que o enfrentamento do déficit habitacional seguindo o princípio da moradia digna e do desenvolvimento urbano, defendida pelo FNRU e pela PNDU, era o objetivo de dinamizar a economia, através da produção e comercialização de um grande número de unidades habitacionais e geração de postos de trabalho na construção civil, em uma lógica de cálculos meramente econômicos e quantitativos segundo Rolnik (2009 *apud* Oliveira, 2010).

A construção deste programa se deu, portanto, isolada das diretrizes da gestão democrática das cidades e apontando para a fragmentação das ações, o que contraria as diretrizes da PNDU. Reflexo disto está em uma resolução da IV Conferência Nacional das Cidades: "Transformar os Programas de Governo Federal, como PAC e MCMV, em políticas públicas de Estado com garantia de continuidade, controle social e articulação com o SNHIS e SNDU, incluindo nessas políticas o que preconiza a Lei de Assistência Técnica, que beneficia exclusivamente a população de zero a três salários mínimos" (Resolução 15, IV Conferência Nacional das Cidades, 2010).

A fala abaixo ilustra a falta de participação no Programa e a forma como o mesmo acaba concorrendo com as diretrizes do SNHIS e enfraquecendo-o. Além disso demonstra que a modalidade do PMCMV voltada a empreiteiras tem um volume de

recursos vultoso em comparação àquela voltada para autoconstrução, uma das bandeiras mais importantes do FNRU para implementação de programas de habitação de interesse social.

"Quando você compara o Minha Casa Minha Vida Empreiteira com o Minha Casa Minha Vida Entidades, são situações extremamente díspares. Enquanto você tem milhões e milhões no fundo que financia o Minha Casa Minha Vida empreiteira você tem pouquíssima grana no Minha Casa Minha Vida entidades, e menos ainda no **FNHIS, que a princípio foi o programa habitacional criado pra tentar ampliar esses espaços de participação da Sociedade Civil pra funcionar como um sistema de fato, né, com participação em todos os níveis, com priorização de ações a partir de um planejamento prévio, com participação da Sociedade Civil, tudo isso acabou.** Porque apesar de toda essa motivação inicial do governo de um planejamento urbano mais fortalecido e de participação da sociedade civil, de fato o que aconteceu em relação à formação de cidades e infra-estrutura urbana foi que o governo atravessou total. **Os programas que hoje são de fato a pauta dentro do governo, que são PAC, Minha Casa Minha Vida, foram criados e estão sendo executados com zero participação, (...) programas que são impostos pelo governo central**" (Entrevistado 5).

O MCMV trouxe mais um desafio à autonomia para que os movimentos fizessem a crítica ao Programa, já que, em que pese a diferença expressiva no montante de recursos destinado às empreiteiras e às entidades autogestionárias, e o esvaziamento do FNHIS, tal programa representou investimentos relevantes para gestão direta das organizações, ou seja, incorporou, mesmo que parcialmente, uma bandeira histórica do FNRU e, ainda, gerou a possibilidade de manutenção da mobilização local dos movimentos de moradia.

Em relação à participação, conforme ilustra a fala acima, a criação do PAC e do MCMV representou um enorme retrocesso nas possibilidades até então existentes, de se construir práticas de gestão participativa de maior profundidade e alcance, tal como definidas nas propostas de Sistema (de Habitação e também de Desenvolvimento Urbano). Prevaleceu uma orientação mais instrumental de participação, dominante no Núcleo Estratégico de Governo que, no período, concentrou o poder de definição dos programas e dos instrumentos e práticas participativos atrelados a tais programas, o que

chamamos de visão "governista" pela ênfase dada por tais atores ao papel de governo na definição das políticas e a restrição da participação da sociedade civil em questões ou momentos menos estratégicos ou definidores das políticas e programas. Argumentamos, portanto, que as modalidades e o alcance das práticas participativas empreendidas em tais programas são explicadas pelas ideias defendidas pelos atores definidores dos programas, em diálogo com a perspectiva institucionalista discursiva, onde as ideias dos atores envolvidos no processo de construção institucional têm papel fundamental para explicar os resultados em termos de instituições produzidas.

### **5.7. Participação, intersetorialidade e o MCidades pós-PAC**

O PAC inaugurou um modelo de gestão que acabou se difundindo desde a gestão Lula, pautado pela ação do Estado via projetos ou programas focalizados, contrário à lógica de Sistema, tal como indicado pela Constituição de 88, e que não fortaleceria, segundo a visão defendida pelo FNRU, a intersetorialidade, a participação e o planejamento integrado das políticas urbanas, contribuindo para sua fragmentação em todos os níveis de governança. Ao funcionar nesta lógica, as ações do PAC também contribuiriam para enfraquecer os municípios, estados e espaços participativos nestes níveis (e até mesmo órgãos importantes do nível federal, tendo em vista que o centro decisório deste Programa está centralizado na Casa Civil e no Ministério do Planejamento). Assim, passa ao largo do arranjo institucional que há anos se tentava construir, através do EC, do SNHIS e da proposta de Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, enfraquecendo a capacidade de participação com compartilhamento de poder e o controle social das ações, não só pela sociedade, mas pelos outros entes federados (Santos Jr., 2008).

Vimos, pela apresentação do PAC, que o mesmo não foi construído diretamente pelo MCidades, apesar de contar com a participação, em sua formulação pela Casa Civil juntamente com o Ministério do Planejamento e da Fazenda, de representações da Secretaria Nacional de Habitação.

Se o próprio Ministério não teve papel central na definição do PAC, a atuação do Conselho seria muito restrita sobre tal Programa, como o foi. Cavalcanti (2009) relata o processo:

"Com o lançamento do PAC, houve uma sistematização de parte das ações realizadas no âmbito do CONCIDADES. O monitoramento formal destas ações, no entanto, ficou a cargo da Casa Civil, deixando o Conselho um pouco à margem das decisões.

O CONCIDADES emitiu, em 2007, a Resolução Administrativa no. 5, que definia a constituição de GT para o monitoramento do PAC no âmbito do Conselho. Entretanto, como a atividade de monitoramento destas ações não foi atribuída ao Mcidades, o grupo não pôde ser formalmente constituído e a resolução não foi homologada.

Sobre a pauta da 2ª Reunião Extraordinária [cujo tema era a apresentação do PAC], é importante ressaltar que a necessidade de uma reunião para a apresentação do PAC demonstra que o mesmo – a despeito de tratar de questões essencialmente ligadas ao desenvolvimento urbano, como a construção de casas, grandes equipamentos e infra-estrutura – foi concebido sem a participação ativa do CONCIDADES, o que significa que o Conselho não possui reconhecimento institucional suficiente frente ao Governo Federal a ponto de suas recomendações serem consideradas na construção dos projetos estratégicos para o Governo. A mesma coisa aconteceu em 2009, quando do lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, cuja concepção independente acarretou protestos da parte dos segmentos do CONCIDADES, que resultaram na necessidade de uma série de reformulações no Programa" (CAVALCANTI, 2009: 35).

