

O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano: avanços e limites para a descentralização dos canais de participação

Orlando Alves dos Santos Junior^{*}
Carla Nascimento^{**}
Regina Fátima C. F. Ferreira^{***}

Este artigo¹ tem o objetivo de fazer uma avaliação do processo de construção do sistema de participação vinculado à política nacional de desenvolvimento urbano, buscando identificar avanços e limites dos espaços institucionais de participação da sociedade na gestão das políticas urbanas e o alcance da sua difusão para as demais esferas de governo da federação.

Focamos nossa análise em torno dos dois espaços institucionais relacionados com a política de desenvolvimento urbano, ambos efetivamente criados a partir do Governo Lula (2003-2010) e vinculados ao Ministério das Cidades: o conselho das cidades e o sistema nacional de habitação de interesse social.

Para isso, esse ensaio está organizado em três partes. Na primeira, buscamos sinteticamente situar o processo de construção do sistema de participação em torno da política urbana no debate sobre a criação de esferas de participação social e a governança democrática. Na segunda, fazemos a apresentação do levantamento realizado em torno da institucionalização dos conselhos das cidades e do sistema de habitação de interesse social nos estados da federação, e, por fim, na última parte, fazemos um balanço dos resultados, buscando identificar alguns dos fatores políticos e institucionais que intervêm nesse processo, e apontamos alguns desafios para a efetivação do sistema nacional de desenvolvimento urbano.

I. Participação e governança democrática: os conselhos e o ciclo de conferência das Cidades

A participação da sociedade na gestão e controle de diversas políticas sociais através de 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. A descentralização das políticas sociais, durante a década de 90, avançou mais em algumas políticas –

* Sociólogo, doutor em Planejamento Urbano e Regional e professor visitante do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ

* * Jornalista, mestranda do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ.

* ** Arquiteta, assessora nacional do Programa Direito à Cidade da ONG FASE – Solidariedade e Educação, Secretária Geral do Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNURU.

¹ Este artigo foi concluído em setembro de 2007.

saúde, educação e assistência social – do que em outras – saneamento ambiental e habitação (Arrecthe, 2000), da mesma forma que a criação de espaços de participação social. De fato, podemos dizer que os conselhos se transformam no formato institucional que materializa os artigos da Constituição Federal que estabelecem essa participação, 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 país², 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 o 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 a partir do início do governo Lula, 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 desse processo, entre 2003 e 2006 foram realizadas 29 conferências nacionais, em torno de diferentes temas, entre os 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, 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 conferência

² Na verdade, 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 no país pode ser constatada em diversas pesquisas, conforme Santos (2002).

– de coordenação da relação entre o governo e a 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, possibilitando se constituírem 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 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 representativas, em acordo com os princípios defendidos historicamente pelos movimentos nacionais pela reforma urbana.

O Conselho das Cidades, segundo o decreto presidencial que o criou (Decreto n.º 5.031, de abril de 2004), é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, que tem por finalidade propor diretrizes para a formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme disposto no Estatuto da Cidade. Em 2007, o Conselho das Cidades completou quatro anos de funcionamento, sendo renovado a cada Conferência das Cidades. Nesse período o Conselho aprovou mais de 38 resoluções³ ligadas à política urbana, tratando de temas relevantes relacionados (i) as diretrizes gerais e a regulamentação das políticas nacionais de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade, e programas urbanos; (ii) aos programas desenvolvidos pelo Ministério das Cidades; (iii) à política econômica e seus impactos sobre as políticas

³ Em geral, as resoluções foram apresentadas pelos quatro Comitês Técnicos - Habitação, Saneamento Ambiental, Transporte e Mobilidade, e Programas Urbanos – que compõem o Conselho das Cidades, que reúnem-se, em geral, antes do Plenário do mesmo.

urbanas; e (iv) ao funcionamento do próprio Conselho⁴ (Maricato e Santos Junior, 2007). Vale registrar que o Conselho é composto por 86 membros, divididos por segmentos sociais assim distribuídos: poder público federal (16); poder público estadual (9); poder público municipal (12); movimentos sociais e populares (23); entidades empresariais (8); entidades sindicais e trabalhadores (8); entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisas (6) e; organizações não-governamentais – ONGs (4). Além desses titulares, com direito à voz e voto, o Conselho conta com igual número de suplentes e mais 9 observadores dos estados, garantindo a presença de todas as unidades da federação nesse espaço⁵.

