

# Avaliação: O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade

Full Report

Oxfam GB Programme Evaluation

June 2008

Commissioned by: Oxfam GB LAC

Evaluators: Orlando Alves dos Santos Junior

### Sumário Executivo

O artigo analisa a incidência do Fórum Nacional da Reforma Urbana – FNRU no desenho e na implementação das políticas urbanas nacionais durante o primeiro mandato do Governo Lula (2003-2006). O objetivo foi avaliar em que medida as propostas presentes na agenda da reforma urbana foram incorporadas pelo governo federal, através dos programas e políticas implementados pelo Ministério das Cidades, indicando ao mesmo tempo seus eventuais efeitos sobre a vida nas cidades, em especial sobre as pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Um olhar sobre as políticas urbanas no Brasil – envolvendo as políticas de habitação, regularização fundiária, saneamento ambiental, transporte e mobilidade – não deixa dúvidas a respeito das significativas transformações que estas vêm passando nos últimos anos. Tais mudanças parecem caminhar em duas direções: primeiro, na direção do aprofundamento do processo de descentralização, iniciado com a reforma constitucional de 1988; segundo, na adoção de uma agenda de reformas sociais, identificada como agenda da reforma urbana, onde destacam-se a aprovação do Estatuto das Cidades (2001), a criação do Ministério das Cidades (2003), a implantação do Conselho das Cidades (2003), e a implementação de políticas de promoção do acesso à habitação, ao saneamento ambiental e ao transporte público.

Vale destacar que o Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU foi um dos principais protagonistas na aprovação do Estatuto da Cidade – tanto na apresentação de propostas como na pressão pela sua aprovação – e na criação do Conselho das Cidades e, desde o início, tem participado ativamente da construção dessa esfera pública de participação da sociedade. Além disso, o Fórum foi um ator fundamental na aprovação de políticas urbanas sintonizadas com o ideário da reforma urbana.

Parece possível dizer que dois processos simultâneos e complementares incidiram sobre os rumos da política urbana no Brasil, a partir de 2003. A vitória nas urnas de Lula para presidente significou uma inflexão progressista na coalização de partidos que governam o país e a adoção de uma nova agenda reformista, incorporando as propostas elaboradas pelos pensadores e pelas organizações vinculadas ao movimento da reforma urbana. Cabe chamar a atenção que a análise considera os termos agenda reformista, propostas reformistas ou ainda ideário reformista referindo-se as idéias e propostas políticas de caráter progressista, de uma forma geral, e também as idéias e propostas da agenda da reforma urbana, de uma forma específica.

Nessa linha, vale destacar que parte dos secretários nacionais e dos técnicos do Ministério das Cidades eram pessoas vinculadas a esse movimento. Ao mesmo tempo, a atuação do Fórum Nacional de Reforma Urbana pode ser considerada como elemento chave nas mudanças ocorridas, por dar legitimidade as políticas implementadas pelo governo federal e por formular novas demandas e propostas, em parte incorporadas nesse processo. Ou seja, a análise indica que o FNRU foi capaz de aproveitar bem as oportunidades da conjuntura política e fazer avançar suas propostas na perspectiva da reforma urbana.

Na conjuntura aberta pela eleição do presidente Lula (2003), a agenda da reforma urbana foi materializada em documentos de reivindicações, apresentados na forma de plataformas da reforma urbana elaboradas pelo FNRU, com propostas vinculadas aos espaços institucionais de formulação e gestão das políticas urbanas, construídas com base na leitura dos problemas urbanos, dos principais conflitos deles decorrentes e da demandas dos atores sociais envolvidos com a luta pela reforma urbana. Apesar de sofrer alterações e

atualizações permanentes, sinteticamente, podemos dizer que, durante o período analisado, as plataformas da reforma urbana estiveram centrada nos seguintes pontos:

- A aprovação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, a reivindicação de recursos orçamentários da União para este fundo e o acesso aos recursos pelas cooperativas habitacionais.
- A promoção de ações no sentido de evitar as ações de despejo contra a população sem-teto que ocupa imóveis vazios que não cumprem sua função social.
- A promoção de ações visando a regularização fundiária das favelas e assentamentos informais, e a utilização dos imóveis públicos vazios e das terras da união e dos estados para projetos de habitação para a população de baixa renda.
- A aprovação da lei nacional de saneamento ambiental e a promoção de políticas visando a universalização do acesso aos serviços de saneamento ambiental, com destaque para a universalização do acesso água e a coleta de esgotos domiciliares.
- A aprovação de ações visando a promoção do acesso ao transporte público de qualidade com redução das tarifas.
- A incorporação de mecanismos de participação popular e de controle social, através do fortalecimento do Conselho Nacional das Cidades e da Conferência Nacional das Cidades e da difusão desses canais para os estados, municípios e o distrito federal, como base de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano.
- A promoção de políticas visando a universalização dos direitos humanos como base da política de segurança pública, e o fim dos processos contra lideranças e da criminalização dos movimentos sociais.

A criação do Ministério das Cidades, a realização da I Conferência das Cidades, em 2003, e a institucionalização do Conselho das Cidades, em 2004, deram início a um processo de construção da política nacional de desenvolvimento urbano envolvendo conferências municipais e estaduais, e a adoção de estruturas normativas representativas, em acordo com os princípios defendidos historicamente pelos movimentos nacionais pela reforma urbana. Desde o início, o FNUR se posicionou na defesa da institucionalização de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, de forma a articular as diferentes políticas setoriais sob a responsabilidade do Ministério das Cidades, com instâncias de controle e participação social deliberativos, na forma de conselhos das cidades, em todos as esferas de governo, de forma a efetivar a proposta de gestão democrática das cidades.

O FNUR foi um ator decisivo nesse debate, apresentando resoluções nas duas conferências nacionais das cidades, visando a construção do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. E de fato, a análise das resoluções das Conferências das Cidades aponta para a incorporação das propostas apresentadas pelo FNUR na forma de importantes deliberações relacionadas à política urbana, envolvendo: (i) princípios, diretrizes, objetivos e ações da política nacional de desenvolvimento urbano; (ii) as diretrizes, os objetivos e as ações das políticas específicas de habitação, saneamento ambiental e mobilidade e trânsito; (iii) a criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, estruturado nas várias esferas da Federação e com instâncias de representação do poder público e da sociedade civil descentralizadas, permanentes, consultivas e deliberativas; e (iv) a estrutura de funcionamento e a composição do Conselho das Cidades.

No entanto, apesar dos avanços obtidos nas deliberações aprovadas nas Conferências, pouco se avançou na efetivação desse Sistema. Nessa análise, é preciso levar em consideração a mudança ministerial ocorrida em julho de 2005, quando, em função da necessidade de ampliar a base de apoio do governo no Congresso, o presidente Lula nomeia um novo Ministro das Cidades<sup>1</sup>, gerando uma progressiva mudança na equipe do Ministério das Cidades, marcando uma inflexão conservadora na composição do ministério, com graves conseqüências na interrupção de várias propostas em andamento e na dinâmica do próprio

---

<sup>1</sup> Em julho de 2005, o presidente Lula nomeia Marcio Fortes como Ministro das Cidades no lugar Olívio Dutra, que era o Ministro anteriormente.

conselho das cidades, apesar deste manter seu funcionamento regular. Entre os principais impactos dessa inflexão conservadora, podemos apontar os sintomas de fragmentação das políticas urbanas, interrompendo o esforço anterior de articulação das mesmas em torno da política nacional de desenvolvimento urbano. Nesse cenário, o risco está relacionado ao tratamento desarticulado da problemática urbana o que aponta para grandes desafios para o Fórum Nacional de Reforma Urbana, na medida em que existem menos técnicos governamentais comprometidos com a agenda reformista. Tudo indica que o Fórum terá que ampliar as ações de pressão política sobre o governo federal, o que exige uma ampliar sua capacidade de mobilização social e organização dos fóruns regionais e locais, de forma a manter e ampliar as conquistas alcançadas até o presente momento.

De fato, é preciso considerar que a institucionalização do Conselho das Cidades ocorreu em uma conjuntura particular, marcada por uma aliança informal entre o movimento social – através do Fórum Nacional de Reforma Urbana – e o governo Lula, que assumiu o compromisso de criação do Ministério das Cidades e compôs esse ministério com pessoas vinculadas a esse campo político-intelectual. Essa aliança não apenas viabilizou os avanços já mencionados, mas pôs em curso um processo de articulação das políticas setoriais sob a responsabilidade desse ministério – habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade, e programas urbanos – em torno de uma política nacional de desenvolvimento urbano.

O êxito da construção de um sistema nacional de participação em torno das políticas urbanas, vinculado ao Conselho das Cidades, certamente dependerá de uma nova concepção de política urbana e da estruturação de um arranjo institucional de gestão das cidades, o que envolve a construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano e a instituição de mecanismos concretos de articulação das políticas urbanas e dos conselhos da cidade no âmbito dos estados e municípios. A questão em aberto se refere ao impacto da inflexão conservadora do Ministério das Cidades sobre esse processo.

A análise desenvolvida ao longo desse trabalho indica a inegável capacidade de incidência do FNRU na esfera política, interferindo no desenho e na gestão das políticas urbanas nacionais. Comparando-se as propostas presentes nas plataformas apresentadas pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana aos órgãos governamentais e as políticas efetivamente implementadas pelo governo federal, através do Ministério das Cidades, percebe-se como estas últimas incorporaram as propostas reformistas. Além disso, é preciso considerar que a correlação de forças no interior da coalização partidária que sustenta o governo federal possibilitou uma composição de pessoas no interior do Ministério das Cidades comprometida com a agenda da reforma urbana, o que, diversas vezes, gerou iniciativas que não faziam parte das plataformas da reforma urbana elaboradas pelo Fórum, mas que estavam em absoluta sintonia com seu ideário. Dai a dificuldade, em diversas situações, em separar as iniciativas do Fórum Nacional de Reforma Urbana e as do governo federal, tendo em vista que nesses casos seria mais adequado falar em iniciativas compartilhadas.

De fato, podemos dizer que os resultados alcançados pelo Fórum expressam o êxito de uma estratégia coletiva planejada pelo conjunto das organizações que compõem essa coalizão social, que combina diferentes escalas de ação, articulando intervenções societárias – no campo da organização da sociedade e da capacitação – e institucionais – no campo das políticas públicas. Nesse sentido concebemos as ações desenvolvidas como ações de *advocacy*, situadas no campo da exigibilidade pelo direito à cidade. A força de incidência do Fórum parece vir exatamente dessa estratégia, que em linhas gerais poderia ser sistematizada nos seguintes planos de ação:

3. Investimento na articulação e Ampliação dos Movimentos, com a realização de oficinas de planejamento anuais; a realização do encontro nacional do FNRU, a cada dois anos, aberto a ampla participação de todas as organizações sociais; a organização dos fóruns regionais e estaduais de reforma urbana; e o estabelecimento de parcerias estratégicas, onde destacam-se três, como a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, o MDT – Movimento em Defesa do Transporte Público e a

Frente Parlamentar pela Reforma Urbana (organizada por um grupo de parlamentares a partir da proposta do FNRU de constituir essa articulação).

4. Organização de fóruns regionais e estaduais de reforma urbana, de forma a aumentar a horizontalidade orgânica do Fórum e articular diferentes organizações sociais locais/regionais em torno da agenda da reforma urbana.

5. Formação e capacitação, com destaque para a realização de seminários e oficinas de capacitação em torno de temas bastante variados, relacionados à agenda de intervenção do Fórum.

6. Divulgação e informação, envolvendo a organização e manutenção do site do FNRU ([www.forumreformaurbana.org.br](http://www.forumreformaurbana.org.br)), com notícias, agenda e materiais produzido; a produção sistemática de boletins; e a produção e divulgação de notas públicas, geralmente em torno da agenda de reivindicações do FNRU.

7. Realização de campanhas de sensibilização e mobilização, através da realização de jornadas de lutas pela reforma urbana e pelo direito à cidade, com o objetivo de mobilizar a sociedade em torno de uma agenda de prioridades relacionadas à política urbana; a realização da campanha Olho no seu Voto, nos anos eleitorais; e a realização de campanhas de sensibilização em torno de pontos específicos da agenda do Fórum, como por exemplo a campanha Brasil sem Despejos, em torno da Plataforma Brasileira de Prevenção aos despejos, realizada em 2006/2007.

8. Incidência na esfera política e a proposição em políticas públicas, envolvendo a participação em esferas públicas de formulação de políticas públicas, com ênfase no Conselho das Cidades e no Conselho Gestor do Fundo Nacional de habitação de Interesse Social; a participação em audiências públicas; a solicitação de audiência públicas junto à Presidência da República, Ministério das Cidades e órgãos federais envolvidos com as políticas urbanas; a elaboração de diagnósticos e de proposições em torno das políticas urbanas; e a mobilizações de pressão sobre o poder executivo e o poder legislativo em torno da agenda da reforma urbana.

No que se refere aos impactos das políticas implementadas sobre a dinâmica das cidades e sobre a vida das pessoas, pode-se inferir, com base nas informações em torno dos investimentos indicadas ao longo dessa análise, que as políticas implementadas pelo governo federal incidiram sobre a ampliação do acesso à habitação e a terra urbanizada, ao saneamento ambiental e ao transporte público pelos grupos sociais de mais baixa renda, com pesos diferenciados quando consideramos as diversas políticas setoriais. Além disso, é preciso considerar que os resultados em torno da difusão de novas concepções e instrumentos de planejamento urbano tem grande importância para enfrentar os processos de segregação urbana e as tendências atuais de fragmentação social nas cidades, apesar dos resultados nesse campo não serem tão imediatos, por se tratarem de políticas regulatórias.

Como pode ser observado ao longo da análise realizada, o Fórum Nacional de Reforma Urbana, como principal expressão do movimento pela reforma urbana no Brasil, tem conseguido efetivamente definir prioridades e influir nas políticas urbanas nacionais a partir de uma estratégia, coletivamente construída, que combina diferentes escalas de intervenção. O êxito da construção de um sistema nacional de participação em torno das políticas urbanas, vinculado tanto ao Conselho das Cidades como ao sistema nacional de habitação de interesse social, certamente dependerá de um conjunto de fatores, envolvendo uma nova concepção de política urbana, o compromisso do governo federal, a estruturação de um arranjo institucional de gestão das cidades, a natureza do conflito social, entre outros fatores. Na atual conjuntura, a questão em aberto se refere ao impacto da inflexão conservadora do Ministério das Cidades, ocorrida em meados de 2005, sobre esse processo. Nesse cenário de incertezas, parece que a manutenção da força de incidência do FNRU sobre as políticas nacionais dependerá da sua capacidade de aprofundar a articulação entre as intervenções no âmbito da sociedade – sensibilizando a população e fortalecendo a organização popular – e as intervenções no âmbito institucional – ocupando os canais de participação, pressionando e desenvolvendo ações de exigibilidade – de forma a construir e sustentar uma agenda de produção de alternativas para as desigualdades sociais nas cidades, enfrentando as tendências ao desenvolvimento desigual que se verificam no cenário urbano brasileiro, e apontando para a construção de novos paradigmas de planejamento e gestão das cidades.

Nesse contexto, é possível apontar alguns desafios para o FNRU. Em primeiro lugar, o maior desafio parece estar relacionado a necessidade de atualização da agenda de reforma urbana frente as transformações pelas quais vem passando as cidades brasileiras, em razão das dinâmicas econômicas, sociais, culturais e políticas da nossa contemporaneidade. Em outras palavras, é preciso atualizar o diagnóstico da questão urbana que originou a agenda reformista, de forma a incorporar na sua formulação as dinâmicas relacionadas (i) à produção capitalista do espaço no contexto da globalização contemporânea e seus impactos sobre as cidades e a estrutura urbana do país, com destaque para a questão metropolitana; (ii) às temáticas de gênero, da juventude, dos afrodescendentes e dos grupos sociais discriminados; (iii) ao meio ambiente, em especial o enfoque da justiça ambiental; (iv) à violência e a segurança pública e seus impactos sobre os grupos sociais mais vulneráveis, em especial os jovens; e (v) às novas formas de atuação socio-política e aos processos de construção de identidades coletivas. Nesse esforço, vale sublinhar a importância da questão metropolitana, tendo em vista as análises que indicam que atualmente as metrópoles brasileiras estão concentrando a problemática social, cujo lado mais evidente e dramático é o crescimento da violência, com tendências de agravamento dos processos de segmentação socioterritorial em curso, que separam as classes e grupos sociais em espaços de integração e exclusão social.