Acrescentamos à conclusão da autora que não apenas o ConCidades não teve reconhecimento institucional frente ao Governo Federal, mas também que nesse processo começa a se configurar com muita clareza a centralização das decisões sobre as políticas ligadas ao desenvolvimento urbano no Núcleo Estratégico do Governo, o que significa dizer que não havia reconhecimento institucional do próprio Ministério, que se torna executor dos Programas definidos em instâncias superiores. Essa lógica se repete no MCMV.

Apenas a SNH participou da elaboração do PAC, o que demonstra, como afirmamos acima, o estatuto de Ministério que tal Secretaria ganha no período. O trecho

de entrevista abaixo reproduzido ilustra a visão "governista" da SNH que justificaria a ausência de participação no processo de definição das diretrizes do PAC e do MCMV.

"O Fórum faz a crítica que o PAC foi anunciado sem discussão com o Conselho. A Inês Magalhães diz: 'Não senhora! O conselho deliberou que nós éramos urbanização de favela. Nós pegamos a deliberação do conselho, e nós encaixamos num programa. Quem tem a competência de fazer isso é o governo'.

(...)

O critério do PAC Urbanização era fazer em grandes favelas, grandes complexos de favela. Favela com mais de 10.000 famílias, era uma diretriz. Essa diretriz foi tomada unilateralmente pelo governo, sem consultar o conselho". (Entrevistado 5)

Essa visão sobre o papel do governo em conduzir de fato as políticas após ouvir a sociedade (ou seja, sem a dimensão do compartilhamento efetivo de poder no processo de definição das políticas), que chamamos anteriormente de "governista", é dominante no Núcleo Estratégico do Governo no período. Este também é um fator para o enfraquecimento do Ministério, por este representar, a despeito das diferentes visões que incorporava, um projeto cujo eixo central é o da gestão democrática. Aqui se revela claramente o quanto a concentração de poder decisório em órgãos com uma visão (ou ideia) específica sobre o papel do Estado/governo e da participação distinta daquela que orientou a construção do Ministério operou negativamente em sua luta por exercer autoridade prática, dentre outros fatores como o legado das políticas anteriores, cuja distribuição do poder se configurava de maneira semelhante, concentrando-se na CEF e no Ministério da Fazenda.

A abertura do Núcleo Estratégico do Governo para a participação apenas da SNH e a disposição de sua direção em compactuar com essa forma de produzir decisões sobre as políticas de sua competência também parece estar relacionada ao compartilhamento de visões entre seus dirigentes e o Núcleo Estratégico. Essa visão dos órgãos que concentravam o poder orientou o enfraquecimento das institucionalidades que operavam a partir de outras práticas e outras visões.

Conforme mencionado acima, entrevistados relatam um "esvaziamento" do Ministério, onde o mesmo passa a ter pouco peso na definição das políticas, e a ser mero executor de grandes programas de habitação e infra-estrutura definidos pela Casa Civil,

Ministério do Planejamento e pela Presidência da República, sem necessariamente respeitar as diretrizes definidas até então pelo Ministério (e pelas Conferências e o Conselho) para as políticas de sua competência, como o caso do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Minha Casa Minha Vida (MCMV), concebidos com um grau muito baixo de participação dos atores sociais e mesmo do MCidades.

A partir do momento em que se reduz a presença dos membros do FNRU enquanto corpo técnico do Ministério, e quando se percebe que acordos e mesmo leis assegurando o princípio da gestão democrática não são suficientes para que os princípios da reforma urbana sejam incorporados na prática de gestão, mesmo o fortalecimento do Conselho e da Conferência parece inútil para o aprofundamento da agenda do FNRU. Isso é ainda mais forte no momento em que se lançam grandes programas como o PMCMV e o PAC, regidos por uma lógica "desenvolvimentista" que atropela processos participativos e princípios básicos da agenda da reforma urbana. Assim, no contexto geral, mesmo com avanços em termos de marcos legais e acordos com o Ministério das Cidades, estes não foram suficientes para assegurar o cumprimento destes princípios nas políticas de desenvolvimento urbano.

A fala abaixo ilustra esse contexto:

"Até 2005, que a gente formulou as políticas, a gente não tinha recurso pra nada, não tinha investimento em infraestrutura urbana, a gente só tinha a política. E a partir daí, então você vê pelos investimentos do Governo Federal, pelo avanço no marco legal, que foi construído com base na proposta do governo, medidas provisórias e, muitas vezes, a gente construiu uma lei nacional de regularização fundiária, a gente construiu, enfim, a lei do Programa Minha Casa Minha Vida. São programas que respondem às demandas concretas da pauta da Reforma Urbana. **Aonde a gente não respondeu? Na gestão democrática. São programas que não foram definidos pelo Conselho das Cidades, que foram definidos no núcleo do governo. E a gente recebe muita crítica dos companheiros da Reforma Urbana por isso**" (Entrevistado 9).

O governo federal, apesar de representar um projeto político compartilhado com o FNRU no que tange à gestão democrática, passou a "atropelar" estes processos em nome da eficiência, da desburocratização dos processos, e rapidez para dinamizar a economia.

A participação se mostra, portanto, marginal às decisões estratégicas sobre políticas de maior peso (em termos orçamentários, inclusive), que também não passam pelo Ministério.

Soma-se a isso a dificuldade do Fórum de se posicionar e mobilizar frente ao quadro desfavorável à participação a partir de Fortes e das mudanças acima apontadas. Apesar da realização das Jornadas pela Moradia em 2006 e 2007, pelo FNUR, visando sensibilizar o governo e a sociedade para o enfrentamento ao déficit habitacional e respeito aos instrumentos já constituídos (SNHIS, FNHIS, EC, PlanHab), a pauta da reforma urbana parece ter chegado a um limite, ao menos no que se refere à aposta pela via institucional, orientada pela visão que chamamos "legalista". A noção de que autoridade prática e autoridade formal não são correspondentes, e que a primeira está sempre em disputa, ajuda a compreender os limites dessa visão legalista. Ou seja, a garantia formal dos espaços e instrumentos participativos não representou efetivo poder ou mesmo uma institucionalização mais profunda das práticas neles inscritas e defendidas pelos atores.

A baixa capacidade de mobilização social dos movimentos nesse contexto é também um fator importante para se compreender a força que teve a visão instrumental ou "governista" de participação nesse processo. Além disso, tendo em vista que a política urbana é descentralizada e que os mesmos passam a acessar recursos para autogestão, após o MCMV a atuação local destes enquanto agentes implementadores das políticas nestes moldes passou a ocupar muito tempo de suas lideranças. Ademais, há a atuação destes movimentos junto às instâncias locais de participação criadas a partir do SNHIS e que permaneceram em operação, apesar do esvaziamento em termos de recursos e peso político do Sistema e da participação.