Em relação às conferências das cidades, a análise das suas resoluções aponta para importantes deliberações relacionadas à política urbana envolvendo: (i) princípios, diretrizes, objetivos e ações da política nacional da política urbana; (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 (Maricato e Santos Junior, op. cit.).

No processo de construção da política nacional de desenvolvimento urbano, merece destaque a aprovação da Lei 11.124, sancionada pelo presidente Lula em junho de 2005, que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e o Sistema que lhe é correspondente (SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social). Vale lembrar que esta proposta tem sua origem em uma iniciativa popular de lei elaborada pelos movimentos populares e que sua tramitação no Congresso Nacional prolongou-se por treze anos até finalmente ser aprovada. São princípios estabelecidos no SNHIS a participação dos diversos segmentos da sociedade na gestão do Fundo de Habitação de Interesse Social, a função social da propriedade e da cidade e a implementação de uma política redistributiva que garanta o direito à moradia, consagrado no artigo 6º da Constituição Federal e no Estatuto da Cidade. Além disso, o Sistema está fundado na descentralização, através da implantação de sistemas similares nos Estados e municípios, e na integração da política de habitação à política urbana, através da sua vinculação aos conselhos das cidades.

⁴ Uma descrição detalhada das resoluções aprovadas pode ser encontrada no site do Ministério das Cidades (www.cidades.gov.br).

⁵ A aprovação desses 9 observadores atendeu uma reivindicação dos representantes dos governos estaduais, de forma a garantir a presença de todos os estados da federação no Conselho das Cidades. A opção pelas vagas de observadores deve-se ao fato que, de outra forma, haveria a alteração na composição do conselho, em razão da alteração do número de titulares e suplentes.

O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social é o principal instrumento para implementação da política de habitação de interesse social e tem por objetivo viabilizar os recursos para o financiamento da moradia para famílias de menor renda, nos três níveis de governo – municipal, estadual e federal. O Conselho Gestor do FNHIS tem caráter deliberativo e é composto de forma paritária por entidades do Poder Público e representantes da sociedade civil, todos pertencentes à representação do Conselho Nacional das Cidades. Para terem seus projetos financiados com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Estados e municípios devem atender, segundo a lei de sua criação, entre outras, as seguintes condições: 1) Firmar termo de adesão ao SNHIS; 2) Instituir o Fundo de Habitação de Interesse Social com dotação orçamentária própria, no seu respectivo âmbito de governo; 3) constituir Conselho que garanta a proporção de ¼ de sua representação aos movimentos populares; e 4) Elaborar o Plano de Habitação de Interesse Social.

Em toda essa história, foi decisivo o papel exercido pelo Ministro Olívio Dutra, pelos secretários nacionais e pela equipe do ministério, formada por intelectuais e técnicos oriundos do movimento pela reforma urbana, comprometidos com a construção de uma arena de formulação e gestão participativa das políticas urbanas. Em julho de 2005, no entanto, em função da reforma ministerial provocada pela necessidade de ampliar a base de apoio ao governo no Congresso, o presidente Lula nomeia Marcio Fortes como Ministro das Cidades. Progressivamente, a partir de então, a equipe ministerial começa a ser substituída por políticos e técnicos sem qualquer relação com o movimento pela reforma urbana, 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 e a articulação das mesmas em torno da política nacional de desenvolvimento urbano.

Além dos atores governamentais, é fundamental destacar o papel exercido pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana nesse processo. O Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU⁶ é uma coalizão

⁶ A coordenação do Fórum é composta pelas seguintes entidades: FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 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, 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

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. Como principal expressão do movimento nacional pela reforma urbana, o FNRU foi um dos principais protagonistas na aprovação do Estatuto da Cidade 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.