Além disso, podemos apontar outros desafios para o Fórum Nacional de Reforma Urbana, na perspectiva da sua consolidação enquanto uma coalização social organizada em torno da promoção do direito à cidade e da reforma urbana: (i) a construção de um projeto de sustentação financeira que garanta o funcionamento regular do Fórum, viabilizando a articulação da intervenção institucional e as ações no plano da sociedade, sem cair na construção de uma estrutura burocrática que muitas vezes pode significar a morte do ator político; (ii) a consolidação de uma rede descentralizada de fóruns regionais e locais, de forma que a atuação nacional do Fórum seja a expressão de um amplo movimento social organizado no país, ao mesmo tempo que permite dar capilaridade regional/local às estratégias nacionais do Fórum; (iii) a construção de uma agenda urbana global, tendo em vista os impactos socio-espaciais dos processos econômicos globalizados, o que implica em aprofundar as articulações internacionais do Fórum, com destaque para a América Latina; (iv) a construção de uma estratégia de comunicação social, de forma a interferir na forma como a sociedade tematiza os problemas das cidades, dar visibilidade a atuação do Fórum e gerar uma ampla base social em torno das plataformas de reforma urbana.

Por fim, há ainda um aspecto de grande importância. Quando avaliamos a agenda do FNRU, podemos perceber a ênfase dada à questão da habitação, o que certamente se relaciona com o perfil dos atores sociais presentes no Fórum, majoritariamente envolvidos com essa temática. A questão é reconhecer que a agenda em torno das políticas de saneamento ambiental e de transporte e mobilidade ainda tem uma importância relativamente pequena no interior do Fórum, enquanto que a questão da regularização fundiária – bastante articulada à temática da habitação – e da gestão democrática ocupam um espaço intermediário em termos de importância. Isso implica no desafio de alargar a agenda do Fórum, de forma a aumentar o peso dessas temáticas nas suas ações de pressão e mobilização, tendo em vista a importância estrutural desses temas para a compreensão da dinâmica urbana e para a superação das desigualdades sociais nas cidades. Ao mesmo tempo, é preciso reconhecer que o enfrentamento desse desafio requer a incorporação de outros atores sociais envolvidos com essas temáticas na organização do Fórum, alargando, portanto, também, sua base de sustentação social.

No que se refere a questão urbana brasileira, o cenário social, político e econômico do Brasil indica que são muitos os desafios. De qualquer forma, não obstante as incertezas que marcam o futuro das cidades brasileiras, parece possível afirmar que o FNRU permanece sendo um espaço de esperança na construção de um novo projeto de cidades justas e democráticas, expresso no ideário da reforma urbana e do direito à cidade.

## Introdução

Esse artigo analisa a incidência do Fórum Nacional da Reforma Urbana – FNRU no desenho e na implementação das políticas urbanas nacionais durante o primeiro mandato do Governo Lula (2003-2006)<sup>2</sup>. Nosso objetivo foi avaliar em que medida as propostas presentes na agenda da reforma urbana foram incorporadas pelo governo federal, através dos programas e políticas implementados pelo Ministério das Cidades, indicando ao mesmo tempo seus eventuais efeitos sobre a vida nas cidades, em especial sobre as pessoas em situação de vulnerabilidade social. Para isso, organizamos esse estudo em três partes. Na primeira, buscamos sinteticamente caracterizar o Fórum Nacional de Reforma Urbana enquanto sujeito coletivo, como uma coalização de organizações sociais articulada em torno da agenda da reforma urbana e pelo direito à cidade destacando sua importância no contexto dos processos participativos de gestão das políticas públicas no Brasil. Dando seqüência, na segunda parte, analisamos a influência do FNRU nas políticas urbanas nacionais, destacando, respectivamente, a política de habitação; a política de saneamento ambiental, a política de transporte e mobilidade; a política de regularização fundiária; e a política nacional de desenvolvimento urbano. Por fim, na última sessão, identificamos os principais avanços e limites da estratégia de atuação do Fórum Nacional de Reforma Urbana, apontando alguns desafios na perspectiva da implementação da agenda da reforma urbana.

### 1. A agenda da reforma urbana e o governo Lula (2003-2006)

Um olhar sobre as políticas urbanas no Brasil – envolvendo as políticas de habitação, regularização fundiária, saneamento ambiental, transporte e mobilidade – não deixa dúvidas a respeito das significativas transformações que estas vêm passando nos últimos anos. Tais mudanças parecem caminhar em duas direções: primeiro, na direção do aprofundamento do processo de descentralização, iniciado com a reforma constitucional de 1988; segundo, na adoção de uma agenda de reformas sociais, identificada como agenda da reforma urbana, onde destacam-se a aprovação do Estatuto das Cidades (2001), a criação do Ministério das Cidades (2003) e a implantação do Conselho das Cidades (2003). Analisando sob a perspectiva histórica, pode-se dizer que essas mudanças são conquistas do movimento pela reforma urbana brasileira que, desde os anos 1980, vem construindo um diagnóstico em torno da produção e gestão das cidades e propondo uma agenda centrada: (a) na institucionalização da gestão democrática das cidades; (b) na municipalização da política urbana; (c) na regulação pública do solo urbano com base no princípio da função social da propriedade imobiliária; e (d) na inversão de prioridade no tocante à política de investimentos urbanos<sup>3</sup>.

Antes de tudo, é preciso reconhecer que os avanços em torno da participação da sociedade na gestão das políticas públicas não estão restritos à política urbana. A participação da sociedade na gestão e controle de diversas políticas sociais, sobretudo através da institucionalização dos conselhos de gestão, vai ser incorporada e regulamentada a partir da década de 1990, no contexto marcado pelo processo de descentralização e pelo ambiente participacionista da Constituição de 1988. No entanto, a

---

\* Sociólogo, doutor em planejamento urbano e regional, professor do IPPUR/UFRJ, integrante da coordenação Rede Observatório das Metrópoles.

<sup>2</sup> Esse trabalho foi realizado a partir de uma demanda da Oxfam-GB, com o objetivo de contribuir com a discussão das estratégias do seu programa urbano, buscando avaliar o impacto do ação do Fórum Nacional da Reforma Urbana sobre as políticas urbanas nacionais durante o governo Lula e seus efeitos sobre as cidades.

<sup>3</sup> Para uma análise mais detalhada da construção da agenda da reforma urbana, bem como da sua difusão, ver Santos Junior, 1995.

descentralização das políticas sociais nesse período efetivamente avançou mais em algumas políticas – saúde, educação, assistência social, e criança e adolescente – do que em outras – saneamento ambiental e habitação, por exemplo (Arrecthe, 2000), da mesma forma que a adoção de espaços de participação social na gestão dessas mesmas políticas. Naquelas em que foram adotados mecanismos de controle social, podemos perceber que os conselhos de gestão se transformaram no formato institucional que materializa os artigos da Constituição Federal que estabelecem as diretrizes em torno da participação da sociedade na gestão, presentes em diversos capítulos: na saúde, como “participação da comunidade” (inciso III; art. 198); na assistência social, como “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e controle das ações em todos os níveis” de governo (inciso II; art. 204); e na educação, como “gestão democrática do ensino público” (inciso VI; art. 206). Instituídos em âmbito federal, os Conselhos passam a ser obrigatórios em todos os níveis de governo, vinculados ao repasse de recursos do governo federal para os governos estaduais e municipais. Assim, os Conselhos – Federais, Estaduais e Municipais – proliferaram no país<sup>4</sup>, na forma de canais institucionais de participação da sociedade, regulamentados segundo alguns princípios que os definem como temáticos, ligados a políticas sociais específicas; representativos de organizações da sociedade civil; em geral, deliberativos; com algum grau de composição paritária entre os segmentos sociais que os compõem, ou entre o governo e a sociedade; com uma certa autonomia ou semi-autonomia, apesar de não serem órgãos executivos (Santos Junior, Azevedo e Ribeiro, 2004).

Apesar dos avanços ocorridos a partir desse período na abertura de espaços de participação social, pode-se dizer que desde o início do governo Lula (2003), temos uma intensificação desse processo, configurando a base para a construção de um novo modelo de gestão participativa, baseada na mobilização de conferências e na institucionalização de conselhos de políticas setoriais. Para dar uma idéia da dimensão deste processo, entre 2003 e 2006 foram realizadas 29 conferências nacionais, em torno de diferentes temas, dos quais podemos destacar cidades, criança e adolescente, direitos humanos, saúde, assistência social, meio ambiente, política para as mulheres, promoção da igualdade racial, cultura, entre outros, envolvendo, segundo estimativas governamentais, cerca de 2 milhões de pessoas entre lideranças sociais, educadores, sindicalistas, profissionais de diferentes áreas e representantes de órgãos governamentais.

Essas mudanças apontam para a construção de novos arranjos institucionais de interação entre governo e sociedade, para além das instituições clássicas da democracia liberal, baseada nos parlamentos, na perspectiva daquilo que a literatura vem denominando como governança democrática (Santos Junior, 2001). Estamos nos referindo à criação de arranjos institucionais – tais como os conselhos e as conferências – de coordenação da relação entre o governo e sociedade baseados na participação direta de representantes das organizações da sociedade nos processos decisórios em matéria de políticas públicas. As diferenças no grau e na forma de incorporação dessas arenas e canais pelas diferentes esferas de governo poderiam ser explicadas por vários fatores, envolvendo os padrões de cultura cívica e de conflito social, e os níveis de comprometimento dos governos com a instituição e mobilização de esferas públicas (Santos Junior, Azevedo e Ribeiro, *op. cit.*). Nesse sentido, podemos dizer que esses diferentes arranjos institucionais de governança democrática interferem diretamente na tensão entre direitos sociais e participação cívica, abrindo a possibilidade de constituírem-se em esferas públicas de gestão de conflitos e construção de consensos em torno da promoção de políticas que permitam reverter as enormes desigualdades que marcam a sociedade brasileira e avançar na universalização dos direitos de cidadania.

A intensificação desse processo, a partir de 2003, provoca mudanças significativas nos arranjos de gestão em torno da política de desenvolvimento urbano, já que os conselhos envolvendo políticas

---

<sup>4</sup> De fato, em diversas áreas, tais como saúde, assistência social e educação, por exemplo, a criação dos Conselhos Municipais tem caráter quase compulsório, tendo em vista a vinculação, em lei nacional, do repasse de recursos da União às instâncias subnacionais. A proliferação dos Conselhos Municipais no país pode ser constatada em diversas pesquisas, conforme Santos (2002).



urbanas eram inexistentes em grande parte dos municípios e não havia nenhum conselho de âmbito nacional ligado a esta temática (Santos, 2002; Santos Junior, 1995). A criação do Ministério das Cidades, a realização da I Conferência das Cidades, em 2003, e a institucionalização do Conselho das Cidades, em 2004, deram início a um processo de construção da política nacional de desenvolvimento urbano, envolvendo conferências municipais e estaduais, e a adoção de estruturas normativas participativas, de acordo com os princípios defendidos historicamente pelos movimentos sociais organizados em torno do Fórum Nacional de Reforma Urbana. De fato, é fundamental destacar o papel exercido por este movimento social no processo de construção da política nacional de desenvolvimento urbano. Como principal expressão do movimento nacional pela reforma urbana, o Fórum tem se destacado pela sua atuação tanto na esfera institucional, como na mobilização social em torno da agenda da reforma urbana.

O Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU<sup>5</sup> é uma coalizão de organizações que reúne movimentos populares, organizações não-governamentais, associações de classe, e instituições acadêmicas e de pesquisa em torno da defesa da reforma urbana, da gestão democrática e da promoção do direito à cidade. Vale registrar que o FNRU foi um dos principais protagonistas na aprovação do Estatuto da Cidade – tanto na apresentação de propostas como na pressão pela sua aprovação<sup>6</sup> – e na criação do Conselho das Cidades (Ribeiro e Cardoso, 2003) e, desde o início, tem participado ativamente da construção dessa esfera pública de participação da sociedade.

Portanto, é possível dizer que dois processos simultâneos e complementares incidiram sobre os rumos da política urbana no Brasil, a partir de 2003. A vitória nas urnas de Lula para presidente significou uma inflexão progressista na coalização de partidos que governam o país e a adoção de uma nova agenda reformista<sup>7</sup>, incorporando as propostas elaboradas pelos pensadores e pelas organizações vinculadas ao movimento da reforma urbana. Nessa linha, vale destacar que parte dos secretários nacionais e dos técnicos do Ministério das Cidades eram pessoas vinculadas a esse movimento. Ao mesmo tempo, a atuação do Fórum Nacional de Reforma Urbana pode ser considerada como elemento chave nas mudanças ocorridas, por dar legitimidade as políticas implementadas pelo governo federal e por formular novas demandas e propostas, em parte incorporadas nesse processo, como veremos no decorrer dessa análise. Assim, podemos entender a dificuldade em distinguir exatamente o que foi implementado em função da atuação do FNRU e o que foi iniciativa da própria equipe do Ministério das Cidades, uma vez que parte significativa desta fazia parte do campo da reforma urbana quando da implementação das políticas analisadas. Não obstante essa dificuldade, buscamos identificar – apesar de certo grau de subjetividade – quando essas foram implementadas a partir de propostas formuladas e apresentadas ao governo federal pelo FNRU, ou quando o FNRU, apesar de não ter sido o principal

---

<sup>5</sup> A coordenação do Fórum é composta pelas seguintes organizações: FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, MNLM - Movimento Nacional de Luta por Moradia, UNMP - União Nacional por Moradia Popular, CMP - Central de Movimentos Populares, CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores, FENAE - Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica, FISENGE – Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenheiros, FNA - Federação Nacional de Arquitetos, Instituto Polis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos, COHRE Américas – Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos, AGB – Associação dos Geógrafos Brasileiros, FENEA – Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, CAAP – Centro de Assessoria à Autogestão Popular, ABEA – Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo, Fundação Bento Rubião - Centro de Defesa dos Direitos Humanos, Observatório das Metrópoles IPPUR/UFRJ/FASE, Habitat para Humanidade Brasil e ActionAid Brasil. Além dessas organizações, também fazem parte da coordenação os fóruns regionais de reforma urbana organizados no Nordeste, na Amazônia Oriental e na Amazônia Ocidental.

<sup>6</sup> Para uma análise sobre o papel do FNRU na elaboração e aprovação do Estatuto da Cidade, ver GRAZIA, Grazia de. Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. In RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, CARDOSO, Adauto Lúcio. Reforma Urbana e Gestão Democrática: processos e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2003.

<sup>7</sup> Utilizamos ao longo deste artigo os termos agenda reformista, propostas reformistas ou ainda ideário reformista nos referindo as idéias e propostas políticas de caráter progressista, de uma forma geral, como especificamente às idéias e propostas da agenda da reforma urbana, de uma forma específica.

formulador da proposta, foi um sujeito fundamental na sua implementação, interferindo no desenho desta determinada política.

De uma forma geral podemos dizer que a agenda da reforma urbana – que vai ser construída a partir do processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 e que compõe o ideário reformista em disputa nesse momento de luta pela redemocratização do país – tem alguns princípios chaves desde seu surgimento. Ela consolida o conjunto de idéias que vem sendo formuladas e debatidas em nossa sociedade desde os anos 60, absorvendo a contribuição de diversas matrizes teóricas identificadas com o pensamento crítico. As proposições que sintetizam a proposta da reforma urbana podem ser sistematizadas nos seguintes pontos:

a) A afirmação do direito à cidade e da função social da propriedade e da cidade como princípios fundantes da reforma urbana, significando o uso socialmente justo e equilibrado do espaço urbano, cujo o diagnóstico parte das desigualdades sociais na cidade.

b) a instituição da gestão democrática da cidade, pela adoção de mecanismos que institucionalizam a participação direta da população no governo da cidade, com a finalidade de fortalecer as esferas públicas e ampliar o espaço da cidadania ativa;

c) a implementação de reformas nas relações intergovernamentais com a descentralização e municipalização da política urbana, com o objetivo de aproximar o governo dos cidadãos, permitir o controle social e melhorar a efetividade na implementação das políticas públicas;

d) o fortalecimento da regulação pública do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos de política urbana que garantam o funcionamento do mercado de terras condizente com o princípio da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização.

e) a inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos, de forma a favorecer o atendimento das necessidades coletivas das classes populares submetidas a situações de desigualdades sociais decorrentes da 'espoliação urbana', ou seja, da regulação seletiva do acesso ao uso da cidade, que incide sobre as diferenças entre as classes e camadas sociais, reproduzindo e fortalecendo as distâncias sociais produzidas pela distribuição de renda operada pelo mercado de trabalho, mas também, e de forma importante, da regulação seletiva do acesso ao uso da cidade.

f) a afirmação de uma nova concepção de planejamento urbano fundada na idéia do planejamento politizado. A partir da identificação do espaço urbano como uma “arena onde se defrontam interesses diferenciados em luta pela apropriação de benefícios em termos de geração de rendas e obtenção de ganhos de origem produtiva ou comercial, por um lado, e em termos de melhores condições materiais e simbólicas de vida, por outro” (Ribeiro e Cardoso: 2003, 109), é proposto um “pacto territorial em torno dos direitos e garantias urbanas” (*ibidem*, p. 110). Assim, o próprio plano diretor é redefinido como um instrumento de planejamento de afirmação da reforma urbana.