"Não fizemos uma manifestação contra o Minha Casa Minha Vida, mas acampamos na Caixa, com uma faixa: Minha Casa Minha Vida tem que sair do papel. Criticando as regras do programa, não era uma questão da definição da política. De fato não houve nenhum momento em que se questionou a política que o Ministério estava implementando, mas sim críticas à forma de implementação, forma de autorização. A gente gasta muito tempo e muita energia com a burocracia, com o funcionamento das coisas. Entre a decisão de que tem um programa para os movimentos de zero a três pra se conseguir aprovar na Caixa há uma

distância de milhões de quilômetros. Ninguém pode dizer que esse o governo não quer apoiar. Para este ano [2011] tem 900 milhões para a autogestão. Então acaba que a gente acaba tendo mais desgaste nessa parte do que na discussão mesmo dos rumos da política. Isso claramente" (Entrevistado 5).

A crítica aos obstáculos para a construção de uma política integrada em um sistema descentralizado e com participação ficou mais concentrada entre os setores acadêmicos, profissionais e ONGs dentro do FNRU, que passaram a ter peso menor dentro do Fórum no período, com a predominância dos movimentos populares de moradia. No entanto, os primeiros, impactados pela derrota do modelo que contribuíram para criar e não se sustentou, não foram capazes de responder a esse novo contexto com novas propostas.

Em relação à intersectorialidade, pauta cara ao FNRU e diretamente relacionada à gestão democrática, visto que a proposta do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano previa em sua estrutura a participação da sociedade em todos os níveis de governo e fases da política, Entrevistados relacionados ao FNRU observam que não houve avanços.

"A gente conseguiu construir um modelo setorizado, que ao responder avançou em muitas coisas, quase em todas, eu acho, mas em uma não avançou, não conseguiu nem começar, que é a articulação das políticas setoriais. Tanto é que no Plano Diretor também não se articula. A gente não conseguiu apontar isso, a gente não conseguiu vencer esse desafio.  
(...)

Na formação do ministério, se gerou a formação de secretarias setoriais, o que se se traduziu num Conselho das Cidades setorial, e que serviu de modelo para os Conselhos das Cidades nos estados e nos municípios. Daí a gente sedimentou no Brasil inteiro que a política urbana é uma coisa composta por quatro setores" (Entrevistado 9).

Além do fato de que a trajetória inicial das políticas que se deu de forma setorializada, o que já dificultava a construção de um Sistema integrado, a proposta do SNDU tinha sido pouco desenvolvida pelo próprio Fórum, e pouco priorizada entre seus atores, em especial os movimentos, por tratar-se de uma questão muito técnica e menos prioritária se comparada à aprovação do SNHIS e do FNHIS. Parece, de acordo com as

falas dos entrevistados, uma ideia defendida de maneira genérica que sempre paira nas discussões do Fórum mas não avança em termos práticos e propositivos, salvo entre algumas pessoas do segmento de ONGs e acadêmicos. Além disso, não mobiliza os movimentos populares.

Esses fatores contribuíram para que a proposta de SNDU não se concretizasse. Chamamos a atenção aqui não só para o fato das reduzidas condições institucionais para incorporar essa proposta, fator importante para explicar seu insucesso, mas também para o próprio grau de desenvolvimento da proposta e sua defesa pelos próprios atores do FNRU. A incorporação das pautas gestadas pelo Fórum nas políticas e ações do Ministério também têm uma forte relação com o quanto essas pautas estão bem formuladas e desenvolvidas em termos de instrumentos práticos e aplicáveis. O SNDU não saiu do campo das ideias e o Estado, por sua vez, não investiu no seu desenvolvimento a fim de se tornar uma alternativa viável. Isso se deve também, como já colocado, à estrutura historicamente fragmentada das políticas urbanas herdadas (*path dependent*).

### **5.8. Síntese**

A existência do Ministério das Cidades e a transferência de responsabilidades antes pulverizadas em diversos órgãos do Poder Executivo Federal para o mesmo impôs, desde o início das atividades do Ministério, o desafio de dar legitimidade e disputar poder e autoridade sobre tais temas perante o próprio governo. Ou seja, as disputas de poder (e por autoridade prática, já que autoridade desse ministério no setor já havia se dado em termos formais, o que não significa que ela exerceria de fato autoridade) se davam não apenas entre secretarias dentro do Ministério, mas também entre Ministério como um todo e Núcleo Estratégico do governo.

Neste período de construção inicial do MCidades, o processo de Conferência Nacional das Cidades teve papel fundamental de mobilização de atores societários no sentido de dotar o Ministério de reconhecimento e legitimidade perante o próprio Núcleo Estratégico do governo e garantir sua permanência durante a gestão Dutra.

O envolvimento dos atores do FNRU no processo preparatório das conferências das Cidades durante a gestão Dutra e sua capacidade de exercer autoridade prática neste

processo, em boa parte apoiada pelo ministro e legitimada pela sua sustentação social, levou à significativa incorporação da plataforma da reforma urbana na construção dos princípios da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que previa, no eixo da gestão democrática, instrumentos como Plano Diretor Participativo (já previsto pelo Estatuto da Cidade), conselhos e conferências nos três níveis de gestão, dentre outros instrumentos participativos.

O Ministério sofre uma importante inflexão quando, a partir do escândalo do "mensalão", Olívio Dutra é substituído por um novo ministro, Márcio Fortes, do Partido Progressista (PP). Tal mudança se reflete claramente no peso dado pelo ministro aos espaços participativos já constituídos, que são gradativamente substituídos por negociações pontuais e bilaterais. Com a entrada deste ministro, com práticas conflitantes às defendidas pelo campo da reforma urbana, boa parte do quadro técnico proveniente do FNRU e deste campo mais geral se retira do Ministério ou é exonerada pelo ministro. Este é um fator para a perda de vigor do Conselho e da Conferência, além do esvaziamento da Secretaria de Programas Urbanos, onde se concentrava com maior força a pauta da reforma urbana e a defesa dos instrumentos participativos já garantidos formalmente a partir do Estatuto da Cidade e do SNHIS.

A despeito da institucionalidade construída até 2006, representada em especial pelo SNHIS e pelos instrumentos participativos da Política Nacional de Habitação que seguia os princípios definidos nas conferências das Cidades, os programas criados a partir de 2007 - O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa, Minha Vida (2009), passaram ao largo das definições do Sistema e, em alguns aspectos, na contra-mão do processo que venha sido constituído desde a criação do MCidades. Tais programas foram construídos pelo Núcleo Estratégico do governo (Casa Civil, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento) com pouca participação do Ministério das Cidades, com exceção da Secretaria Nacional de Habitação, que mantinha-se sob coordenação do PT e cuja visão "governista" de participação era compartilhada com os ministros do Núcleo Estratégico.