Na conjuntura aberta pela eleição do presidente Lula (2003), esses princípios foram materializados em plataformas da reforma urbana elaboradas pelo FNRU, com propostas vinculadas aos espaços institucionais de formulação e gestão das políticas urbanas, construídas com base na leitura dos problemas urbanos, dos principais conflitos deles decorrentes e da demandas dos atores sociais envolvidos com a luta pela reforma urbana<sup>8</sup>. Apesar de sofrer alterações e atualizações permanentes, sinteticamente, podemos

---

<sup>8</sup> Nas atividades nacionais promovidas (Marchas pela Reforma Urbana, Campanhas lho no seu Voto, audiências com a Presidência da República, entre outras), foram elaborados documentos sintetizando as propostas e reivindicações do Fórum Nacional de Reforma Urbana, atualizados em cada período e adaptados para cada atividade, intitulados de plataformas pela reforma urbana. Vale registrar que as plataformas da reforma urbana elaboradas pelo FNRU não se restringiram à propostas vinculadas aos espaços institucionais, mais também abrangeram campanhas educativas dirigidas

dizer que, durante o período analisado, as plataformas da reforma urbana estiveram centrada nos seguintes pontos:

1. A aprovação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, a reivindicação de recursos orçamentários da União para este fundo e o acesso aos recursos pelas cooperativas habitacionais.
2. A promoção de ações no sentido de evitar as ações de despejo contra a população sem-teto que ocupa imóveis vazios que não cumprem sua função social.
3. A promoção de ações visando a regularização fundiária das favelas e assentamentos informais, e a utilização dos imóveis públicos vazios e das terras da união e dos estados para projetos de habitação para a população de baixa renda.
4. A aprovação da lei nacional de saneamento ambiental e a promoção de políticas visando a universalização do acesso aos serviços de saneamento ambiental, com destaque para a universalização do acesso água e a coleta de esgotos domiciliares.
5. A aprovação de ações visando a promoção do acesso ao transporte público de qualidade com redução das tarifas.
6. A incorporação de mecanismos de participação popular e de controle social, através do fortalecimento do Conselho Nacional das Cidades e da Conferência Nacional das Cidades e da difusão desses canais para os estados, municípios e o distrito federal, como base de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano.
7. A promoção de políticas visando a universalização dos direitos humanos como base da política de segurança pública, e o fim dos processos contra lideranças e da criminalização dos movimentos sociais.

Cabe agora, sistematizar mais detalhadamente essa agenda/plataforma, organizando-a em torno das políticas urbanas nacionais de forma que possamos analisar em que medida esta foi incorporada pelo governo federal através de programas e projetos implementados pelas diferentes secretarias nacionais do Ministério das Cidades, a partir da atuação do FNRU, buscando, sempre que possível, identificar seus impactos sobre os problemas urbanos das cidades brasileiras.

## **2. A Incidência do FNRU nas Políticas Urbanas Nacionais**

Buscamos inicialmente identificar as questões prioritárias na agenda do FNRU, organizando-as em blocos temáticos relacionados às competências das secretarias nacionais ligadas ao Ministério das Cidades, de forma a facilitar a análise da incidência do Fórum sobre a elaboração e gestão das políticas urbanas nacionais.

Para a identificação das proposições da agenda da reforma urbana, tomamos como referência diversos documentos do FNRU, em especial (i) os relatórios das suas oficinas anuais de planejamento, nos quais é possível conhecer a avaliação e o posicionamento do Fórum em torno de cada uma das políticas urbanas setoriais; (ii) os boletins nacionais que, mesmo sem ter uma periodicidade, foram produzidos regularmente abordando diversas temáticas, possibilitando acompanhar o posicionamento do FNRU nas negociações com o poder público e com os demais atores sociais envolvidos nos debates em torno das políticas urbanas; (iii) as plataformas da reforma urbana elaboradas pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana nesse período, em geral articuladas as manifestações organizadas pelo Fórum, tais como a Marcha pela Reforma Urbana e a Campanha Olho no Voto; e (iv) documentos diversos, em especial e-mails e ofícios enviados para os dirigentes públicos, manifestando o posicionamento do FNRU<sup>9</sup>.

---

à sociedade, capacitação de agentes sociais, mobilizações sociais, e organização de fóruns e redes regionais de reforma urbana. No entanto, tendo em vista o objetivo desse estudo, centramos nossa análise nas propostas relacionadas às políticas públicas urbanas.

<sup>9</sup> Vários documentos do FNRU que foram utilizados como referência nessa análise estão disponíveis no site [www.forumreformaurbana.org.br](http://www.forumreformaurbana.org.br)

Para a análise da influência do FNRU sobre as políticas urbanas implementadas pelo governo federal utilizamos como referência os documentos oficiais produzidos e divulgados pelo Ministério das Cidades ([www.ministeriodascidades.gov.br](http://www.ministeriodascidades.gov.br)) buscando identificar a incorporação das propostas do FNRU sobre o desenho e a gestão dos programas e projetos implementados, considerando o período 2003-2006. Mesmo considerando que nosso foco estava centrado no primeiro mandato do Governo Lula, buscamos, quando possível, estender a análise até a data de conclusão desse estudo (dezembro de 2007), tendo em vista o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e seu impacto sobre as políticas urbanas nacionais, como ficará evidenciado ao longo do estudo.

## 2.1. Política de Habitação

A análise dos documentos no período considerado pelo nosso levantamento, indica que, na política de habitação, a agenda do Fórum esteve fundamentalmente centrada em dois pontos: (i) a aprovação do Fundo Nacional de Interesse Social e do seu correspondente Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; e (ii) na aprovação e funcionamento do programa crédito solidário, voltado para o financiamento de programas de habitação popular, promovidos pelas cooperativas e associações vinculadas ao movimento popular. Além disso, o Fórum Nacional de Reforma Urbana também participou ativamente do debate em torno da política nacional de habitação, em discussão no âmbito do Conselho das Cidades no período considerado.<sup>10</sup>

### a) o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS surgiu como um projeto de lei de iniciativa popular, elaborado pelos movimentos populares nacionais ligados ao Fórum Nacional de Reforma Urbana, apresentado ao parlamento brasileiro em novembro de 1991 e subscrito por mais de um milhão de assinaturas. Após mais de dez anos de tramitação, o projeto, transformado no PL 2710/92, ainda não tinha sido aprovado, apesar de ter obtido unanimidade entre os anos de 1997 e 2001 em todas as Comissões da Câmara dos Deputados.

O objetivo do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que cria o FNHIS, é viabilizar a produção de moradias dignas para a população de baixa renda, financiando políticas e programas voltados para esse objetivo, implementados pelos agentes públicos e privados, em especial pelas cooperativas e associações de habitação popular sem fins lucrativos.

Para dar uma idéia do significado dessa proposta, é importante levar em consideração que o Brasil convive com um déficit habitacional de 7,9 milhões de moradias (Fundação João Pinheiro, 2005). Desse total, 90,3% correspondem à demanda de segmentos da população com renda mensal de até três salários mínimos. Além disso, esse quadro ainda é agravado pelo déficit qualitativo, estimado em 15 milhões de moradias inadequadas, em grande parte pela ausência de saneamento ambiental e infraestrutura adequada.

Assim, tendo em vista a importância da proposta para o enfrentamento desse quadro, o Fórum Nacional de Reforma Urbana assumiu como uma das suas prioridades a aprovação do Fundo, implementando, para isso, as seguintes estratégias de ação: (i) pressão sobre o Congresso Nacional pela aprovação do projeto, envolvendo a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, com acompanhamento da tramitação do projeto, reuniões com os relatores do mesmo e o envio de cartas e ofícios aos parlamentares e; (ii) apresentação de resolução (junho de 2004), que foi aprovada, de apoio ao projeto no âmbito do Conselho das Cidades.

---

<sup>10</sup> Para a análise da agenda do FNRU na política de habitação, tomamos como referência os boletins dos FNRU n° 6, (março de 2005), n.º 10 (março de 2005) e n.º 11 (maio de 2005) e os relatórios das suas oficinas de planejamento, realizadas em 2005, 2006 e 2007.

Após muitas negociações, o governo federal propôs a apresentação de um substitutivo ao projeto – o PLC 00036/2004 – que foi aprovado pelo Congresso Nacional em 2004, com algumas alterações na proposta original, entre as quais merecem destaque a retirada de recursos vinculados ao orçamento geral da união para o Fundo e uma redação restritiva ao acesso dos recursos pelas cooperativas e associações de habitação popular. No dia 16 de junho de 2005, finalmente o projeto foi sancionado pelo presidente Lula, transformando-se na lei nº 11.124.

Mas, mesmo após sua aprovação, o FNRU permaneceu mantendo o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social no centro da sua agenda, com o objetivo tanto de garantir a alocação de recursos orçamentários no fundo, como para viabilizar o acesso aos mesmos pelas organizações populares de habitação popular. Além disso, caberia ao Conselho das Cidades definir as regras de funcionamento do Conselho Gestor do Fundo. Desta forma, a pressão do FNRU passou a ter como foco (i) a regulamentação da lei de criação do Sistema e a instituição do Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social; (ii) a alocação de recursos públicos para efetivar seu funcionamento e; (iii) a alteração da lei de criação do Fundo, de forma a viabilizar o acesso aos recursos pelas cooperativas e associações populares.

Como resultado da ação do Fórum – que envolveram manifestações públicas, marchas à Brasília, audiência com o presidente Lula e pressão sobre o governo federal – podemos destacar:

(i) Em junho de 2006, através da publicação do decreto n.º 5.796, finalmente ocorreu a regulamentação do Sistema e a instituição do Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social. Não obstante a importância dessa conquista, vale destacar que a demora na regulamentação do Sistema (1 ano após a aprovação da lei do Fundo) fez com que, em 2006, os recursos fossem aplicados sem discussão e definição de critérios pelo Conselho Gestor, já que este não estava funcionando. De qualquer forma, é importante destacar que a composição do Conselho Gestor foi proposta pelo FNRU e aprovada pelo Conselho das Cidades, compreendendo 24 membros, sendo 12 representantes do poder público e 12 da sociedade civil, assim, distribuídos: 04 representantes dos movimentos populares; 03 representantes de entidade da área empresarial; 03 representantes de entidade da área de trabalhadores; 01 representante de entidade da área profissional, acadêmica ou de pesquisa e; 01 representante de organização não governamental.

(ii) Em relação à alocação de recursos orçamentário no Fundo Nacional de Interesse Social, o FNRU reivindicava a aplicação de R\$ 1,4 bilhão em 2006 e de R\$ 3 bilhões em 2007. Apesar dos recursos aplicados pelo governo federal serem inferiores aos montantes desejados pelo Fórum, não deixa de representar um enorme avanço as cifras efetivamente conquistadas pelo movimento de reforma urbana, como veremos a seguir.

Em 2006 foram contratados 617 planos de trabalho no valor total de R\$ 1,022 bilhão, oriundos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, aplicados nos programas: Apoio a Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários (R\$ 893,1 milhões) e Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para famílias de baixa renda (R\$ 128,9 milhões).

Em 2007, foram selecionados 171 projetos, que devem ter recebido R\$ 838,4 milhões do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Os recursos devem ter subsidiado obras de moradia popular, beneficiando 181 mil famílias moradoras de favelas em 138 municípios. Vale destacar que mais da metade das ações (105) estavam previstas para acontecerem em favelas de palafitas, recebendo para tanto R\$ 507,2 milhões para retirar 52 mil famílias das habitações precárias<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Os dados relativos ao ano 2007 se referem as dotações previstas pelo FNHIS, tendo em vista que o relatório do exercício de 2007 ainda tinha sido divulgado até a conclusão desse estudo.

Para 2008, está prevista destinação de R\$ 1 bilhão no Fundo, que devem ser aplicados segundo os critérios definidos pelo Conselho Gestor: a modalidade “Provisão Habitacional de Interesse Social” - produção de moradias novas – deve ter 55% dos recursos, enquanto a modalidade “Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários” – urbanização de favelas – deve receber 40% do orçamento. Os 5% restantes devem ficar divididos entre as modalidades de apoio à elaboração de planos habitacionais de interesse social (3%) e prestação de serviços de assistência técnica para Habitação de Interesse Social (2%).

A produção de moradias prevê a destinação de 36,68% dos recursos para a região Sudeste, 34,71% para o Nordeste, 11,06% para o Sul, 10,76% para o Norte e 6,79% para o Centro-Oeste. Na seleção de projetos, deve ser considerado o déficit habitacional de cada região, de acordo com a pesquisa “Déficit Habitacional no Brasil 2005”, da Fundação João Pinheiro.

Já a modalidade urbanização de favelas prevê a distribuição da maior parte de seus recursos (56,09%) para a região Sudeste. O restante deve ser dividido entre as regiões Nordeste (23,5%), Norte (10,34%), Sul (8,28%) e Centro-Oeste (1,78%). A seleção de projetos para esta modalidade deve levar em conta os indicadores apurados na pesquisa “Municípios com Precariedade Habitacional no Brasil” (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP), além de um limite de alocação mínima de recursos (R\$ 5 milhões) para cada unidade da Federação.

(iii) Após audiência com o presidente da república, realizado durante o dia mundial do Habitat e o dia nacional pela reforma urbana, em outubro de 2007, o FNRU consegue o compromisso do presidente Lula de alteração da lei do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, de forma a viabilizar o acesso aos recursos pelas cooperativas e associações populares de habitação, o que foi cumprido através do envio ao Congresso Nacional, poucas dias depois, da Medida Provisória 387, posteriormente aprovada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, e depois sancionada pelo presidente.

Por fim, cabe fazer algumas observações complementares em relação ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. De fato, a efetiva implementação do SNHIS e do FNHIS dependerá da adesão dos estados e municípios ao sistema, o que implica na criação dos Sistemas e Fundos Estaduais e Municipais, através de projeto de lei, o que torna fundamental a manutenção desse tema na agenda do FNRU, principalmente através da atuação dos fóruns regionais da reforma urbana. Além disso, é preciso considerar que nem todos os recursos destinados à habitação popular pelo governo federal, levando-se em conta a previsão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), estão alocados no Fundo Nacional de Habitação Popular (contrariamente a proposta do FNRU), o que implica no desafio de monitoramento social do conjunto dos recursos voltados para esse fim pelo Conselho das Cidades.

## b) O programa Crédito Solidário

O Programa Crédito Solidário é um programa de financiamento habitacional com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, criado pelo seu Conselho Curador – CCFDS, voltado para o atendimento das necessidades habitacionais da população de baixa renda.

Em 2004, o Programa Crédito Solidário (PCS) foi criado após demanda apresentada pelas entidades nacionais dos movimentos sociais (CONAM, MNLM, UNMP e CMP<sup>12</sup>) e pelo FNRU frente à ausência de projetos habitacionais que atendessem famílias de baixa renda. O PCS se diferenciava por ser voltado ao cooperativismo e associativismo, fortalecendo as práticas da autogestão e da organização popular.

---

<sup>12</sup> MNLM – Movimento Nacional de Luta pôr Moradia; UNMP – União Nacional por Moradia Popular; CMP – Central de Movimentos Populares; CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores.

No entanto, após a aprovação do programa, verificou-se diversas dificuldades relacionadas às regras de acesso aos recursos, impostas pela Caixa Econômica Federal (CEF), operadora oficial dos recursos, o que tornava o acesso ao crédito inviável para muitos grupos populares. Entre essas dificuldades, podemos identificar: (i) o excesso de burocracia da CEF na viabilização de projetos de habitação popular, uma vez que estavam previstas duas aprovações, uma nas prefeituras e outra no próprio banco; (ii) a exigência de que as famílias beneficiadas não tivessem qualquer restrição cadastral para viabilizar o crédito, o que impedia a incorporação de muitas famílias, tendo em vista que muitos chefes de famílias tinham seus nomes nas listagens do SPC e SERASA13, o que é comum nos grupos sociais de mais baixa renda; (iii) o estabelecimento do valor limite de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) para construção das unidades habitacionais em regiões metropolitanas, o que se mostrava insuficiente se levar-se em conta os custos de aquisição do lote, a construção da infraestrutura e da própria casa.

A análise do FNRU revelava que o programa não atendia as expectativas criadas pelo Programa, fundamentalmente por seguir critérios bancários inadequados aos programas habitacionais de interesse social, condicionados por regras de financiamento regidas por uma política econômica conservadora e geradora de exclusão social. Assim, o FNRU propunha diversos pontos de alteração nas regras do programa, entre as quais destacam-se: (i) o reconhecimento das associações e cooperativas como entidades jurídicas que podem ser titulares do financiamento; (ii) o reconhecimento dos terrenos/imóveis públicos e dos terrenos/imóveis ainda não regularizados como garantia para o financiamento; (iii) a ampliação do limite do financiamento para além de R\$ 20 mil por unidade habitacional, pelo menos para as grandes cidades brasileiras; (iv) a eliminação da cobrança de taxas de análises e de abertura de crédito, tendo em vista o caráter social do programa; (v) a não eliminação das famílias que tiverem restrição ao seu cadastro devido a problemas com o SPC, SERASA ou outros órgãos de controle de inadimplência; (vi) a criação de comitês de apoio ao Programa em cada município visando o enquadramento dos empreendimentos e a simplificação e agilização dos procedimentos para a sua legalização perante os órgãos públicos; (vii) a capacitação pelo Ministério das Cidades das associações e cooperativas para a implementação do programa, de forma a permitir que essas possam assumir plenamente a gestão dos empreendimentos; e (viii) a ampliação do prazo de carência de 12 para 24 meses, adequando-se assim à realidade das associações/cooperativas que deverão construir/reformar as casas sob a forma de mutirão.

Apesar das reuniões realizadas com o Ministério das Cidades e com a CEF, pouco se avançou na reformulação do programa, de forma a possibilitar o acesso efetivo ao crédito pelos grupos selecionados. Mesmo com as pressões do FNRU e dos diversos grupos selecionados, concretamente, foram poucas as alterações das condições do Programa pelo Ministério das Cidades e pela Caixa Econômica Federal. Entre essas destacamos: (i) o prazo de carência foi ampliado de 12 para 18 meses; (ii) foram reduzidos os valores de algumas taxas; (iii) foi criado um Fundo Garantidor Solidário, com o objetivo de servir como alternativa quando o terreno não puder vir a constituir-se em garantia real (por exemplo, em casos onde o terreno ainda não está escriturado, possibilitando que a regularização fundiária seja feita ao longo do processo).

Mesmo com os limites decorrentes das regras estabelecidas pela CEF, em 2005, efetivamente o programa começou a funcionar e, até agosto de 2007, conseguiu financiar 157 projetos de habitação popular, investindo cerca de R\$ 128 milhões, envolvendo a construção de 8.868 unidades habitacionais distribuídas pelas regiões do país (Nordeste – 1046; Norte – 650; Centro-Oeste – 1072; Sudeste – 1319; Sul – 4.781).

---

<sup>13</sup> O SPC é o Serviço de Proteção ao Crédito, ligada à Câmara de Dirigentes Lojistas e a SERASA é uma das maiores empresas do mundo em análises e informações para decisões de crédito e apoio a negócios, presente em todas as capitais e principais cidades do País.

### c) A política Nacional de Habitação

A partir da criação do Ministério das Cidades (2003), tem início o processo de elaboração de uma nova política nacional de habitação, coordenada pela Secretaria Nacional de Habitação, responsável pela elaboração da proposta apresentada e discutida no Conselho das Cidades durante 2004.

A inovação presente na proposição estava centrada na criação do Sistema Nacional de Habitação, composto por dois subsistemas: (i) o Subsistema de Habitação de Interesse Social, que tem como base a lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e seu Fundo, com o principal objetivo de promover o direito à moradia digna para a população de baixa renda, que, de fato, compõe a quase totalidade do déficit habitacional brasileiro e; (ii) o Subsistema de Habitação de Mercado, que tem por objetivo reorganizar e regular o mercado privado de habitação, ampliando as formas de captação de recursos e estimulando a inclusão de novos agentes, facilitando a promoção imobiliária de modo que possa contribuir para atender parcelas significativas da população que hoje são atendidas com recursos públicos.

A criação do subsistema de habitação de interesse social torna a política de habitação popular ou social – historicamente tratada como uma política de assistência social, ou seja, com ações focalizadas em grupos sociais fragmentados – parte da política nacional de habitação, articulada aos instrumentos de intervenção urbana e as políticas de financiamento do setor, possibilitando uma abordagem universalista e integrada da política de desenvolvimento urbano.

Desde o início, o FNRU foi um interlocutor central na discussão da proposta de política nacional de habitação, defendendo o desenho dos dois subsistemas. Após alguns meses de discussão, a proposta foi aprovada no Conselho das Cidades em dezembro de 2004. No entanto, talvez em razão das mudanças no interior do Ministério das Cidades, somente em 2007 foi iniciado o processo de elaboração do Plano Nacional de Habitação, previsto para ser concluído em 2008.

## 2.2. Política de Saneamento Ambiental

Na política de saneamento, a agenda do FNRU foi construída a partir da aliança com a Frente Nacional de Saneamento Ambiental – FNSA<sup>14</sup>, uma coalizão de organizações sociais com um caráter muito semelhante ao FNRU, organizado em torno da defesa da prestação pública dos serviços de saneamento ambiental e do direito à água e ao saneamento ambiental para todos.

A análise da agenda do FNRU nesse período aponta para duas questões chaves: (i) a elaboração e aprovação da lei nacional de saneamento ambiental e (ii) a retomada dos investimentos visando a redução dos déficits no acesso aos serviços de saneamento, principalmente a universalização do acesso à água, à coleta e tratamento de esgotos, e à coleta de resíduos sólidos. Vejamos cada um desses pontos<sup>15</sup>.

### a) A elaboração da lei nacional de saneamento ambiental.

---

<sup>14</sup> Fazem parte da coordenação da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental as seguintes organizações: Assemae – Associação dos Serviços Municipais de Saneamento Ambiental; FNU – Federação Nacional dos Urbanitários; Fisenge – Federação Intersindical dos Engenheiros; FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional; Conam – Confederação Nacional das Associações de Moradores; IDEC – Instituto de Defesa do Consumidor.

<sup>15</sup> A análise sobre a agenda da política de saneamento tomou como referência os relatórios das oficinas de planejamento do FNRU, realizadas em 2005, 2006 e 2007; e o boletim especial sobre a política de saneamento ambiental, editado em 2005.



Desde sua criação, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (Ministério das Cidades) assumiu como uma das suas prioridades a elaboração e a aprovação de uma lei nacional de saneamento ambiental, atendendo a reivindicação da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental e do Fórum Nacional de Reforma Urbana. De fato, essa era uma reivindicação histórica das organizações do setor de saneamento. Assim, a partir de 2004 o projeto passou a ser elaborado a partir da discussão no Comitê Técnico de Saneamento Ambiental<sup>16</sup>, sendo aprovado pelo Conselho Nacional das Cidades em 2005. Em linhas gerais, o ante-projeto aprovado nesse espaço trazia um conjunto de pontos defendidos pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana e pela Frente Nacional de Saneamento Ambiental, entre os quais destacam-se:

(i) a definição de saneamento básico como serviços públicos de saneamento ambiental cuja natureza sejam o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos urbanos e o manejo das águas pluviais urbanas. Como o projeto estava centrado no estabelecimento de diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico (conforme determina a Constituição Federal de 1988), o FNRU e a FNSA compreenderam que a definição proposta representava uma ampliação do conceito tradicionalmente utilizado (centrado no acesso à água e à coleta de esgotos e de resíduos sólidos).

(ii) a definição que todos têm direito à vida em ambiente salubre e que é obrigação do Poder Público a salubridade ambiental mediante políticas, ações e o provimento universal e equânime dos serviços públicos necessários.

(iii) as diretrizes estabelecidas para a política de saneamento ambiental, entre as quais destacam-se: universalidade, integralidade, equidade, regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, cortesia, modicidade dos preços das tarifas, sustentabilidade, intersetorialidade, cooperação entre os diferentes níveis de governo, participação da sociedade, promoção da educação sanitária, respeito às identidades culturais, promoção e a proteção da saúde, preservação e a conservação do meio ambiente, conformidade do planejamento, promoção e a defesa da saúde e segurança do trabalhador.

(iv) a garantia do abastecimento de água em quantidade suficiente para promover a saúde pública nas situações de restrição de acesso aos serviços em decorrência da inadimplência do usuário residencial, garantindo o direito universal do acesso à água e a essencialidade dos serviços de saneamento.

(v) garantias aos usuários de: receber o manual de prestação do serviço de atendimento ao usuário, amplo acesso às informações gerais sobre a prestação do serviço, prévio conhecimento das penalidades e das interrupções e receber informativo anual relativo ao controle da qualidade da água. O anteprojeto estabelecia ainda, que o não cumprimento dessas disposições implicaria em violação dos direitos do consumidor pelo prestador dos serviços.

(vi) o estabelecimento de mecanismos de controle social, onde destacam-se o estabelecimentos de planos de saneamento ambiental, que deveriam ser elaborados com a participação da comunidade interessada, sendo obrigada a realização de consultas e audiências pública, e a realização de avaliação externa, a ser efetuada pelo Conselho da Cidade ou órgão equivalente, tendo como uma das suas atribuições apreciar e aprovar o Relatório Anual de Qualidade dos Serviços.

(vii) a implantação de política de subsídios e de subvenções para os usuários que não têm capacidade econômica de pagar integralmente os custos dos serviços públicos de saneamento básico, o que é fundamental para assegurar a justiça social na cidade.

(viii) a criação do Sistema Nacional de Saneamento Ambiental – SISNASA, com o objetivo de assegurar o cumprimento das diretrizes definidas e atingir alguns objetivos, entre os quais destacam-se

---

<sup>16</sup> O Comitê Técnico de Saneamento Ambiental é uma das Câmaras Técnicas do Conselho Nacional das Cidades.

contribuir para o desenvolvimento nacional, a geração de renda e a inclusão social, e adotar a bacia hidrográfica como unidade regional para o planejamento das ações de saneamento, entre outros.

(ix) a definição de instrumentos e mecanismos que fortaleceriam a parceria entre os poderes públicos, tais como os Consórcios Municipais e os Planos de Saneamento, fortalecendo a gestão pública do saneamento e coibindo a privatização do setor.

(x) a definição da Conferência Nacional das Cidades e do Conselho das Cidades e seu Comitê Técnico de Saneamento Ambiental como órgãos colegiados do SISNASA.

(xi) Por fim, o projeto estabelecia a necessidade de elaboração dos Planos Nacional, Regionais, Estaduais e Municipais como instrumentos de implementação da PNSA, compreendendo os seguintes elementos principais: diagnóstico da situação; objetivos e metas nacionais e regionalizadas; diretrizes e orientações; proposição de programas, projetos e ações; mecanismos e procedimentos para avaliação sistemática das ações programadas. Conforme definia o projeto, os Planos Nacionais seriam elaborados a cada oito anos, com revisão pelo menos a cada quatro anos, enquanto que os demais planos teriam, no mínimo, que cumprir estes prazos.

O governo federal enviou o projeto de lei (PL 5296/05) ao Congresso contemplando na íntegra a proposta aprovada no Conselho das Cidades. No entanto, o projeto passou a sofrer uma forte oposição na Câmara dos Deputados, originada nos setores vinculados tanto às companhias estaduais – que temiam perder o controle sobre a prestação dos serviços e mostravam-se contrários aos mecanismos de controle social – como ao setor privado – que percebia a existência no projeto de mecanismos que dificultariam a privatização dos serviços de saneamento ambiental. Depois de muitas pressões e negociações, onde a Frente Nacional de Saneamento Ambiental e o Fórum Nacional de Reforma Urbana jogaram um papel fundamental, o projeto foi aprovado no Congresso Federal com algumas modificações em relação à proposta inicial e posteriormente sancionado pelo Presidente da República, em janeiro de 2007, tornando-se a lei n.º 11.445/07. Entre as mudanças ocorridas na proposta original, observa-se a retirada do sistema nacional de saneamento ambiental – que deve ser objeto de uma nova lei, segundo as negociações ocorridas no processo de aprovação da política nacional de saneamento ambiental – e a redução dos mecanismos de controle social. Entre as principais definições da lei aprovada, merecem destaque:

- a definição de saneamento básico compreendendo os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, o manejo das águas pluviais urbanas e o manejo de resíduos sólidos;
- a inclusão do planejamento como instrumento fundamental no desenvolvimento das ações de saneamento básico, de modo a permitir a qualificação e eficiência dos investimentos públicos e a sustentabilidade do setor de saneamento;
- a afirmação dos direitos dos cidadãos e usuários, estabelecendo direitos de receber serviços eficientes, planejados, regulados e permanentemente fiscalizados;
- a criação de órgãos colegiados para o exercício do controle social (apesar de não definir sua composição, nem seu papel deliberativo);
- a garantia aos usuários do acesso às informações sobre os serviços prestados e a relatórios periódicos sobre a qualidade dos serviços públicos de saneamento básico;
- a exigência de audiência e consulta pública para a delegação dos serviços de saneamento;
- a abertura para o estabelecimento de diversos arranjos institucionais entre os entes federados na gestão e prestação de serviços de saneamento ambiental;
- a definição que estabelece o plano de saneamento básico como condição indispensável para validar os contratos de prestação de serviços públicos de saneamento e para sua delegação;
- a possibilidade de dispensa de licitação para o município que quiser conceder os serviços a companhias estaduais, por meio de contrato programa;
- a definição de regras para a cobrança de tarifas e taxas e critérios para reajuste e revisão tarifária;

- a possibilidade de estabelecer a gestão associada por meio de consórcios públicos, de acordo com o preconizado na lei de consórcios públicos;
- a recomendação para a criação de fundos de universalização no âmbito dos entes federados;
- a instituição do controle social sobre a gestão e prestação dos serviços;
- a adoção de parâmetros no acesso à água, para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo necessário, nos casos de estabelecimento de saúde, instituições educacionais e usuários residenciais de baixa renda;
- a instituição do Sistema Nacional de Informações de Saneamento Básico;
- a possibilidade de dispensa de licitação para contratação de associação ou cooperativa de catadores de materiais recicláveis.

Com a aprovação da lei, o desafio agora está relacionado a regulamentação das definições e instrumentos nela presentes e a elaboração do plano nacional e dos planos municipais e estaduais de saneamento ambiental, que, segundo a lei, tornam-se obrigatórios, e devem orientar os investimentos realizados visando a universalização dos serviços.

## b) Retomada dos Investimentos Públicos em Saneamento Ambiental

A agenda pela retomada dos investimentos está relacionada diretamente à universalização do acesso aos serviços de abastecimento de água, à coleta de esgotos e à coleta de resíduos sólidos. Nesse plano, é importante levar em consideração o quadro do déficit brasileiro. Do total de 4,5 milhões de domicílios existentes, 83% estão ligados à rede geral de abastecimento de água e 49% à rede geral de esgotamento sanitário (PNAD/IBGE, 2000). Apesar dos números não parecerem tão ruins, isso significa 9,1 milhões de casas sem fornecimento de água pela rede geral e 28,1 milhões sem esgoto coletado por redes. No que se refere à coleta de lixo, em 2000, mais de 16 milhões de pessoas não tinham acesso a esse serviço e 60% de todos os resíduos sólidos coletados ainda estavam sendo depositados em lixões, 17% em aterros controlados e apenas 7% do lixo estavam sendo reciclados (Pesquisa Nacional de Saneamento Ambiental, IBGE, 2000). Por fim, quanto à drenagem urbana, quase 1,2 mil municípios ainda não contavam com esse serviço, segundo dados do IBGE. Para se ter uma idéia da gravidade desse dado, entre 1999 e 2000 aproximadamente o mesmo número de municípios sofreram enchentes. Além disso, o Ministério das Cidades divulgou estudo informando que a situação é mais crítica em 104 municípios que recorrentemente, ou sofrem acidentes mórbidos ou declaram estado de calamidade. De fato, parte significativa do déficit habitacional qualitativo brasileiro, estimado em 15 milhões de unidades habitacionais (Fundação João Pinheiro) se refere à moradias inadequadas em grande medida devido à ausência de saneamento ambiental e infra-estrutura adequada. Como é de amplo conhecimento público, o déficit no acesso aos serviços de saneamento ambiental atinge, sobretudo, os mais pobres, moradores das periferias, favelas, palafitas e bairros populares. Para garantir a universalização, são necessários investimentos públicos contínuos nessas áreas ao longo dos próximos 10 anos – incluindo recursos não onerosos, tendo em vista a reduzida capacidade de pagamento da população atingida. Além disso, é fundamental investir na capacitação técnica das companhias e empresas públicas de saneamento e no aperfeiçoamento dos mecanismos e instrumentos de controle social.

Antes da criação do Ministério das Cidades os investimentos públicos no setor de saneamento viviam um quadro de estagnação. Para se ter uma idéia, de 1995 a 2002, foram investidos cerca R\$ 3 bilhões com recursos do FGTS, sendo nulas as contratações em 2001 e de apenas R\$ 254,3 milhões em 2002. Com o governo Lula, assistimos a partir de 2003 uma retomada dos investimentos, quando foram contratados R\$ 1,6 bilhão com recursos do FGTS, e em 2004, R\$ 2,6 bilhões. Deste total, cerca de 1,7 bilhão foi investido na Região Sudeste e R\$ 1,2 bilhão no Nordeste. (segundo informações divulgadas pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades).

Analisando-se os investimentos oriundos de todas as fontes – onerosas e não onerosas (como o orçamento geral da União) – e todos os órgãos envolvidos com ações em saneamento ambiental (além

do Ministério das Cidades, o Ministério da Saúde e a Funasa, por exemplo), entre janeiro de 2003 e agosto de 2004, foram contratados mais de R\$ 5 bilhões no setor de saneamento, beneficiando mais de 3 milhões de famílias. Em 2005, em razão de restrições impostas pelo Conselho Monetário Nacional, só foram contratados 53,8 milhões. Mas em 2006, com a mudança na equipe econômica<sup>17</sup>, os investimentos no setor voltaram a crescer e alcançaram quase três bilhões de reais.

A Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental e o Fórum Nacional de Reforma Urbana, em aliança com a Secretaria Nacional de Saneamento, foram atores centrais para garantia desses investimentos, como pode ser comprovado pelas resoluções apresentadas e aprovadas no Conselho das Cidades, tendo em vista a política econômica que vigorava nesse período. Nessa perspectiva podemos dizer que as resoluções apresentadas pela FNSA e pelo FNRU representaram ações de pressão política de grande importância, senão fundamentais, para assegurar a liberação dos recursos para área do saneamento ambiental pelo Ministério da Fazenda.

Em termos prospectivos, para o período de 2007-2010, estão previstos grandes investimentos do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) na área de saneamento ambiental, com recursos da ordem de R\$ 40 bilhões, sendo (i) R\$ 12 bilhões do OGU, sendo 1,8 bilhão para 2007; (ii) R\$ 12 bilhões do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para financiar o setor público, sendo R\$ 3 bilhões disponíveis em 2007; (iii) R\$ 8 bilhões do FGTS e do FAT para o setor privado (sendo R\$ 2 bilhões para 2007); e R\$ 8 bilhões de contrapartida, com repasse de R\$ 2 bilhões ao ano. Segundo o PAC, a distribuição dos investimentos será feita de acordo com as necessidades de cada região, com a previsão de 52% dos recursos aplicados nos grandes centros urbanos ou cidades com mais de 1 milhão de habitantes, onde o déficit de serviços é maior, 21% nos municípios com até 60 mil habitantes, 16% nas cidades com população de 60 a 200 mil habitantes e 12% nas metrópoles com até 1 milhão de pessoas. A estimativa é de que sejam empregados R\$ 15,5 bilhões na região Sudeste, R\$ 9,6 bilhões no Nordeste, R\$ 7,4 bilhões no Sul, R\$ 3,9 bilhões no Norte e R\$ 3,6 bilhões no Centro-Oeste. A nosso ver, esse quadro coloca novos desafios à agenda da reforma urbana, entre as quais podemos indicar a garantia do controle social em torno desses investimentos e sua aplicação de forma articulada ao plano nacional de saneamento ambiental (a ser elaborado até o fim de 2008) de forma que estes contribuam efetivamente para alcançar metas em termos da universalização dos serviços e redução das desigualdades sociais existentes no setor.

A importância da adoção de mecanismos de controle social fica evidente quando leva-se em consideração que o volume dos investimentos previstos na área de saneamento ambiental podem significar um efetivo avanço na criação das condições para a sustentabilidade das ações visando a universalização do acesso aos serviços de saneamento ambiental, no prazo de 15 a 20 anos. A meta estabelecida pelo PAC é de ampliar em 7,3 milhões os domicílios atendidos com rede de tratamento de esgoto, em 7 milhões as ligações de abastecimento de água e em 8,9 milhões as residências com coleta e destinação adequada do lixo. Além disso, o Programa prevê prioridade às ações de saneamento integrado em favelas e palafitas, o que implica no desafio de articular essas ações aos programas de habitação popular.

### **2.3. Política de Transporte e Mobilidade**

A atuação do Fórum Nacional de Reforma Urbana na política de transporte e mobilidade tem sido tratada através da parceria estratégica estabelecida com o MDT – Movimento em Defesa do Transporte Público, criado em 2003 pela ANTP – Associação Nacional dos Transportes Públicos (integrante da coordenação do FNRU). A agenda do MDT nesse período foi centrada em cinco estratégias:

---

<sup>17</sup> Em março de 2006, o ministro Guido Mantega (alinhado no debate econômico ao campo denominado desenvolvimentista, pela aposta em um projeto de desenvolvimento nacional que reduza a dependência do país em relação aos investimentos internacionais) assume o Ministério da Fazenda substituindo Antônio Palocci.

barateamento das tarifas; recursos permanentes para a mobilidade; paz no trânsito; acessibilidade; e qualidade ambiental na mobilidade, incorporadas pelo FNRU na sua atuação em torno do direito ao transporte público. Além disso, o debate em torno da política nacional de mobilidade sustentável teve certa centralidade, levando-se em conta que este tema fez parte da pauta de discussões do Comitê Técnico de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana, no âmbito do Conselho das Cidades. No entanto, levando-se em conta os documentos produzidos no período, é possível concluir que o tema do transporte e da mobilidade ainda é relativamente frágil no interior do Fórum Nacional de Reforma Urbana, refletindo-se na imprecisão das propostas apresentadas, apesar de estar progressivamente ganhando importância, motivado pela relação com a ANTP e o MDT. Nesse contexto, optamos em focar nossa análise nesses dois pontos: (i) o direito à mobilidade sustentável e; (ii) a Política Nacional de Mobilidade Sustentável e a Política Nacional de Trânsito<sup>18</sup>.

#### a) Universalização do acesso ao transporte público

Nessa tema, vamos considerar as cinco estratégias do FNRU: (i) o barateamento das tarifas; (ii) recursos permanentes para a mobilidade; (iii) paz no trânsito; (iv) acessibilidade; e (v) qualidade ambiental na mobilidade, materializadas em uma agenda centrada em sete pontos:

- O barateamento das tarifas através da redução pelo governo federal do preço do óleo diesel e da energia elétrica destinados à prestação de serviço de transporte público e pela isenção de tributos sobre o transporte público, a exemplo do que é dado a outros serviços essenciais como à saúde e educação.
- A garantia de condições de circulação e acesso das pessoas com deficiência, em 10 anos, como previsto no Programa Brasil Acessível do Ministério das Cidades.
- A garantia de que os recursos da CIDE (tributo federal cobrado sobre os combustíveis) sejam destinados à infra-estrutura do transporte público urbano nas proporções de 25% (governo federal) e 50% (governos estaduais).
- A criação pelos governos de fundos permanentes que garantam o passe livre aos estudantes da rede pública e aos desempregados.
- O desenvolvimento pelo governo federal e governos estaduais de programas permanentes de “Paz no Trânsito”, visando combater a violência no trânsito e a liberação dos recursos contingenciados (cerca de 500 milhões) do Fundo Nacional de Segurança no Trânsito (FUNSET).
- A adesão pelos governos à Jornada Brasileira “Na Cidade sem meu Carro”, de modo a torná-la um protesto nacional contra a política de mobilidade centrada no uso e privilégios dos automóveis.
- O desenvolvimento de programas de incentivo aos meios de transportes não poluentes, em especial de bicicletas.

O barateamento das tarifas está diretamente vinculado ao direito à mobilidade como um aspecto fundamental do direito à cidade. Efetivamente, esta reivindicação está centrada no aumento dos subsídios públicos, de forma a possibilitar o barateamento das tarifas pelas empresas que prestam serviços de transportes coletivos. No entanto, até o momento, as ações implementadas pelo governo federal ainda não foram capazes de incidir na redução do preço das tarifas para o usuário final. De fato, apesar de manifestar a concordância com a proposta, o governo federal alega que as empresas de

---

<sup>18</sup> A análise sobre a agenda da política de transporte e mobilidade tomou como referência os relatórios das oficinas de planejamento do FNRU, realizadas em 2005, 2006 e 2007 e o boletim especial sobre a política nacional de transporte e mobilidade, editado em 2005.

transportes públicos devem abrir mão de parte dos seus lucros para que seja possível concretizar a proposta de barateamento das tarifas.

Na questão dos recursos permanentes para a mobilidade, é preciso levar em consideração as necessidades de investimento do país, na perspectiva de mudar o paradigma do automóvel como orientador da política nacional de transporte. Efetivamente, de 2003 a 2006, os investimentos no setor ficaram limitados aos 300 milhões do FGTS – Fundo de Garantia por tempo de Serviço, 85 milhões do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador, e recursos para a CBTU, o que totaliza menos de 1 bilhão de reais em quatro anos, ou a média de apenas R\$ 250 milhões por ano.

Cabe destacar que mesmo no PAC o tema do transporte não é uma prioridade. Efetivamente apenas a melhoria dos sistemas de metrô foi contemplada nesse programa, que prevê investimentos da ordem de R\$ 3,1 bilhões até 2010, sendo R\$ 721 milhões para 2007. A meta é concluir as obras dos metrôs de Belo Horizonte, Fortaleza, Recife e Salvador, visando a melhoria do sistema de transporte público e a ampliação em 609 milhões da quantidade de passageiros atendidos por ano.

Na temática da paz no trânsito, os recursos previstos no FUNSET – Fundo Nacional de Segurança no Trânsito (R\$ 500 milhões) foram contingenciados em razão da política econômica. No Conselho das Cidades, a partir de proposta apresentada pelo MDT e pelo FNUR, foi aprovada uma resolução para que esses recursos fossem liberados, sem resultados efetivos. A importância dos recursos para a educação do trânsito e para campanhas promotoras de comportamentos mais pacíficos nesse campo pode ser melhor avaliada levando-se em consideração os efeitos do trânsito sobre a vida dos brasileiros: estatísticas apontam, por ano, entre 30 mil e 42 mil mortos, 130 mil deficientes físicos e 350 mil feridos. Os custos estimados pelos acidentes nas estradas e nas cidades alcançam a cifra de 32 bilhões de reais por ano, com graves efeitos sobre a saúde pública e a economia do país.

No que diz respeito à acessibilidade, a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) está desenvolvendo alterações no processo de normatização de veículos acessíveis e o Programa Brasil Acessível do Governo Federal que assumiu a meta do Brasil ser um país totalmente acessível até o ano de 2014.

Por fim, na questão da qualidade ambiental na mobilidade, a agenda do FNUR esteve centrada na melhoria dos sistemas de metrô e ferrovia e dos caminhos à pé e de bicicleta. As propostas estavam genericamente formuladas em torno da alocação de recursos para a melhoria dos sistemas de transportes, da defesa da bicicleta enquanto um meio de transporte modal, e da incorporação de faixas de arborização dos projetos de urbanização das vias e calçadas.

#### b) a Política Nacional de Mobilidade Sustentável e a Política Nacional de Trânsito

A política nacional de mobilidade sustentável e a política nacional de trânsito foram discutidas no âmbito do Comitê Técnico de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana (Conselho das Cidades), a partir da proposta apresentada pela Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade (Ministério das Cidades).

O Fórum Nacional de Reforma Urbana, sempre de forma articulada ao MDT, participou ativamente desse debate, buscando influir nas definições relativas à esta política. Em linhas gerais, o FNUR considera – conforme seus documentos em torno da temática – que as propostas da política nacional de mobilidade sustentável e da política nacional de trânsito incorporaram suas posições, na medida em que traz princípios e diretrizes fundadas na promoção da paz no trânsito, na justiça, na democracia e equidade, na defesa do meio ambiente, no uso equânime do sistema viário e no direito à cidade.

Na proposta de política de mobilidade sustentável, destaca-se a incorporação do conceito de mobilidade como acesso universal e democrático ao espaço urbano, de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável, e também a definição do seu objetivo, de assegurar e garantir a construção do direito à mobilidade urbana sustentável, de forma universal, à população urbana brasileira, promovendo e executando ações articuladas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com a participação da sociedade.

Os documentos do FNRU destacam as seguintes proposições apresentadas e incorporadas durante o processo de discussão da política nacional de mobilidade sustentável nas reuniões do Comitê Técnico de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana (Conselho das Cidades): inclusão da paz e educação para a cidadania no trânsito como direitos de todos; controle de tráfego automotivo nas cidades nas áreas de patrimônio histórico e centros urbanos; restrição de circulação de automóveis; a inclusão das diretrizes de mobilidade já consagradas no Estatuto das Cidades; e a implementação de medidas visando o barateamento das tarifas, elaborando e explicitando metas, programas, recursos e ações para garantir sua implementação.

Em agosto de 2007, as propostas aprovadas pelo Conselho das Cidades foram encaminhadas pelo governo federal ao Congresso Nacional, na forma do Projeto de Lei da Mobilidade Urbana (PL 1687/2007), mas até abril de 2008 o Projeto ainda se encontrava parado na Comissão Mista, constituída na Câmara dos Deputados, aguardando sua apreciação e votação, o que pode implicar em uma tramitação lenta até sua aprovação final.

No que tange à política nacional de trânsito, esta aponta quatro grandes objetivos, também defendidos pelo MDT e pelo FNRU: (i) priorizar a preservação da vida, reduzindo os índices e a gravidade dos acidentes de trânsito; (ii) promover o exercício da cidadania, incentivando o protagonismo da sociedade; (iii) efetivar a educação para o trânsito; (iv) garantir a mobilidade e a acessibilidade a todos os cidadãos.

Nessa política, o FNRU também considerou que ocorreram conquistas, mais uma vez, no âmbito da discussão ocorrida no Comitê Técnico de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana, onde destacam-se as seguintes proposições: a inclusão da repartição equânime do espaço da via pública entre seus usuários; a inclusão das vias destinadas ao uso de bicicletas e de pedestres nas melhorias físicas e de sinalização do sistema viário; a compatibilização das velocidades máximas dos veículos com as velocidades máximas das vias públicas; e a definição do Conselho das Cidades como mecanismo de controle social das ações do sistema nacional de trânsito. Nesse tema, no entanto, o governo federal ainda não encaminhou um projeto de lei ao Congresso Federal.

## **2.4. Regularização Fundiária**

Historicamente, o tema da regularização fundiária sempre ocupou um lugar estratégico na agenda da reforma urbana, em razão da importância do controle do uso do solo urbano para garantir a função social da propriedade imobiliária. Institucionalmente, essa política ficou sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Programa Urbanos, ligada ao Ministério das Cidades. De uma forma geral, no período analisado podemos identificar na ação do FNRU, uma agenda centrada em duas questões-chaves na política de regularização fundiária: (i) a luta contra despejos; e (ii) a lei de responsabilidade territorial<sup>19</sup>.

### **a) Plataforma de prevenção contra despejos**

---

<sup>19</sup> Na análise sobre a agenda da política de regularização fundiária utilizamos como referência o boletim do FNRU n.º 12 (novembro de 2005), e os relatórios das suas oficinas de planejamento, realizadas em 2005, 2006 e 2007.

Frente ao cenário de crise urbana e ao crescente aumento dos conflitos envolvendo o acesso à terra urbana, verificado nos últimos anos, o FNRU passou a considerar uma das prioridades da sua agenda a prevenção dos despejos e deslocamentos forçados, considerando que esses fatos constituem uma violação ao direito humano à moradia adequada. Além do aumento de reintegrações de posse em diversas grandes e médias cidades (São Paulo, Rio de Janeiro, região metropolitana de Porto Alegre, Manaus, São Luiz, etc.), os conflitos no campo e na cidade e as dificuldades para regularizar as terras de quilombos persistem.

Nesse contexto, o FNRU foi protagonista de duas ações importantes nessa área: (i) a construção da plataforma brasileira de prevenção de despejos; e a (ii) a aprovação do grupo de trabalho, no âmbito do Conselho das Cidades, em torno dos conflitos fundiários.

Em julho de 2006, o FNRU em conjunto com o Fórum Estadual de Reforma Urbana de Pernambuco organizaram o Seminário Nacional de Prevenção dos Despejos Forçados e Direitos Humanos, reunindo organizações da sociedade civil, operadores do direito e poder público, para debater ações estratégicas para a prevenção dos despejos. Nesse evento, foi aprovada a Plataforma Brasileira Para Prevenção de Despejos, constituindo-se em uma agenda de articulação de vários movimentos sociais em torno da prevenção contra despejos e o direito a terra, moradia e ao território. A idéia, segundo os documentos do FNRU, seria divulgar essa agenda para os movimentos sociais e entidades nos Estados, nos fóruns regionais e demais articulações, e desenhar estratégias locais para sua implementação. Além disso, colocava-se como objetivo aprofundar os debates sobre as propostas que compõem a plataforma para que estas sejam detalhadas e apresentadas aos órgãos governamentais competentes.

Dando prosseguimento a sua estratégia de colocar o tema na agenda pública, na reunião do Conselho das Cidades de dezembro de 2006 (resolução 31), o FNRU apresentou a proposta da organização do GT de Conflitos Fundiários. Esta Resolução propõe o estabelecimento de um processo de discussão entre os órgãos do Poder Judiciário e o Conselho das Cidades no que tange à atuação do Judiciário em conflitos relativos aos deslocamentos e despejos de grande impacto social, e também a criação de um grupo no âmbito do Comitê Técnico de Habitação com a participação de representantes do Comitê de Planejamento Territorial Urbano com a finalidade de mapear os conflitos relativos a deslocamentos e despejos no país e sugerir soluções estruturais. Na primeira reunião desse GT foram formuladas três resoluções (Pontuação de áreas de conflito nos manuais para projetos de Habitação e Regularização Fundiária; articulação interministerial para tratar do tema; e gratuidade do registro dos processos de regularização fundiária), aprovadas posteriormente pelo Conselho das Cidades, em 2007.