Enquanto faziam-se presentes com maior força os atores cujas visões, apesar de ênfases distintas, defendiam a participação na gestão como princípio fundamental, os instrumentos constituídos refletem esse princípio em sua essência. Já a partir da entrada

do ministro Fortes (2005), a gradual mudança na composição das secretarias do Ministério e com o baixo poder do Ministério perante o núcleo estratégico do governo, a participação é incorporada nos programas PAC e MCMV apenas na gestão/implementação dos programas, e não em sua definição estratégica. O lugar e o peso dado à participação nessas propostas reflete a predominância da visão "governista" de participação, onde separa-se claramente a função de governo da função da participação sobre a definição das políticas públicas.

## Considerações Finais

Um balanço geral acerca da incorporação das pautas do eixo 'gestão democrática participativa' do FNRU nas políticas e programas urbanos no período poderia levar à conclusão superficial de que foram incorporados diversos instrumentos de participação na gestão de tais políticas e programas durante todo o período. De fato, o princípio da participação é expresso em todos os programas e políticas gestados ou executados pelo Ministério no período.

Dialogando com a literatura sobre participação, em nossa análise vimos que a dependência, pelos atores do FNRU, apenas dos espaços institucionais como conselho e conferência para encaminhar suas pautas, especialmente em um contexto desfavorável no que tange à orientação do novo ministro, enfraqueceu a capacidade de incorporação das pautas da reforma urbana por dentro do Ministério, apesar da continuidade do funcionamento desses espaços. Este é um aspecto que reforça nossa hipótese inicial, de que olharmos para os processos participativos apenas a partir das disputas que se processam no âmbito dos conselhos e conferências, seria insuficiente para compreender as razões que levaram à menor capacidade de incidência desses espaços na nova gestão.

Reforçamos a importância de se localizar os processos participativos no contexto de relações que se processam dentro dos órgãos aos quais se vinculam estes espaços, mapeando a presença de diferentes atores e suas visões (ou projetos políticos) no que se refere ao peso que deve ser dado a estes espaços e à forma de conduzir a participação através dos mesmos. A presença ou não dos quadros técnicos comprometidos com a pauta da gestão democrática foi, neste caso, fundamental para compreendermos conselho e conferências em um quadro mais amplo.

O papel dos militantes ocupando cargos no Ministério, no contexto explorado em nossa análise, é central para se compreender a capacidade de incorporação de instrumentos participativos ou práticas de gestão participativa com caráter específico, orientado pelas visões compartilhadas pelos atores nesse contexto. A saída desses atores do processo de construção institucional do Ministério é um dos fatores importantes para explicar a predominância, no segundo período estudado, de instrumentos e práticas de gestão participativa mais restritos, obedecendo à visão que chamamos "governista" ou instrumental, onde o horizonte do compartilhamento de poder decisório entre governo e

sociedade através da participação está ausente. Em suma, concordando com a perspectiva institucionalista discursiva, quem é o agente da política e que ideias defende são questões fundamentais para se compreender as instituições produzidas. Reforçamos, portanto, a força da agência, mesmo em contextos onde se dão constrangimentos institucionais ou relacionais relevantes, relativos ao caráter da política, à capacidade estatal existente, ao legado institucional do setor ou à baixa capacidade de exercer autoridade prática pelos atores.

Uma análise mais pormenorizada das ideias e significados atribuídos à noção de participação (ou gestão participativa) pelos diferentes atores em disputa no setor urbano, que se manifesta internamente à institucionalidade do Ministério e não apenas no Conselho e nas conferências, revela que uma noção específica de participação, que denominamos "governista", prevaleceu perante outras visões mais críticas ou radicais de participação defendidas por atores que não conseguiram exercer autoridade prática especialmente a partir do mandato de Fortes à frente do Ministério, e que se retiraram paulatinamente de seu corpo técnico.

Os motivos para a prevalência de uma visão específica em relação à participação ("governista"), que orientou as práticas de gestão que se consolidaram no setor especialmente a partir de 2007, não são endógenos ao Ministério das Cidades, nem explicados em termos de seu desenho institucional ou das dinâmicas de seus espaços participativos, mas envolvem outros fatores que a análise do processo de construção institucional do Ministério e do componente ideacional da ação dos atores nesse processo de disputa pela autoridade prática sobre o setor pôde revelar.

A centralidade da política habitacional para o governo federal a partir especialmente do PAC (2007), que fez convergir a dinamização da economia com o investimento em habitação, somada às afinidades ideacionais acerca da participação e do papel do governo entre o grupo responsável por essa política setorial dentro do Ministério e o Núcleo Estratégico do governo, são dimensões fundamentais para a consolidação de práticas orientadas pela visão governista de participação.

Além disso, com a saída dos atores do FNRU do quadro técnico do Ministério e com o atendimento de algumas demandas dos movimentos de moradia (sem precedentes e que envolvem a dedicação desses atores para outras questões como autogestão), o

campo da reforma urbana se enfraqueceu na disputa por práticas de gestão participativa de maior alcance. Soma-se a isso o grau de desenvolvimento e compartilhamento, entre os atores da heterogênea comunidade de política representada pelo FNRU, da proposta do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e suas condições concretas de implementação no contexto do PAC e do Programa Minha Casa Minha Vida.

Como pano de fundo, tem-se o caráter da política em questão, a multiplicidade de atores e interesses envolvidos na mesma. Por tratar-se de uma política intersetorial onde há tradicionalmente um forte viés desenvolvimentista e de dinamização da economia, colocam-se ainda mais desafios à construção de uma gestão participativa permanente, com compartilhamento de poder.

Olhar para o que fazem os atores a fim de construir autoridade prática no setor e buscar transformar suas práticas discursivas acerca da participação em práticas de gestão participativa no processo de construção institucional do Ministério desvelou disputas internas ao governo e ao Ministério, e foi, portanto, fundamental para termos um quadro mais amplo que explicita os desafios para a incorporação dessa pauta (gestão democrática) tal como defendida pelo FNRU no processo de construção institucional do Ministério no período.