Além disso, o FNRU apresentou ao GT do Conselho das Cidades uma proposta de política nacional de prevenção de despejos forçados (PNPD), que também foi levada ao conhecimento de UN Habitat20 que, a partir desse documento e em conjunto com FNRU, COHRE e com apoio da Frente Nacional de Prefeitos, elaborou uma carta dirigida aos municípios, recomendando que adotem políticas e garantam a proteção legal contra a ocorrência de despejos forçados. Nesse sentido, cabe destacar os esforços do Fórum em internacionalizar sua atuação através da sua relação com o Projeto Relatores da Plataforma

---

<sup>20</sup> O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat) é a agência da ONU responsável por promover o desenvolvimento social e ambientalmente sustentável dos assentamentos humanos, tendo como meta principal assegurar moradia adequada para todos e todas. Segundo o site dessa agência, o UN-Habitat tem como missão coordenar e harmonizar as atividades relativas aos assentamentos humanos dentro do sistema das Nações Unidas, facilitar a troca de experiências e informações sobre moradia e desenvolvimento urbano-ambiental em nível mundial, prestar assistência técnica aos governos nacionais e autoridades locais, bem como assessorá-los no que tange às políticas públicas de combate à pobreza urbana. O Escritório Regional para América Latina e o Caribe do UN-Habitat (ROLAC) está situado no Rio de Janeiro desde 1996.



Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (Plataforma DhESCA Brasil)<sup>21</sup> e com a Relatoria Especial da ONU para Moradia Adequada.

Entre as propostas visando a prevenção de despejos, deslocamentos e remoções coletivas de impacto social, o Fórum defende a adoção das seguintes medidas: a) o monitoramento da ocorrência de despejos planejados e/ou implementados que afetem populações de baixa renda vivendo em assentamentos precários; b) a definição de mediadores na solução de conflitos fundiários em áreas de propriedade pública ou privada envolvendo populações urbanas e rurais de baixa renda, quilombos, áreas indígenas, GLS, mulheres chefes de família, e em áreas urbanas de uso público coletivo ou de preservação ambiental; c) o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade mediante a indução do uso de áreas não edificadas, subutilizadas e não utilizadas e a universalização do acesso a infra-estrutura e serviços básicos; d) a disponibilização de assessoria técnica/jurídica, recursos financeiros e territoriais para desapropriar, adquirir e/ou utilizar áreas para fins de reassentamento de famílias ou comunidades em áreas de risco e/ou ameaçadas de despejo; e) a reforma do Código de Processo Civil, para o estabelecimento de normas especiais de proteção e defesa do direito à moradia e do direito à cidade nos casos judiciais de despejos, deslocamentos e remoções coletivas de impacto social, tendo como referência às normas de direitos humanos das Nações Unidas; e f) a criação, pelo Ministério das Cidades e/ou Ministério da Justiça, de uma Ouvidoria das Situações de Despejos, de forma a monitorar a violação dos direitos humanos e do direito à moradia.

#### b) Revisão da Lei do Parcelamento do Uso do Solo (Lei de Responsabilidade Territorial – Lei 6766/79)

Desde o ano de 2000 tramita no Congresso Federal o Projeto de Lei nº 3.057 (de 2000) que visa alterar a lei federal nº 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Desde o início, na análise do FNRU, o projeto em tramitação continha diversas limitações, pois não contemplava a incorporação dos dispositivos condizentes com os instrumentos previstos no Estatuto das Cidades. Em linhas gerais, o projeto adotava um caráter predominantemente ambiental, condicionando o sistema de licenciamento urbanístico ao Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), desconsiderando a competência exclusiva do município sobre as questões de parcelamento do solo (artigo 30 da Constituição Federal). Além disso, não havia reconhecimento sobre a competência municipal para tratar da política urbana, desrespeitando o princípio constitucional da autonomia municipal. Nesse sentido, o FNRU propôs emendas e promoveu diversas campanhas e atividades de pressão junto ao governo federal, a deputados da Comissão de Desenvolvimento Urbano e demais atores envolvidos na temática (empresários da construção civil, ONGs ambientalistas, Ministério do Meio Ambiente e Ministério Público Federal).

Em Dezembro de 2005, a Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) da Câmara dos Deputados aprovou o terceiro substitutivo ao PL 3057/2002, incorporando as principais emendas propostas pelo FNRU e pelas ONGs COHRE e Instituto POLIS (que também são integrantes do Fórum). Entre as mudanças incorporadas no projeto, destacam-se: (i) a adoção de um sistema integrado de licenciamento ambiental e urbanístico para a execução de parcelamento do solo para fins urbanos e para a regularização fundiária sustentável; (ii) a adequação dos dispositivos à competência municipal para o ordenamento urbano-ambiental e à competência estadual para a execução das políticas ambientais; e (iii) a exigência de que a autoridade licenciadora disponha de técnicos habilitados para a emissão de licença. De uma forma geral, na análise do FNRU, o projeto aprovado na CDU contempla os principais aspectos relativos à regularização fundiária, à produção de parcelamentos de interesse social e ao processo de licenciamento, e à aprovação e registro de parcelamentos do solo para fins urbanos.

---

<sup>21</sup> A Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (Plataforma DhESCA Brasil) é uma rede nacional de articulação de organizações da sociedade civil que visa promover os Direitos Humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais como direitos humanos em seu conjunto universais, indivisíveis e interdependentes, articulados ao aprofundamento e radicalização da democracia e a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável e solidário. A Plataforma constitui-se no Capítulo Brasileiro da Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento (PIDHDD).

No entanto, até novembro de 2007, o substitutivo aprovado ainda estava tramitando na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, permanecendo alguns problemas e inconsistências, que motivaram o FNRU a novamente apresentar emendas e pressionar por mudanças, sobretudo em um ponto central, em torno da necessidade de garantia da gratuidade do registro dos processos de regularização fundiária e da legitimação de posse em favor dos beneficiários de baixa renda, o que atualmente já é assegurado legalmente quando a regularização for efetivada pelo poder público. A gratuidade do registro da regularização fundiária é fundamental para democratizar o acesso à terra e à moradia pela população de baixa renda e possibilitará a implantação de programas massivos desse tipos pelos poderes públicos.

## 2.5. Gestão Democrática das Cidades

A gestão democrática das cidades se constitui em um dos princípios mais importantes da agenda da reforma urbana e, desde o início, foi objeto de propostas relacionadas à abertura de canais de participação popular e ao controle social. Nesse tema, a análise dos documentos do FNRU aponta para dois pontos centrais: (a) a elaboração dos planos diretores participativos; e (b) a consolidação do Conselho das Cidades e a construção de um sistema nacional de desenvolvimento urbano<sup>22</sup>. Em termos institucionais, a questão democrática diz respeito a todos os órgãos governamentais, mas no que se refere especificamente às políticas visando a elaboração dos planos diretores participativos, a Secretaria Nacional de Programas Urbano teve a atribuição de coordenação das ações pelo Ministério. Além disso, aqui é preciso considerar que o FNRU teve um papel protagonista na própria criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades como esfera pública ampliada de participação da sociedade na gestão das políticas urbanas nacionais, como já mencionamos anteriormente.

### a) a elaboração ou revisão dos Planos Diretores Participativos

Com a aprovação do Estatuto da Cidade<sup>23</sup>, em 2001, foi dado um novo impulso aos processos de elaboração dos planos diretores, tendo em vista que a aplicação, pelos municípios, de diversos instrumentos previstos naquela lei depende da aprovação do plano diretor, que, segundo determina o próprio Estatuto, deve definir a função social das diferentes áreas do município, seja ela urbana ou rural, privada ou pública, tornando obrigatória sua elaboração ou revisão, até outubro de 2006, em cerca de 1.700 municípios brasileiros com população acima de 20 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas<sup>24</sup>.

Assim, em abril de 2004, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (Ministério das Cidades) lançou o Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana visando apoiar os municípios na implementação dos

---

<sup>22</sup> Nessa análise, tomamos como referência os boletins do FNRU n° 8 (março de 2005), n° 21 (setembro de 2006), n° 33 (março de 2007) e n° 35 (março de 2007), e também os materiais produzidos para as oficinas de planejamento, realizadas em 2005, 2006 e 2007.

<sup>23</sup> O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001 depois de dez anos de tramitação no Congresso Nacional, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece as diretrizes da política urbana nacional. O Fórum Nacional de Reforma Urbana foi um protagonista central na sua aprovação, tendo intervindo de forma determinante nesse processo através da apresentação de propostas, negociação com os diferentes atores políticos e promoção de ações de pressão junto aos deputados federais, senadores e à presidência da república. Com a aprovação do Estatuto da Cidade, foi dado um novo impulso aos processos de elaboração dos planos diretores, tendo em vista que a aplicação, pelos municípios, de diversos instrumentos nele previstos depende da aprovação do plano diretor, que, segundo determina o próprio Estatuto, deve definir a função social das diferentes áreas do município, seja ela urbana ou rural, privada ou pública, tornando obrigatória sua elaboração ou revisão, até outubro de 2006, em cerca de 1.700 municípios brasileiros com população acima de 20 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Ver, entre outros, Grazia, 2003.

<sup>24</sup> Para uma análise dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, ver Ministério das Cidades, 2005 e Ribeiro e Cardoso, 2003.

instrumentos do Estatuto da Cidade e na elaboração dos planos diretores<sup>25</sup>. Em setembro de 2004, a partir de proposta apresentada por esta mesma Secretaria, o Conselho Nacional das Cidades, por meio da Resolução nº 15, aprova a realização da campanha nacional de sensibilização e mobilização em torno do tema. Nesse ponto, é interessante sublinhar que, na perspectiva do FNUR, o Plano Diretor deve expressar um pacto socioterritorial entre os diferentes interesses presentes nas cidades, na perspectiva de um planejamento politizado da cidade (CARDOSO e RIBEIRO, 2003). Desta forma, em maio de 2005, foi lançada a campanha *Plano Diretor Participativo: cidade de todos*, tendo como eixos: (i) a promoção da inclusão territorial, de forma a assegurar que os melhores lugares da cidade possam ser compartilhados pelos pobres; (ii) a posse segura e inequívoca da moradia, com o acesso à terra urbanizada para todos e; (iii) a gestão democrática da cidade, com a instituição da participação de quem vive e constrói a cidade nas decisões e na implementação do Plano. Assim, cabe destacar que mesmo sendo uma proposta formulada inicialmente por um órgão do Ministério das Cidades (a Secretaria Nacional de Programas Urbanos), a campanha expressou grande sintonia com as proposições defendidas pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana

A campanha *Plano Diretor Participativo* se estruturou através de uma coordenação nacional, composta de instituições integrantes do Conselho das Cidades, e de núcleos estaduais, integrados pelo poder público e organizações sociais diversas, muitas das quais vinculadas ao Fórum Nacional de Reforma Urbana, que se engajou na organização dos núcleos estaduais e municipais da campanha<sup>26</sup>. Considerando balanço realizado pelo próprio Ministério das Cidades, a campanha tinha conseguido realizar, até maio de 2006, cerca de 250 oficinas em quase 1.600 municípios, reunindo cerca de 10 mil pessoas, em um processo de mobilização em torno da elaboração dos planos diretores sem precedentes na história do país<sup>27</sup>. Nesse sentido, parece possível afirmar que houve um significativo avanço na disseminação de uma nova concepção de planejamento urbano com gestão democrática. Não obstante os avanços expressos nesses indicadores, a avaliação quanto ao caráter participativo desses processos é mais complexa, já que muitos planos foram elaborados sem a adoção de procedimentos participativos ou com a adoção de procedimentos formais de pouca efetividade. Além disso, a incorporação de procedimentos participativos não garante que os planos diretores, assim elaborados, sejam posteriormente implementados. De fato, tendo em vista a experiência do planejamento urbano no Brasil, são ainda incertas as possibilidades de desenvolvimento de novos processos de planejamento impulsionados pelos planos diretores, conforme determina o Estatuto da Cidade.

A questão é reconhecer que essa nova concepção de planejamento politizado ainda não se traduziu em metodologias e instrumentos adequados, na medida em que ainda prevalece uma cultura tecnocrática de planejamento na maioria das prefeituras municipais e os avanços ainda são fortemente dependentes da existência de um corpo técnico comprometido com as propostas reformistas. A nosso ver, tal cenário aponta um grande desafio para os atores sociais vinculados ao Fórum Nacional de Reforma Urbana, ligado ao desenvolvimento de novas metodologias e pedagogias de participação fundadas na concepção de planejamento enquanto praxis transformadora, o que exige a identificação dos interesses sociais e econômicos na produção e gestão das cidades, para que se torne possível a construção de pactos sócio-territoriais que, efetivamente, regulem as relações entre os atores que intervêm na cidade. De fato, isso requer enfrentar um problema de grandes proporções: a segregação urbana e as desigualdades socioterritoriais e seus impactos sobre o exercício da cidadania pelas classes populares.

Apesar de ainda não estarem disponíveis avaliações mais qualitativas dos conteúdos dos planos diretores elaborados, a avaliação preliminar do FNUR indica algumas questões importantes: (i) processos de incorporação de ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social; (ii) dificuldades de estabelecimento de

<sup>25</sup> Em 2004, o programa contou com recursos da ordem de R\$ 54 milhões no apoio aos municípios para a elaboração dos planos diretores, além de desenvolver atividades de capacitação e sensibilização.

<sup>26</sup> Conforme balanço realizado pelo próprio Ministério das Cidades, até dezembro de 2006, o saldo da campanha foi surpreendente: com 26 núcleos estaduais constituídos, 92,5% dos 1.684 municípios em situação de obrigatoriedade já tinham concluído ou estavam em processo de elaboração e/ou revisão dos seus planos diretores.

<sup>27</sup> Boletim 17 da Campanha Plano Diretor Participativo, maio de 2006, Ministério das Cidades

parâmetros de uso e ocupação do solo; e (iii) entraves no processo regulamentação dos instrumentos de política urbana, em especial no que se refere a dois Instrumentos, em particular, a outorga onerosa do direito de construir (em função do coeficiente máximo de utilização dos terrenos e direito de construir adquirido do poder público), e o parcelamento compulsório e o IPTU progressivo, embora menos rejeitados quando se apresenta como medidas de aplicação moderada. Nesse cenário, torna-se fundamental uma avaliação qualitativa dos Planos Diretores elaborados, visando identificar os instrumentos adotados e os desafios para a implementação dos mesmos, de forma a efetivar o Estatuto das Cidades.

Não obstante todas as dificuldades e mesmo considerando todos os limites desse processo, o FNRU destaca como um aspecto positivo da Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos a difusão dos princípios da função social da cidade e da propriedade urbana, e da gestão democrática da cidade. Nesse sentido, os avanços conquistados na implementação dos instrumentos do Estatuto das Cidades não devem ser negligenciados.

#### b) O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano.

A criação do Ministério das Cidades, a realização da I Conferência das Cidades, em 2003, e a institucionalização do Conselho das Cidades, em 2004, deram início a um processo de construção da política nacional de desenvolvimento urbano envolvendo conferências municipais e estaduais, e a adoção de estruturas normativas representativas, em acordo com os princípios defendidos historicamente pelos movimentos nacionais pela reforma urbana. Desde o início, o FNRU se posicionou na defesa da institucionalização de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, de forma a articular as diferentes políticas setoriais sob a responsabilidade do Ministério das Cidades, com instâncias de controle e participação social deliberativos, na forma de conselhos das cidades, em todos as esferas de governo, de forma a efetivar a proposta de gestão democrática das cidades.

O FNRU foi um ator decisivo nesse debate, apresentando resoluções nas duas conferências nacionais das cidades, visando a construção do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. E de fato, a análise das resoluções das Conferências das Cidades aponta para a incorporação das propostas apresentadas pelo FNRU na forma de importantes deliberações relacionadas à política urbana, envolvendo: (i) princípios, diretrizes, objetivos e ações da política nacional de desenvolvimento urbano; (ii) as diretrizes, os objetivos e as ações das políticas específicas de habitação, saneamento ambiental e mobilidade e trânsito; (iii) a criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, estruturado nas várias esferas da Federação e com instâncias de representação do poder público e da sociedade civil descentralizadas, permanentes, consultivas e deliberativas; e (iv) a estrutura de funcionamento e a composição do Conselho das Cidades.

No entanto, apesar dos avanços obtidos nas deliberações aprovadas nas Conferências, pouco se avançou na efetivação desse Sistema. Nessa análise, é preciso levar em consideração a mudança ministerial ocorrida em julho de 2005, quando, em função da necessidade de ampliar a base de apoio do governo no Congresso, o presidente Lula nomeia um novo Ministro das Cidades<sup>28</sup>, gerando uma progressiva mudança na equipe do Ministério das Cidades, marcando uma inflexão conservadora na composição do ministério, com graves conseqüências na interrupção de várias propostas em andamento e na dinâmica do próprio conselho das cidades, apesar deste manter seu funcionamento regular. Entre os principais impactos dessa inflexão conservadora, podemos apontar os sintomas de fragmentação das políticas urbanas, interrompendo o esforço anterior de articulação das mesmas em torno da política nacional de desenvolvimento urbano<sup>29</sup>. Nesse cenário, o risco está relacionado ao tratamento desarticulado da problemática urbana – em especial no que envolve a propriedade da terra, o financiamento habitacional e a rede de transportes e de infra-estrutura – e à incapacidade de compreender a dinâmica espaço-temporal sob o capitalismo contemporâneo e seus impactos sobre a produção do espaço urbano (Harvey, 2005). Assim,

---

<sup>28</sup> Em julho de 2005, o presidente Lula nomeia Marcio Fortes como Ministro das Cidades no lugar Olívio Dutra, que era o Ministro anteriormente.

<sup>29</sup> Para uma análise da construção da política nacional de desenvolvimento urbano, ver Maricato e Santos Junior, 2007.

a conjuntura aponta para grandes desafios para o Fórum Nacional de Reforma Urbana, na medida em que existem menos técnicos governamentais comprometidos com a agenda reformista. Tudo indica que o Fórum terá que ampliar as ações de pressão política sobre o governo federal, o que exige uma ampliação de sua capacidade de mobilização social e organização dos fóruns regionais e locais, de forma a manter e ampliar as conquistas alcançadas até o presente momento.

De fato, é preciso considerar que a institucionalização do Conselho das Cidades ocorreu em uma conjuntura particular, marcada por uma aliança informal entre o movimento social – através do Fórum Nacional de Reforma Urbana – e o governo Lula, que assumiu o compromisso de criação do Ministério das Cidades e compôs esse ministério com pessoas vinculadas a esse campo político-intelectual (GRAZIA e RODRIGUEZ, 2003). Essa aliança não apenas viabilizou os avanços já mencionados, mas pôs em curso um processo de articulação das políticas setoriais sob a responsabilidade desse ministério – habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade, e programas urbanos – em torno de uma política nacional de desenvolvimento urbano.

O êxito da construção de um sistema nacional de participação em torno das políticas urbanas, vinculado ao Conselho das Cidades, certamente dependerá de uma nova concepção de política urbana e da estruturação de um arranjo institucional de gestão das cidades, o que envolve a construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano e a instituição de mecanismos concretos de articulação das políticas urbanas e dos conselhos da cidade no âmbito dos estados e municípios. A questão em aberto se refere ao impacto da inflexão conservadora do Ministério das Cidades sobre esse processo.

## **9. Considerações finais: a estratégias de atuação do Fórum Nacional de Reforma Urbana e os desafios para a incidência na esfera política.**

Diante do exposto, nos parece relevante refletir sobre a pertinência das prioridades e propostas apresentadas pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, materializadas nas plataformas de reforma urbana elaboradas no período analisado. Apesar de bastante subjetiva, essa questão nos remete a duas questões-chaves: primeiro, ao impacto da ação do Fórum sobre as políticas aprovadas e implementadas pelo governo federal, e segundo, ao impacto das políticas implementadas sobre a dinâmica das cidades e sobre a vida das pessoas, em especial as classes populares.

Em relação ao primeiro ponto, a análise desenvolvida ao longo desse trabalho indica a inegável capacidade de incidência do FNRU na esfera política, interferindo no desenho e na gestão das políticas urbanas nacionais. Comparando-se as propostas presentes nas plataformas apresentadas pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana aos órgãos governamentais e as políticas efetivamente implementadas pelo governo federal, através do Ministério das Cidades, percebe-se como estas últimas incorporaram as propostas reformistas. Além disso, é preciso considerar que a correlação de forças no interior da coalizção partidária que sustenta o governo federal possibilitou uma composição de pessoas no interior do Ministério das Cidades comprometida com a agenda da reforma urbana, o que, diversas vezes, gerou iniciativas que não faziam parte das plataformas da reforma urbana elaboradas pelo Fórum, mas que estavam em absoluta sintonia com seu ideário. Daí a dificuldade, em diversas situações, em separar as iniciativas do Fórum Nacional de Reforma Urbana e as do governo federal, tendo em vista que nesses casos seria mais adequado falar em iniciativas compartilhadas.

De fato, podemos dizer que os resultados alcançados pelo Fórum expressam o êxito de uma estratégia coletiva planejada pelo conjunto das organizações que compõem essa coalizção social, que combina diferentes escalas de ação, articulando intervenções societárias – no campo da organização da sociedade e da capacitação – e institucionais – no campo das políticas públicas. Nesse sentido concebemos as ações desenvolvidas como ações de *advocacy*, situadas no campo da exigibilidade pelo direito à cidade. A força de incidência do Fórum parece vir exatamente dessa estratégia, que em linhas gerais poderia ser sistematizada nos seguintes planos de ação:

#### (i) Articulação e Ampliação dos Movimentos

- Realização de oficinas de planejamento anuais, da qual participam todas as organizações que compõem a coordenação nacional, onde são definidas as prioridades da agenda para cada ano.
- Realização do encontro nacional do FNRU, a cada dois anos, aberto a ampla participação de todas as organizações sociais.
- Organização dos fóruns regionais e estaduais de reforma urbana – atualmente existem quatro fóruns regionais, no Nordeste, na Amazônia Oriental, na Amazônia Ocidental e no Sul e dez fóruns estaduais – de forma a aumentar a horizontalidade orgânica do Fórum e articular diferentes organizações sociais locais/regionais em torno da agenda da reforma urbana.
- O estabelecimento de parcerias estratégicas, onde destacam-se três, com a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, o MDT – Movimento em Defesa do Transporte Público e a Frente Parlamentar pela Reforma Urbana (organizada por um grupo de parlamentares a partir da proposta do FNRU de constituir essa articulação).

#### (ii) Formação e capacitação.

- Realização de seminários e oficinas de capacitação em torno de temas bastante variados, relacionados à agenda de intervenção do Fórum (produção social do Habitat, despejos, conselho das cidades, etc.)

#### (iii) Divulgação e informação

- Organização e manutenção do site do FNRU ([www.forumreformaurbana.org.br](http://www.forumreformaurbana.org.br)), com notícias, agenda e materiais produzidos.
- Produção sistemática de boletins – sem periodicidade definida – divulgando as posições do FNRU para um lista de e-mails de mais de 1000 endereços eletrônicos.
- Produção e divulgação de notas públicas, geralmente em torno da agenda de reivindicações do FNRU.

#### (iv) Realização de campanhas de sensibilização e mobilização

- Realização de jornadas de lutas pela reforma urbana e pelo direito à cidade (iniciada com a Marcha Nacional pelo Reforma Urbana, no dia 16 de agosto de 2005; e depois na forma de jornadas de luta pela reforma urbana, em 2006 (28 de junho) e em 2007 (01 de outubro), com o objetivo de mobilizar a sociedade em torno de uma agenda de prioridades relacionadas à política urbana.
- Realização da campanha Olho no seu Voto, nos anos eleitorais, voltada para a sensibilização da sociedade em torno da agenda da reforma urbana e para a importância de votar em candidatos comprometidos com essa agenda.
- Realização de campanhas de sensibilização em torno de pontos específicos da agenda do Fórum, como por exemplo a campanha Brasil sem Despejos, em torno da Plataforma Brasileira de Prevenção aos despejos, realizada em 2006/2007.

#### (v) Incidência e Proposição de Políticas Públicas

- Participação em esferas públicas de formulação de políticas públicas, com ênfase no Conselho das Cidades e no Conselho Gestor do Fundo Nacional de habitação de Interesse Social.
- Participação em audiências públicas promovidas pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, da Câmara dos Deputados, e por outras comissões parlamentares quando da discussão das políticas urbanas.

- Solicitação de audiências públicas junto à Presidência da República, Ministério das Cidades e órgãos federais envolvidos com as políticas urbanas.
- Mobilizações de pressão sobre o poder executivo e o poder legislativo em torno da agenda da reforma urbana, como por exemplo, pela aprovação da MP 292 – regularização fundiária, pela ampliação dos recursos para o FNHIS e para as políticas de habitação, pela aprovação da lei nacional de saneamento, pela inclusão das emendas proposta pelo FNRU para a lei de uso e parcelamento e uso do solo, etc.

No que se refere à segunda questão chave, em torno dos impactos das políticas implementadas sobre a dinâmica das cidades e sobre a vida das pessoas, é preciso considerar inicialmente as dificuldades em quantificar os resultados das políticas implementadas, já que para isso seriam necessários dados primários de caráter nacional, indisponíveis até o momento de conclusão desse estudo. Não obstante a ausência de indicadores mais precisos em torno da redução das desigualdades sociais e da ampliação da qualidade de vida nas cidades, pode-se inferir, com base nas informações em torno dos investimentos indicadas ao longo dessa análise, que as políticas implementadas pelo governo federal incidiram sobre a ampliação do acesso à habitação e a terra urbanizada, ao saneamento ambiental e ao transporte público pelos grupos sociais de mais baixa renda, com pesos diferenciados quando consideramos as diversas políticas setoriais. Além disso, é preciso considerar que os resultados em torno da difusão de novas concepções e instrumentos de planejamento urbano tem grande importância para enfrentar os processos de segregação urbana e as tendências atuais de fragmentação social nas cidades, apesar dos resultados nesse campo não serem tão imediatos, por se tratarem de políticas regulatórias.

Um aspecto importante a ser ressaltado se refere à agenda de gênero e a reforma urbana. Por razões de escopo, esse tema não será objeto de análise nesse texto<sup>30</sup>, mas vale destacar que a avaliação da agenda da reforma urbana indica um incorporação – ainda que incipiente – da temática de gênero pelo FNRU. Nessa perspectiva, é possível observar um conjunto de iniciativas, entre as quais destacam-se: (i) a incorporação da temática de gênero nas oficinas anuais do FNRU; (ii) a realização de oficinas de capacitação, de forma a aprofundar o debate sobre gênero e cidade; e (iii) a construção de uma agenda de gênero e reforma urbana.

Como pôde ser observado ao longo desta análise, o Fórum Nacional de Reforma Urbana, como principal expressão do movimento pela reforma urbana no Brasil, tem conseguido efetivamente definir prioridades e influir nas políticas urbanas nacionais a partir de uma estratégia, coletivamente construída, que combina diferentes escalas de intervenção. O êxito da construção de um sistema nacional de participação em torno das políticas urbanas, vinculado tanto ao Conselho das Cidades como ao sistema nacional de habitação de interesse social, certamente dependerá de um conjunto de fatores, envolvendo uma nova concepção de política urbana, o compromisso do governo federal, a estruturação de um arranjo institucional de gestão das cidades, a natureza do conflito social, entre outros fatores. Na atual conjuntura, a questão em aberto se refere ao impacto da inflexão conservadora do Ministério das Cidades, ocorrida em meados de 2005, sobre esse processo. Nesse cenário de incertezas, parece que a manutenção da força de incidência do FNRU sobre as políticas nacionais dependerá da sua capacidade de aprofundar a articulação entre as intervenções no âmbito da sociedade – sensibilizando a população e fortalecendo a organização popular – e as intervenções no âmbito institucional – ocupando os canais de participação, pressionando e desenvolvendo ações de exigibilidade – de forma a construir e sustentar uma agenda de produção de alternativas para as desigualdades sociais nas cidades, enfrentando as tendências ao desenvolvimento desigual que se verificam no cenário urbano brasileiro, e apontando para a construção de novos paradigmas de planejamento e gestão das cidades.

---

<sup>30</sup> A análise da incidência do FNRU nas políticas urbanas a partir da temática de gênero não foi aprofundada nesse artigo, em razão de estar sendo objeto de outro estudo.

Nesse contexto, é possível apontar alguns desafios para o FNRU. Em primeiro lugar, o maior desafio parece estar relacionado a necessidade de atualização da agenda de reforma urbana frente as transformações pelas quais vem passando as cidades brasileiras, em razão das dinâmicas econômicas, sociais, culturais e políticas da nossa contemporaneidade. Em outras palavras, é preciso atualizar o diagnóstico da questão urbana que originou a agenda reformista, de forma a incorporar na sua formulação as dinâmicas relacionadas (i) à produção capitalista do espaço no contexto da globalização contemporânea e seus impactos sobre as cidades e a estrutura urbana do país, com destaque para a questão metropolitana; (ii) às temáticas de gênero, da juventude, dos afrodescendentes e dos grupos sociais discriminados; (iii) ao meio ambiente, em especial o enfoque da justiça ambiental; (iv) à violência e a segurança pública e seus impactos sobre os grupos sociais mais vulneráveis, em especial os jovens; e (v) às novas formas de atuação socio-política e aos processos de construção de identidades coletivas. Nesse esforço, vale sublinhar a importância da questão metropolitana, tendo em vista as análises que indicam que atualmente as metrópoles brasileiras estão concentrando a problemática social, cujo lado mais evidente e dramático é o crescimento da violência, com tendências de agravamento dos processos de segmentação socioterritorial em curso, que separam as classes e grupos sociais em espaços de integração e exclusão social (RIBEIRO E SANTOS JUNIOR, 2007).

Além disso, podemos apontar outros desafios para o Fórum Nacional de Reforma Urbana, na perspectiva da sua consolidação enquanto uma coalização social organizada em torno da promoção do direito à cidade e da reforma urbana: (i) a construção de um projeto de sustentação financeira que garanta o funcionamento regular do Fórum, viabilizando a articulação da intervenção institucional e as ações no plano da sociedade, sem cair na construção de uma estrutura burocrática que muitas vezes pode significar a morte do ator político; (ii) a construção de uma rede descentralizada de fóruns regionais e locais, de forma que a atuação nacional do Fórum seja a expressão de um amplo movimento social organizado no país, ao mesmo tempo que permite dar capilaridade regional/local às estratégias nacionais do Fórum; (iii) a construção de uma agenda urbana global, tendo em vista os impactos socio-espaciais dos processos econômicos globalizados, o que implica em aprofundar as articulações internacionais do Fórum, com destaque para a América Latina; (iv) a construção de uma estratégia de comunicação social, de forma a interferir na forma como a sociedade tematiza os problemas das cidades, dar visibilidade a atuação do Fórum e gerar uma ampla base social em torno das plataformas de reforma urbana.

Por fim, há ainda um aspecto de grande importância. Quando avaliamos a agenda do FNRU, podemos perceber a ênfase dada à questão da habitação, o que certamente se relaciona com o perfil dos atores sociais presentes no Fórum, majoritariamente envolvidos com essa temática. A questão é reconhecer que a agenda em torno das políticas de saneamento ambiental e de transporte e mobilidade ainda tem uma importância relativamente pequena no interior do Fórum, enquanto que a questão da regularização fundiária – bastante articulada à temática da habitação – e da gestão democrática ocupam um espaço intermediário em termos de importância. Isso implica no desafio de alargar a agenda do Fórum, de forma a aumentar o peso dessas temáticas nas suas ações de pressão e mobilização, tendo em vista a importância estrutural desses temas para a compreensão da dinâmica urbana e para a superação das desigualdades sociais nas cidades. Ao mesmo tempo, é preciso reconhecer que o enfrentamento desse desafio requer a incorporação de outros atores sociais envolvidos com essas temáticas na organização do Fórum, alargando, portanto, também, sua base de sustentação social.

No que se refere a questão urbana brasileira, o cenário social, político e econômico do Brasil indica que são muitos os desafios. De qualquer forma, não obstante as incertezas que marcam o futuro das cidades brasileiras, parece possível afirmar que o FNRU permanece sendo um espaço de esperança na construção de um novo projeto de cidades justas e democráticas, expresso no ideário da reforma urbana e do direito à cidade.



## Bibliografia

- ARRETCHE, Marta. *Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- CARDOSO, Adauto Lúcio e RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade. In. Ribeiro, L. C. Q. e Cardoso, A. L. *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003. p. 103-118.
- GRAZIA, de Grazia, RODRIGUES, Evaniza. Uma alternativa para gestão urbana: o Ministério das Cidades e seus desafios. *Revista Rio de Janeiro*, n. 9, p. 11-21, jan./abr. 2003.
- GRAZIA, Grazia de. Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. In RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, CARDOSO, Adauto Lúcio. *Reforma Urbana e Gestão Democrática: processos e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2003.
- FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. Boletins do FNUR, nº 1 a 40, entre 2004 a 2007, Rio de Janeiro, disponível em [http://www.forumreformaurbana.org.br/\\_reforma/boletim.php](http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma/boletim.php)
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil 2005. Informativo CEI Demografia. Minas Gerais: Fundação João Pinheiro, abril de 2007.
- HARVEY, David. *A Produção Capitalista do Espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- MACEDO, Márcia S. Relações de gênero no contexto urbano: um olhar sobre as mulheres. In. *Perspectivas de Gênero: Debates e questões para as ONGs*. Recife: GT Gênero - Plataforma de Contrapartes Novib / SOS CORPO Gênero e Cidadania, 2002.
- MARICATO, Ermínia; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. In RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira*. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2007.
- Ministério das Cidades. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Cadernos MCidades. Nº 1. Brasília, novembro de 2004.
- \_\_\_\_\_ Participação e Controle Social. Cadernos MCidades. Nº 2. Brasília, novembro de 2004.
- \_\_\_\_\_ Planejamento Territorial Urbano e Política Fundiária. Cadernos MCidades. Nº 3. Brasília, novembro de 2004.
- \_\_\_\_\_ Política Nacional de Habitação. Cadernos MCidades. Nº 4. Brasília, novembro de 2004.
- \_\_\_\_\_ Política Nacional de Saneamento Ambiental. Cadernos MCidades. Nº 5. Brasília, novembro de 2004.
- \_\_\_\_\_ Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável. Cadernos MCidades. Nº 6. Brasília, novembro de 2004.
- \_\_\_\_\_ Trânsito, Questão de Cidadania. Cadernos MCidades. Nº 7. Brasília, novembro de 2004.