Dentre as estratégias empreendidas pelos atores na busca de autoridade prática, observamos em momentos distintos a utilização de relações tanto com atores imbuídos formalmente de autoridade (o Presidente, o Ministro) quanto a mobilização de redes societárias para mobilizar uma diversidade grande de atores para darem legitimidade e respaldo às instituições em construção (como no caso do processo de Conferência e da Campanha de Planos Diretores, da SNPU). Se, como afirmam Abers & Keck, a autoridade prática não é sinônimo de autoridade formal, mobilizar esse tipo de autoridade pode ser uma estratégia importante para um grupo ou órgão assegurar a possibilidade de continuar na disputa por autoridade prática. Nesse sentido, a existência formal de instrumentos de políticas públicas e de participação defendidos pelos atores do FNRU, como o SNHIS, o ConCidades e o próprio Ministério das Cidades, se não representou automaticamente seu efetivo poder de exercer autoridade prática, representa um avanço importante no sentido de abrir novos *loci* de disputa na institucionalidade do Estado, para

onde a autoridade prática pode "migrar", a partir da utilização de novas estratégias criativas pelos atores em contextos em constante mudança.

Vale frisar que a disputa por autoridade prática entre diferentes atores e suas visões ou ideias acerca da participação e da democracia é um processo dinâmico que está em curso, havendo sempre a possibilidade de se estabelecer novas práticas de gestão, mesmo com o efeito da estrutura e do legado institucional existente, pois como vimos, é possível a construção de novos *loci* de autoridade prática através da ação criativa dos atores com base no seu compartilhamento de ideias ou projetos, por dentro das instituições.

## Bibliografia

ABERS, Rebecca N. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000.

ABERS, Rebecca N.; KECK, Margareth E. "Practical Authority, Institution-Building and Entanglement". In: *Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics*. Oxford University Press (no prelo).

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. *Novas relações Estado-sociedade no governo federal brasileiro. Repertórios de participação em um Estado heterogêneo*. Texto aprovado para apresentação no 35º Encontro Anual da ANPOCS, Outubro de 2011.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. *Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas*. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 109, Mar. 2012.

ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Org). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

AVRITZER, Leonardo. *Modelos de deliberação democrática: uma análise do Orçamento Participativo no Brasil*. In: SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

\_\_\_\_\_. *O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico*. In AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (orgs.) *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. *Opinião Pública*. Campinas, vol. 14, no 1, Junho, 2008, p.43-64

\_\_\_\_\_. *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009. 159 p. (Coleção democracia participativa.)

BAIERLE, Sergio Gregório. *A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre*. In: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina. (Org) *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG, 2000

BAIOCCHI, Gianpaolo. *Militants and Citizens: the politics of participation in Porto Alegre*. Stanford: University Press, 2005.

BASSUL, José Roberto. *Reforma urbana e estatuto da cidade*. In: *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*. Santiago, Chile, v.28,n.84, 2002.

BERNHARDT, Érica Maria Barroso. Participação no Espaço Público: O caso do conselho nacional das cidades. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Universidade de Brasília, 2009.

BLANCO, Cid. As transformações nas políticas habitacionais brasileiras nos anos 1990: o caso do Programa Integrado de Inclusão Social da Prefeitura de Santo André. Dissertação de Mestrado. Departamento de Arquitetura em Urbanismo. Escola de Engenharia de São Carlos. Universidade de São Paulo, 2006.

BLIKSTAD, Karin. O agir coletivo nas interfaces da sociedade civil e do sistema político: o caso da atuação do movimento de moradia de São Paulo sobre a política pública de habitação. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. IFCH-Unicamp, 2012.

BONDUKI, Nabil G. **Origens da habitação social no Brasil**. Análise Social, vol. XXIX (127), 1994. p. 711-732

\_\_\_\_\_. Nabil G. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo. S/E, S/L, S/D. Lula. P.70-104.

\_\_\_\_\_. Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo Nº1-2008.

BONDUKI, Nabil; ROSSETTO, Rossella; GHILARDI, Flávio Henrique. Texto base da Disciplina Política e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Curso à distância para Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários, Ministério das Cidades, Cities Alliance, mimeo, 2008.

BOSCHI, Renato R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. Dados -Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, 1998.

BRASIL. Medida Provisória 103, de 01 de janeiro de 2003.

\_\_\_\_\_. Realizações do Conselho das Cidades - janeiro de 2003-junho de 2004. Governo Federal: Ministério das Cidades, 2004.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 3ª edição. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano 1 – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano 4 –

Política Nacional de Habitação. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. COTS – Caderno de Orientação Técnico Social. Brasília, DF: Gerência Nacional Gestão Padronização e Normas Técnicas (GEPAD), Superintendência Nacional Assistência Técnica e Desenvolvimento Sustentável (SUDES), Caixa Econômica Federal, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Guia Básico dos Programas Habitacionais – Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS. Julho de 2006.

\_\_\_\_\_. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. 2010.

CARVALHO, Ana Paula Soares. Reforma Urbana no Brasil: a inteligência e o Estatuto da Cidade. XIII Congresso Brasileiro de Sociologia, 2007, UFPE, Recife (PE), Grupo de Trabalho “Cidades e Processos Sociais”, S/E, 2007.

CAVALCANTI, Carolina Baima. O LUGAR DAS POLÍTICAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ESTADO GERENCIAL: CRIAÇÃO E EVOLUÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES. Monografia de Especialização em Gestão Pública. – Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, 2009.

COELHO, Vera Schattan. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: AVRITZER, Leonardo (Org.). Participação em São Paulo. São Paulo: Ed. Unesp, 2004. p. 105-122.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. SOLO URBANO E AÇÃO PASTORAL; Doc 23. 20ª Assembléia Geral Itaici, SP, 9 a 18 de fevereiro de 1982.

COUTO, Cláudio Gonçalves. La participacion irrelevante: una evaluación del gobierno de Lula. In: ARNSON, C. J et. al. (orgs.) La “nueva izquierda” en América Latina: derechos humanos, participación política, y sociedad civil. Woodrow Wilson Center Press, 2009.

DAGNINO, E. “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania” In: DAGNINO (org.). Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1996.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil. In: \_\_\_\_ (Org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” In Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. pp. 95-110.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. *Mouvements sociaux et participation institutionnelle : répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne*. *Revue internationale de politique comparée*, 2010.

D'ARAÚJO, Maria Celina (coord.) *Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite no poder*. Rio de Janeiro, CPDOC, 2007.

D'ARAÚJO, Maria Celina. *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro, CPDOC, 2009.

DE GRAZIA, Grazia. *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.

DE GRAZIA, Grazia; RODRIGUES, Evaniza. *Uma Alternativa para a Gestão Urbana: O Ministério das Cidades e seus Desafios*. S/L, S/E, S/D.

DOIMO, A. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, ANPOCS, 1995.

DOWBOR, Monika. *Arte da institucionalização : estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)*. Tese de Doutorado. Departamento de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade de São Paulo, 2012.

EVANS, P. ; RUESCHMEYER, D. SKOCPOL, Theda (Org.). *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press, 1985.

FARAH, M. F. S. **Processo de trabalho na construção habitacional**. Tradição e mudança. São Paulo: Annablume, Coleção Selo Universidade, n.49, 1 ed., 1996.

FERREIRA, Regina F. C. F. "Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade". 2º Fórum de Sociologia "Justiça Social e Democratização". International Sociological Association (ISA). Buenos Aires, 2012.

FERREIRA, Glenda Dantas e BENTES SOBRINHA, Dulce P. *PAC Habitação e Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: notas para monitoramento e pesquisa na RM Natal*. Seminário Nacional Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano. Rio Grande do Norte, setembro de 2010.

FNRU. *CARTA PARA IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE*, Texto aprovado no Encontro Nacional Pelo Direito à Cidade, julho de 2002.

\_\_\_\_\_. *Boletim nº 26 – Implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - Revitalização das Áreas Centrais – Assistência Técnica*, Fórum Nacional de

Reforma Urbana, 2007.

\_\_\_\_\_. Carta ao Povo Brasileiro em Defesa da Reforma Urbana e Contra a Corrupção, Brasília, 8 de julho de 2008.

FUKS, M. Contexto, regras e efetividade deliberativa – considerações a respeito dos conselhos de Curitiba. In: Avritzer, L. (Org.) *A participação social no Nordeste*. Editora UFMG, 2007.

FUNG, Archon & WRIGHT, Erik. *Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance*. Verso, 2004.

GECD - Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática. Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa. Revista *Idéias*, IFCH-UNICAMP, n.5/6, 1999. 262.

GOHN, M. G. *Movimentos sociais e lutas pela moradia*. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

GONÇALVES, Renata da Rocha. *Políticas Habitacionais na Federação Brasileira: os estados em busca de seu lugar*. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo - EAESP, 2009.

GURZA LAVALLE, A. Após a participação: nota introdutória. *Revista Lua Nova*, n. 84, CEDEC, 2011.

\_\_\_\_\_. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: *Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

GURZA LAVALLE, Adrian; SERAFIM, Lizandra; PORTO, Osmany. *Guarulhos as Best Case - Mapping participatory Governance Structure and social Conflicts. Chance to Sustain project*, mimeo, 2011.

HALL, Stuart. “Encoding/ Decoding”. in: *Culture, Media & Language*. London & New York, Routledge, 1992.

HALL, Peter A. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *University of New York, Comparative Politics*, v. 25, n. 3, April 1993.

HALL, P. & TAYLOR, R. C. R. “As três versões do neo-institucionalismo”. In *Lua Nova* no. 58, 2003, p.193-223.

HAM, C. & HILL, M. *The policy process in the modern capitalist State*. Harvester Wheatsheaf, Londres, 1993, segunda edição. Tradução de Renato Amorim e Renato Dagnino

IMMERGUT, Ellen M. “The Theoretical Core of the New Institutionalism”. In *Politics & Society*, Vol. 26 No. 1, March 1998 5-34.

INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Moradia, 2002. Em: <http://www.icidadania.org.br/>

JOSHI, A. Background Paper on Service Delivery. In: McGee & Gaventa (Eds.) *Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives*. Brighton, UK: Institute of Development Studies, 2010.

LABHAB. Estrutura e Mecanismos de participação durante a elaboração do PlanHab e definição das versões para discussão com as instâncias participativas. Relatório do projeto Habitar – BID, 2007.

LAGO, Paulo César. Participação Popular e Reforma Urbana: da Constituinte ao Estatuto da Cidade. Dissertação de Mestrado em Direito Político e Econômico. Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2010.

LOSEKANN, Cristiana. A presença das organizações ambientalistas da sociedade civil no Governo Lula (2003-2007) e as tensões com os setores econômicos. Tese de doutorado pelo programa de pós graduação em ciência política do Instituto de Filosofia e ciências Humanas da UFRGS. Porto Alegre, 2009.

LUBAMBO C. et al. (Orgs). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Editora Vozes, Petrópolis, 2005.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Possibilidades e limites da Democracia Deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas, 2002.

\_\_\_\_\_. A REPRESENTAÇÃO NO INTERIOR DAS EXPERIÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO. *Lua Nova*, São Paulo, n. 70, 2007, p. 213-222.

MAHONEY, J. & RUESCHEMEYER, D. *Comparative Historical Analysis: Achievements and Agendas*. In: *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. NY: Cambridge Univ. Press, 2004.

MAHONEY, J. & THELEN, K. *A Theory of Gradual Institutional Change*. In: *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. NY: Cambridge University Press, 2010.

MARCH, James G. & OLSEN, Johan P. “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”. *American Political Science Review* 78 (September): 734-49. 1984.

MARICATO, Ermínia. *Política Urbana e Habitação Social: um assunto pouco importante*

para o governo FHC. Julho, 1998, mimeo.

\_\_\_\_\_. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Apresentação em Power Point. Seminário sobre Habitação e Solo, Bogotá, 2005.

\_\_\_\_\_. Nunca fomos tão participativos. Algumas reflexões sobre os movimentos sociais urbanos por ocasião da realização da 3ª Conferência Nacional das Cidades. 2007. In: DEBATE ABERTO. S/E, S/L, 2007.

\_\_\_\_\_. As tragédias urbanas: desconhecimento, ignorância ou cinismo?, S/L, S/E, 2011.

\_\_\_\_\_. 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.

\_\_\_\_\_. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. S/L, S/E, S/D.

\_\_\_\_\_. DOSSIÊ: Conferências Nacionais - Uma política urbana participativa. Teoria e debate, n. 66, Fundação Perseu Abramo, abril e maio de 2006.

MARQUES, E. C. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 21 n. 60, fevereiro de 2006.

MIGDAL, J.; KOHLI, A.; SHUE, V. *State power and social forces: domination and transformation in the third world*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

MORONI, José Antônio; CICONELLO, Alexandre. Participação social no governo Lula. Avançamos? S/L, S/E, S/A.

NAKANO, Kazuo; SERAFIM, Lizandra; COBRA, Patrícia; UZZO, Karina. Building a City from Within: Urban Housing Policies in the Municipality of Diadema, São Paulo, Brazil. IDS Bulletin (Brighton), v. 40, p. 77-86, 2009.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. AÇÕES COLETIVAS, CULTURA POLÍTICA E MOVIMENTOS SOCIAIS: Disputas de significado e antagonismo no âmbito da Reforma Urbana. Tese de Doutorado em Sociologia. Universidade Federal de Pernambuco, 2010.

PALOCCI, A. et alli. “Desafios do Governo Local: O modo petista de governar”.

Fundação Perseu Abramo, 1997.

PAOLI, Maria Célia; Vera da Silva TELLES. "Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo". En: ALVAREZ, Sonia; Evelina DAGNINO; ESCOBAR, Arturo. *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de governo: Lula presidente, 2007. S/L, S/E, S/A.