- \_\_\_\_\_. Capacitação e Informação. Cadernos MCidades. N° 8. Brasília, novembro de 2004.
- \_\_\_\_\_. Atas das reuniões do Conselho das Cidades, Brasília, 2004, mimeo.
- NASCIMENTO, Carla. Estatuto da Cidade: uma lei inspiradora de novos desafios para a Política Urbana. Trabalho de conclusão do curso de especialização em planejamento urbano. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2006, mimeo.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei N° 11.124 – Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Governo Federal, Brasília, 16 de junho de 2005.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1996.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, CARDOSO, Adauto Lúcio. *Reforma Urbana e Gestão Democrática: processos e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2003.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, CARDOSO, Adauto Lúcio. Plano Diretor e Gestão democrática da Cidade. In RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, CARDOSO, Adauto Lúcio. *Reforma Urbana e Gestão Democrática: processos e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2003.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *As Metrópoles e a Questão Social Brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007.
- SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. *Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas*. Rio de Janeiro: FASE, 2002.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2001
- \_\_\_\_\_. *Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro: FASE, 1995.

## ANEXOS

<b>Quadro Síntese 1: Agenda do Fórum Nacional de Reforma Urbana na Política de Habitação, 2003-2007</b>		
Tema	Agenda do FNRU	Impacto sobre a agenda pública
Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - Proposta formulada e apresentada pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovação do projeto que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.</li> <li>• Recursos orçamentários para o Fundo Nacional de Interesse Social – o FNRU reivindica a aplicação no Fundo de R\$ 1,4 bilhão, em 2006, e de R\$ 3 bilhões, em 2007.</li> <li>• Acesso dos recursos do Fundo Nacional pelas cooperativas e associações de habitação popular</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A lei de criação do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social foi sancionada pelo presidente Lula em 2005.</li> <li>• Foram aplicados os seguintes recursos orçamentários no Fundo de Habitação de Interesse Social: em 2006, R\$ 1 bilhão; em 2007, R\$ 838,4 milhões; em 2008, 1 bilhão (previsão orçamentária).</li> <li>• Em 2007, após audiência do FNRU com o Presidente Lula, o governo federal envia para o Congresso Nacional a Medida provisória 387, alterando a lei do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, de forma a viabilizar o acesso aos recursos pelos cooperativas e associações populares de habitação, que foi posteriormente aprovada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, e depois sancionada pelo presidente.</li> </ul>
Programa Crédito Solidário – Proposta formulada pela Secretaria Nacional de Habitação, com interferência do FNRU no seu desenho e implementação.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propostas de programas habitacionais voltados para o fortalecimento do cooperativismo e do associativismo.</li> <li>• Estabelecimento de regras que permitam o acesso ao crédito pelos grupos populares.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apesar das limitações do programa, sobretudo no que se refere ao seu limitado alcance quantitativos, ocorreram mudanças nas regras (prazo de carência, redução de algumas taxas, criação do Fundo garantidor Solidário).</li> <li>• O programa está sendo implementado, desde 2005, com recursos do FDS – Fundo de Desenvolvimento Social. Até agosto de 2007, o programa tinha financiado 157 projeto de habitação popular, investindo cerca de R\$ 128 milhões, envolvendo a construção de 8.868 unidades habitacionais distribuídas pelas regiões do país (Nordeste – 1.046; Norte – 650; Centro-Oeste – 1.072; Sudeste – 1.319; Sul – 4.781. Vale registrar que o público atingido faz parte do grupo social que compõe a maior parte do déficit habitacional (composta por famílias até cinco salários mínimos).</li> </ul>
Política Nacional de Habitação – Proposta formulada pela Secretaria Nacional de Habitação, com interferência do FNRU no seu desenho e implementação.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoio a política nacional de habitação, formulada pela secretaria nacional de habitação, do Ministério das Cidades, fundada na criação de dois sub-sistemas: (i) o subsistema de mercado, fundado nos agentes privados; e (ii) o sub-sistema de habitação de interesse social, com base na lei do Fundo Nacional de Interesse Social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A proposta foi aprovada, no final de 2004, pelo Conselho Nacional das Cidades. O plano nacional de habitação começou a ser elaborado em 2007, com sua finalização prevista para 2008.</li> </ul>

Fonte: Fórum Nacional de Reforma Urbana, 2003-2007; Ministério das Cidades, 2003-2007.

**Quadro Síntese 2: Agenda do Fórum Nacional de Reforma Urbana na Política de Saneamento Ambiental, 2003-2007**

Tema	Agenda	Impacto sobre a agenda pública
<p>Lei Nacional de Saneamento Ambiental – proposta formulada pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, com interferência da Frente Nacional de Saneamento Ambiental – FNSA, e do Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovação da lei da política nacional de saneamento ambiental, contemplando os seguintes pontos: (i) o direito de todos ao saneamento ambiental; (ii) o caráter público da prestação dos serviços de saneamento ambiental; (iii) direitos dos usuários; (iv) mecanismos de controle social; (v) política de subsídios e de subvenções para os usuários que não têm capacidade econômica de pagar integralmente os custos dos serviços públicos de saneamento básico; e (vi) a criação do Sistema Nacional de Saneamento Ambiental – SISNASA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Foi aprovada e sancionada a lei 11.445/07 que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico.</li> <li>• Entre as principais definições da nova lei, merecem destaque: (i) a afirmação dos direitos dos cidadãos e usuários; (ii) a criação de órgãos colegiados para o exercício do controle social; (iii) a garantia aos usuários do acesso às informações sobre os serviços prestados; (iii) a exigência de audiência e consulta pública para a delegação dos serviços de saneamento; (iv) a adoção de parâmetros no acesso à água, para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo necessário, nos casos de estabelecimento de saúde, instituições educacionais e usuários residenciais de baixa renda; (vi) a possibilidade de dispensa de licitação para contratação de associação ou cooperativa de catadores de materiais recicláveis.</li> </ul>
<p>Retomada dos Investimentos Públicos em Saneamento Ambiental – política implementada pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, com interferência da Frente Nacional de Saneamento Ambiental – FNSA, e do Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU junto ao Ministério da Fazenda e demais órgãos responsáveis pela política econômica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A garantia de investimentos permanentes de forma a garantir a progressiva universalização serviços de saneamento ambiental, com destaque para o acesso à água, esgotamento sanitário e a coleta de resíduos sólidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retomada dos investimentos em saneamento ambiental. Em 2003 foram contratados R\$ 1,6 bilhão com recursos do FGTS; em 2004, R\$ 2,6 bilhões. Nesses dois anos, levando-se em consideração todas as fontes de recursos, foram contratados mais de R\$ 5 bilhões no setor de saneamento, beneficiando mais de 3 milhões de famílias.</li> <li>• Com o PAC, estão previstos investimentos de R\$ 40 bilhões, sendo (i) R\$ 12 bilhões do OGU, (ii) R\$ 12 bilhões do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para financiar o setor público; (iii) R\$ 8 bilhões do FGTS e do FAT para o setor privado; e R\$ 8 bilhões de contrapartida. A estimativa é de que sejam empregados R\$ 15,5 bilhões na região Sudeste, R\$ 9,6 bilhões no Nordeste, R\$ 7,4 bilhões no Sul, R\$ 3,9 bilhões no Norte e R\$ 3,6 bilhões no Centro-Oeste.</li> </ul>

Fonte: Fórum Nacional de Reforma Urbana, 2003-2007; Ministério das Cidades, 2003-2007.

**Quadro Síntese 3: Agenda do Fórum Nacional de Reforma Urbana na Política de Transporte e Mobilidade, 2003-2007**

Tema	Agenda	Impacto sobre a agenda pública (enxugar esse item)
Universalização do acesso ao transporte público – propostas apresentadas pelo MDT e pelo FNRU.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• o barateamento das tarifas;</li> <li>• recursos permanentes para a mobilidade;</li> <li>• paz no trânsito;</li> <li>• acessibilidade;</li> <li>• qualidade ambiental na mobilidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os impactos são reduzidos na área de transportes e mobilidades. Os investimentos do PAC nos sistemas de metrô de Belo Horizonte, Fortaleza, Recife e Salvador, da ordem de R\$ 3,1 bilhões até 2010, não foram resultantes da atuação do FNRU.</li> </ul>
Política Nacional de Mobilidade Sustentável e Política Nacional de Trânsito – proposta formulada pela Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Na proposta de política de mobilidade sustentável: (i) a incorporação do conceito de mobilidade; e (ii) a definição do objetivo, de assegurar e garantir a construção do direito à mobilidade urbana sustentável, de forma universal, à população urbana brasileira.</li> <li>• Na proposta de política nacional de trânsito, defesa de quatro grandes objetivos: (i) priorizar a preservação da vida, reduzindo os índices e a gravidade dos acidentes de trânsito; (ii) promover o exercício da cidadania, incentivando o protagonismo da sociedade; (iii) efetivar a educação para o trânsito; e (iv) garantir a mobilidade e a acessibilidade a todos os cidadãos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporação de propostas apresentadas no Conselho das Cidades pelo MDT e pelo FNRU na política nacional de mobilidade sustentável, entre as quais destaca-se a implementação de medidas visando o barateamento das tarifas.</li> <li>• Na política nacional de trânsito, incorporação das propostas apresentadas pelo MDT e pelo FNRU no Conselho das Cidades, entre as quais destaca-se a definição do Conselho das Cidades como mecanismo de controle social das ações do sistema nacional de trânsito.</li> </ul>

Fonte: Fórum Nacional de Reforma Urbana, 2003-2007, Ministério das Cidades, 2003-2007.

**Quadro Síntese 4: Agenda do Fórum Nacional de Reforma Urbana na Política de Regularização Fundiária, 2003-2007**

Tema	Agenda	Impacto sobre a agenda pública
<p>Plataforma de prevenção contra despejos – proposta formulada pelo FNRU</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A construção da plataforma brasileira de prevenção de despejos.</li> <li>• Organização de um grupo de trabalho, no âmbito do Conselho das Cidades, em torno dos conflitos fundiários.</li> <li>• O monitoramento da ocorrência de despejos planejados e/ou implementados que afetem populações de baixa renda.</li> <li>• A definição de mediadores na solução de conflitos fundiários em áreas de propriedade pública ou privada envolvendo populações de baixa renda.</li> <li>• O cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade.</li> <li>• A disponibilização de assessoria técnica/jurídica, recursos financeiros e territoriais para desapropriar, adquirir e/ou utilizar áreas para fins de reassentamento de famílias ou comunidades em áreas de risco e/ou ameaçadas de despejo.</li> <li>• A criação, pelo Ministério das Cidades e/ou Ministério da Justiça, de uma Ouvidoria das Situações de Despejos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovação, pelo Conselho das Cidades (dezembro de 2006) da organização de um Grupo de Trabalho sobre Conflitos Fundiários.</li> <li>• Aprovação de três resoluções pelo Conselho das Cidades: Pontuação de áreas de conflito nos manuais para projetos de Habitação e Regularização Fundiária; articulação interministerial para tratar do tema; e gratuidade do registro.</li> </ul>
<p>Lei de Responsabilidade Territorial – proposta em discussão no Congresso Nacional, sofrendo a interferência do FNRU.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporação dos dispositivos condizentes com os instrumentos previstos no Estatuto das Cidades.</li> <li>• Adoção de um sistema integrado de licenciamento ambiental e urbanístico para a execução de parcelamento do solo para fins urbanos e para a regularização fundiária sustentável</li> <li>• Adequação dos dispositivos às competências municipais no que se refere ao ordenamento urbano-ambiental.</li> <li>• Garantia da gratuidade do registro dos processos de regularização fundiária e da legitimação de posse em favor dos beneficiários de baixa renda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Em Dezembro de 2005, a Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) na Câmara dos Deputados aprovou o terceiro substitutivo ao PL 3057/2002, incorporando as principais emendas propostas pelo FNRU, COHRE e Instituto POLIS. Entre as mudanças incorporadas no projeto, destacam-se: (i) a adoção de um sistema integrado de licenciamento ambiental e urbanístico para a execução de parcelamento do solo para fins urbanos e para a regularização fundiária sustentável; (ii) a adequação dos dispositivos à competência municipal para o ordenamento urbano-ambiental e à competência estadual para a execução das políticas ambientais; e (iii) a exigência de que a autoridade licenciadora disponha de técnicos habilitados para a emissão de licença.</li> <li>• No entanto, até novembro de 2007, o substitutivo aprovado ainda estava tramitando na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, permanecendo alguns problemas e inconsistências no projeto.</li> </ul>

Fonte: Fórum Nacional de Reforma Urbana, 2003-2007, Ministério das Cidades, 2003-2007.

**Quadro Síntese 5: Agenda do Fórum Nacional de Reforma Urbana na Gestão Democrática, 2003-2007**

Tema	Agenda	Impacto sobre a agenda pública
<p>Planos Diretores Participativos, formulada pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos, com interferência do FNRU.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelecimento de pactos socioterritoriais entre os diferentes interesses presentes nas cidades, com o objetivo de: (i) implementar os instrumentos do Estatuto da Cidade; (ii) promover a inclusão territorial; (iii) garantir a posse segura da moradia, com o acesso à terra urbanizada para todos e; (iv) promover a gestão democrática da cidade.</li> <li>• Garantia da elaboração participativa dos planos diretores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lançamento da Campanha Plano Diretor Participativo, em 2005, no âmbito do Conselho das Cidades, com o objetivo de apoiar os municípios na implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e na elaboração dos planos diretores.</li> <li>• A campanha <i>Plano Diretor Participativo: cidade de todos</i>, foi organizada tendo como eixos: (i) a promoção da inclusão territorial; (ii) a posse segura e inequívoca da moradia, com o acesso à terra urbanizada para todos e; (iii) a gestão democrática da cidade.</li> <li>• A campanha <i>Plano Diretor Participativo</i> se estruturou através de uma coordenação nacional, composta de instituições integrantes do Conselho das Cidades, e de núcleos estaduais, integrados pelo poder público e organizações sociais diversas.</li> <li>• Até dezembro de 2006, 96,5% dos 1.684 municípios em situação de obrigatoriedade já tinham concluído ou estavam em processo de elaboração e/ou revisão dos seus planos diretores.</li> </ul>
<p>Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano – proposta formulada pelo FNRU.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, visando a gestão descentralizada, regionalizada e democrática da política nacional de desenvolvimento urbano.</li> <li>• O Conselho Nacional das Cidades deve ser um órgão central no Sistema, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, composto por representantes do Poder Público e de segmentos da sociedade, com composição paritária entre homens e mulheres.</li> <li>• O Conselho Nacional das Cidades deve ser o órgão deliberativo responsável pela elaboração e aprovação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e deve ter por finalidade fiscalizar, assessorar, estudar, propor e aprovar diretrizes para o desenvolvimento urbano e regional com participação social.</li> <li>• O governo deve criar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano, como instrumento institucional de caráter financeiro, para atender os objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovação na Segunda Conferência Nacional das Cidades, de resoluções envolvendo: (i) princípios, diretrizes, objetivos e ações da política nacional de desenvolvimento urbano; (ii) as diretrizes, os objetivos e as ações das políticas específicas de habitação, saneamento ambiental e mobilidade e trânsito; (iii) a criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, estruturado nas várias esferas da Federação e com instâncias de representação do poder público e da sociedade civil descentralizadas, permanentes, consultivas e deliberativas; e (iv) a estrutura de funcionamento e a composição do Conselho das Cidades.</li> <li>• Apesar das resoluções aprovadas na Conferência das Cidades, até novembro de 2007 o governo federal ainda não tinha encaminhado nenhum projeto de lei ao Congresso criando o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, tal como proposto pelo FNRU.</li> </ul>

Fonte: Fórum Nacional de Reforma Urbana, 2003-2007, Ministério das Cidades, 2003-2007.

© Oxfam GB 2008

First published online by Oxfam GB in 2010.

This document is part of a collection of programme evaluations available from Oxfam GB in accordance with its evaluation policy.

This document was originally written for internal accountability and learning purposes, rather than for external publication. The information included was correct to the evaluator's best knowledge at the date the evaluation took place. The views expressed in this report are those of the author(s) and do not necessarily reflect Oxfam's views.

The text may be used free of charge for the purposes of advocacy, campaigning, education, and research, provided that the source is acknowledged in full. The copyright holder requests that all such use be registered with them for impact assessment purposes. For copying in any other circumstances, or for reuse in other publications, or for translation or adaptation, permission must be secured and a fee may be charged. Email [publish@oxfam.org.uk](mailto:publish@oxfam.org.uk)

For further information on the issues raised in this document email [phd@oxfam.org.uk](mailto:phd@oxfam.org.uk)

Oxfam is a registered charity in England and Wales (no 202918) and Scotland (SC 039042). Oxfam GB is a member of Oxfam International.

**[www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk)**