\_\_\_\_\_ Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. Frente Brasil Popular pela Cidadania: reforma urbana, junho de 1994. Fundação Perseu Abramo.

\_\_\_\_\_ Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. Plano de Governo Lula 1989: questão urbana. Fundação Perseu Abramo.

PETERS, Guy. *Institutional Theory in Political Science: the New Institutionalism*, 2012.

PIERSON, P. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In: *American Political Science Review*, v.94, n.2, 2000.

PIERSON, P. & SKOCPOL, T. Historical institutionalism in contemporary political science. In: *Political Science: State of the Discipline*. New York: Norton, 2002.

PIRES, Roberto Rocha C.; VAZ, Alexander Cambraia N. Preparado para a Oficina "A Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: perspectivas, estratégias metodológicas e resultados", IPEA, 2010, Brasília.

PNDU. BRASIL. Ministério das Cidades: POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. In: cadernos Ministério das Cidades, 2004.

POGREBINSCHI, T. Participação como Representação: Conferências Nacionais e Políticas Públicas para Grupos Sociais Minoritários no Brasil. Encontro Anual da Associação nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), 2010.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. "O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira". In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*, 2003.

RODRIGUES, Arlete Moysés . Estatuto da Cidade : função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço . CADERNOS METRÓPOLE, N. 12, pp. 9-25, 2o sem. 2004.

RODRIGUES, Cibele Maria Lima. *Cultura política e movimentos sem teto: as lutas possíveis*. Tese de doutorado, Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 2009.

ROLNIK, Raquel. La democracia en el filo de la navaja: límites y posibilidades para la implementación de una agenda de reforma urbana en Brasil. *Revista Eure*, Vol. XXXV, Nº 104, abril 2009.

\_\_\_\_\_. Brasil e o habitat. In: GORDILHO-SOUZA, Angela (Org.). *Habitar contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90*. Salvador: UFBA, 1997. p. 51-58.

\_\_\_\_\_. A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA FUNDIÁRIA E DE PLANEJAMENTO URBANO PARA O PAÍS – AVANÇOS E DESAFIOS. *Cadernos IPEA: Políticas Sociais - Acompanhamento e análise n. 12*. Fevereiro, 2006.

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

SADER, Eder. Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998. *TEXTO PARA DISCUSSÃO N. 654 IPEA*. Brasília, julho de 1999

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. O Fórum Nacional de Reforma Urbana: Incidência e Exigibilidade pelo Direito à Cidade. *Cadernos do FNRU*. v.1. Rio de Janeiro: FASE, 2009.

SAULE JÚNIOR, Nelson Saule et al. Retratos sobre a atuação da sociedade civil pelo direito à cidade: diálogo entre Brasil e França. São Paulo: Instituto Polis; Paris: AITEC, 2006. 104p.

SAULE JUNIOR, Nelson; ROLNIK; Raquel. Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana. São Paulo, Pólis, 2001. (Cadernos Pólis, 4).

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil, 2009. HIC (Habitat International Coalition). Acesso: <http://www.hic-net.org/>

SCHERER-WARREN, Ilse. “O caráter dos movimentos sociais”, In: KRISCHKE, Paulo e WARREN, Ilse (Orgs.), *Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais da América do Sul*. São Paulo, Brasiliense, 1987.

SCHMIDT, Vivien. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*. Vol. 11: 303-326. June, 2008.

\_\_\_\_\_. Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth New Institutionalism. *European Political Science Review* 2, 1-25. 2010.

- SECCO, Lincoln. História do PT. Ateliê Editorial. São Paulo, 2011.
- SILVA, Ana Amélia. Reforma Urbana e o Direito à Cidade. In: Revista Pólis, n.1, São Paulo, 1991.
- 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, Éder Roberto da. O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o Processo de Democratização do Planejamento Urbano no Brasil. Dissertação de mestrado em Engenharia Urbana. Universidade Federal de São Carlos, 2003.
- SILVA, Enid Rocha Andrade da. Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. IPEA, 2009.
- SILVA, Marcelo Kunrath. A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Cortez, 2003, p. 157-185.
- \_\_\_\_\_. “Dos objetos às relações: esboço de uma proposta teórico-metodológica para a análise dos processos de participação social no Brasil”. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). Democracia, Sociedade Civil e Participação. Chapecó: Argos, 2007.
- SINGER, André. Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador. Companhia das Letras. São Paulo, 2012.
- SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in: Strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the State back in*. New York: Cambridge University Press, 1985.
- \_\_\_\_\_. *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. De ilusão também se vive: caminhos e descaminhos da democratização do planejamento e da gestão urbanos no Brasil (1989-2004). In: XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ANPUR. Maio 2005, Salvador, pp.1-20
- STEINMO, S. (2001) The New Institutionalism. In: The Encyclopedia of Democratic Thought. London: Routledge.
- STREECK, W. & THELEN, K. (2005) Introduction: Institutional Change in Advanced

Political Economies. In: Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies.

TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais e sistema político. Um diálogo (preliminar) com a literatura. In: 6º ENCONTRO DA ABCP, Unicamp, Campinas, SP, 2007.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia. Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção das políticas públicas. Universidade de Campinas. São Paulo, 2008.

TATAGIBA, L. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas no cenário brasileiro recente. Reflexões em torno de uma agenda preliminar de pesquisa. In: Sonia E. Alvarez, Gianpaolo Baiocchi, Agustín Laó-Montes, Jeffrey W. Rubin and Millie Thayer (eds) Interrogating the Civil Society Agenda: Social Movements, Civil Society and Democratic Innovation. 2009 (no prelo).

\_\_\_\_\_. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. Capítulo do livro: A Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação. IPEA/PRODEP, 2011.

TEIXEIRA, Ana Claudia; SERAFIM, Lizandra; SANTOS, Agnaldo dos; NOGUEIRA, Claudia. O impacto da Participação Popular nas Políticas Públicas - o caso da Saúde em São Paulo. Observatório dos Direitos do Cidadão. Instituto Pólis, São Paulo, 2011. Em: [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br), acesso em 10 de março de 2011.

TEIXEIRA, Elenaldo. O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

THELEN, K. & STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. In: Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis. New York: Cambridge University Press, 1992.

TRINDADE, Thiago. Direitos e Cidadania: Reflexões sobre o direito à Cidade. Lua Nova, São Paulo, 87: 139-165, 2012.

VON BÜLOW, M. & ABERS, R. “As transformações do estudo dos movimentos sociais: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?”. Trabalho apresentado no Congresso “Whatever happened to north-south?” IPSA-DEPCR Joint Conference, São Paulo, fevereiro, 2011.

### **Outros Documentos e links**

Ministério das Cidades. Guia Básico dos Programas Habitacionais – Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS. Julho de 2006.

Caixa Econômica Federal

<http://www.caixa.gov.br/habitacao/mcmv/index.asp>

Cartilha da CAIXA sobre o PMCMV

[http://www2.cehab.pe.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=69048&folderId=93475&name=DLFE-9978.pdf](http://www2.cehab.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=69048&folderId=93475&name=DLFE-9978.pdf)

Legislação do Programa Minha Casa, Minha Vida

[http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=859:legislacao-geral-pmcmv&catid=94&Itemid=126](http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=859:legislacao-geral-pmcmv&catid=94&Itemid=126)

Exposição de Motivos Interministerial com os Ministérios: Ministério da Fazenda – MF, Ministério da Justiça – MJ, Ministério Público – MP, Ministério do Meio Ambiente – MMA e Ministério das Cidades – MCidades

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm)

Portaria no. 140, de 5 de abril de 2010

(Publicada no DOU, Seção 1, em 6 de abril de 2010)

[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/Portaria\\_140\\_5\\_4\\_2010.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/Portaria_140_5_4_2010.pdf)

SNHIS/FNHIS

[http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=57&Itemid=93](http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=57&Itemid=93)

PAC

Ministério do Planejamento - apresentação do PAC I

[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122\\_PAC\\_medidas\\_institucionais.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122_PAC_medidas_institucionais.pdf)

Balanco do PAC

<http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/nacionais/11o-balanco-4-anos>  
Reportagens

<http://www.odocumento.com.br/materia.php?id=327608>

<http://noticias.r7.com/brasil/noticias/saiba-as-diferencas-entre-o-pac-1-e-o-pac-2-20100330.html>

<http://noticias.uol.com.br/especiais/pac/ultnot/2010/03/29/governo-lanca-pac-2-para-investir-r-159-trilhao-e-impulsionar-campanha-de-dilma.jhtm>

<http://justilex.jusbrasil.com.br/noticias/13200/divisao-de-verbas-do-pac-privilegia-capitais-do-pt>

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u433882.shtml>

## Anexo I - Entrevistados

<b>Entrevistado/a</b>	<b>Relação com o Ministério</b>	<b>Membro do FNRU?</b>
1	Secretaria Executiva	sim
2	SNPU	sim
3	SNPU	sim
4	SNH	não
5	SNPU	sim
6	SNPU/ConCidades	sim
7	ConCidades	não
8	SNPU	sim
9	SNPU	não
10	SNH	não
11	ConCidades	sim
12	SNPU/ConCidades	sim
13	SNPU/ConCidades	não
14	ConCidades	não
15	SNPU	não
16	SNS	não

## **Anexo II - Roteiro de questões - entrevistas**

1. Trajetória pessoal - como chegou até o Ministério; relação prévia com o FNRU, agenda da reforma urbana, PT.

2. Construção do Ministério: quando chegou no Ministério, como era a composição do corpo técnico; como foram escolhidas as pessoas, qual seu perfil [e por que este perfil]; quais eram as agendas presentes e principais pautas colocadas pelos atores para a política urbana a ser construída pelo Ministério. Existiam visões diferentes sobre participação entre os atores que compuseram o corpo técnico do Ministério, e no governo em geral?, Se sim, quais as diferenças e os conflitos existentes entre visões distintas ou projetos diferentes? [Localizar a pessoa dentro destas visões distintas]. Se couber a pergunta, qual era o lugar da ocupação de cargo no Ministério na estratégia individual ou coletiva? Era parte de seu projeto garantir direitos através da atuação via Estado? Para o FNRU, quais eram as principais pautas levadas ao Ministério neste momento (pautas mínimas, inegociáveis/ pautas negociáveis)? Qual era o peso do eixo "gestão democrática das cidades" entre essas pautas? Como era pensada a participação e a relação do Ministério com a sociedade civil? Havia diferenças nas propostas neste sentido?

3. Políticas e ações produzidas pelo Ministério: quais as principais ações produzidas na gestão Dutra? Em que medida dialogam com as visões presentes em sua constituição inicial [focando no projeto do FNRU, especialmente se a pessoa for do FNRU OU pedir uma visão mais geral em relação às visões presentes, e por que determinadas visões ou projetos prevaleceram no momento inicial do Ministério]; perguntar sobre o percurso da tomada de decisão acerca das principais ações faladas; qual o peso das secretarias e atores internos nas decisões; papel do Ministro Dutra; peso do conselho e da conferência; outras formas de participação/relação com atores sociais; relação com a Casa Civil, Ministério da Fazenda e Secretaria Geral da Presidência. O que avançou da pauta levada pelo FNRU neste momento; fazer um balanço, e por quê, focando especialmente na pauta da participação.

4. Relação do Ministério com os atores sociais: detalhar mais como isso se deu no cotidiano na gestão Dutra.

**5. A inflexão Dutra-Fortes:** como foi este processo, e que impacto teve no Ministério e participação. Por que e em que contexto específico boa parte dos atores do campo da reforma urbana saíram do Ministério (ou foram exonerados)? O que isso representou para a agenda da reforma urbana naquele momento? Frente a isso, o que o FNRU definiu como estratégia de ação junto ao governo/Ministério?

**6. A gestão Fortes:** o que mudou? Mudou a composição do corpo técnico, de que forma? Quem eram estas novas pessoas? Mudou a forma de se produzir as decisões/ações? Mudou o peso e as práticas de participação? Mudou o peso das diferentes secretarias e dos atores presentes internamente? Qual foi a estratégia dos atores que saíram para continuar pautando a política urbana (ou não)? O Ministério perdeu centralidade, e foram buscar outros canais? Ou continuaram pressionando através de conselho/conferência/ação direta (ver o quanto isso foi pensado enquanto estratégia pelos atores que saíram). O que representou esta gestão para as políticas que se estavam construindo na gestão anterior? Houve retrocessos? Mudou a forma de fazer política? Como ficou a relação com os atores sociais através de canais de participação e outras formas existentes antes? Mudou o peso do Ministério no governo? Quais os "marcos" da gestão (principais ações do Ministério)? Das pautas levadas pelo FNRU/atores desde o início do Ministério, o que avançou, por onde avançou, na gestão Fortes? O que não avançou e por quê? Qual foi o lugar da participação? Como se encaminharam as demandas e pautas do FNRU dentro do Ministério?

**7. Balanço mais geral:** considerando as principais pautas presentes na origem do Ministério, que vem sendo gestadas nos últimos anos pelos atores sociais do campo da reforma urbana, o que avançou e o que não avançou durante o governo Lula? Por quê (o que faltou, que visões tiveram maior peso)? Onde as discussões emperravam e por onde fluíam? Qual foi o impacto da crise econômica? Qual o peso do Legislativo? Qual o peso dos partidos?