Em suas teses, o FNRU afirma que a cidade é um espaço fundamental para a construção de uma nova ordem social, mais justa, igualitária e inclusiva⁷. Para os atores sociais articulados ao Fórum, a aprovação do Estatuto da Cidade expressou um reconhecimento da função social da cidade e da propriedade imobiliária e ofereceu uma oportunidade para que os governos locais possam combater a espoliação urbana através do reconhecimento das necessidades de reprodução das camadas populares na forma do direito à cidade.

Além disso, o FNRU entende que a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades possibilitou dar início a uma nova política urbana para o país. Assim, o Fórum defende que uma nova política de desenvolvimento urbano deve ter como centro a reversão do modelo de urbanização perversa que ainda prevalece e a promoção do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia de qualidade, ao saneamento ambiental, à mobilidade e ao transporte público urbano, aos serviços públicos, à cultura, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Neste sentido, o Fórum se posiciona pela superação da visão setorializada como as cidades vêm sendo tratadas e pela busca da articulação das políticas urbanas em torno de planos de ação e de programas urbanos integrados, na perspectiva de uma nova utopia de cidades justas e democráticas.

Nessa direção, o FNRU buscou, desde a realização da I Conferência das Cidades, ser um ator na construção do Conselho das Cidades enquanto uma esfera pública democrática de gestão das políticas urbanas. Como resultado desse processo, as organizações ligadas ao Fórum têm conseguido eleger um grande número de membros titulares na composição dos conselhos das cidades, em diferentes segmentos sociais, o que garante um enorme peso para suas posições. De fato, a estratégia de atuação do Fórum, experimentada ao longo dos últimos anos, envolve:

Urbanismo, Fundação Bento Rubião - Centro de Defesa dos Direitos Humanos, Observatório das Metrôpoles IPPUR/UFRJ/FASE, ActionAid Brasil, Habitat para a Humanidade, Fórum Sul de Reforma Urbana, Fórum Nordeste de Reforma Urbana, Fórum da Amazônia Ocidental, Fórum da Amazônia Oriental/ GT Urbano.

⁷ Para uma análise das teses do FNRU ver www.forumreformaurbana.org.br

- Promoção de reuniões antecedendo a reunião do Conselho das Cidades, onde são discutidos os temas em pauta e preparadas as propostas do Fórum, que são apresentadas no âmbito dos Comitês Temáticos e do Plenário do Conselho;
- Formação de grupos de trabalho em torno das políticas, programas e projetos em discussão no Conselho das Cidades, que tiveram como objetivo preparar a discussão no Fórum Nacional de Reforma Urbana;
- Produção de documentos com as posições do FNRU, que foram lidos e/ou distribuídos no âmbito do Conselho Nacional das Cidades, a partir do qual se busca difundir, discutir e elaborar resoluções;
- Produção de boletins eletrônicos, o que garante a ampla divulgação das posições do Fórum no âmbito dos fóruns e articulações regionais pela reforma urbana;
- Organização de grupos de negociação com os demais atores presentes no Conselho das Cidades, em especial, com o segmento governamental, visando construir consensos em torno das posições defendidas pelo Fórum;
- Realização de oficinas nacionais de planejamento, cujo objetivo tem sido elaborar uma agenda temática do Fórum, com a definição das suas prioridades.

O FNRU não se define como uma organização social, nem tampouco como uma tendência partidária, mas como um campo político-social, formado por essa coalizão de organizações que o compõe. Assim, todas as posições do Fórum levadas para o Conselho das Cidades têm sido construídas e decididas por consenso entre as principais organizações que o compõe. A capacidade de articulação de diversos segmentos sociais em torno de um campo, credenciou o Fórum como interlocutor privilegiado do poder público e dos demais atores sociais com presença no Conselho, na discussão e construção de posições políticas consensuais, na forma de políticas, programas e projetos aprovados neste espaço. A nosso ver, a dinâmica do Fórum Nacional de Reforma Urbana tem sido fundamental para garantir o caráter coletivo de representação no espaço do Conselho das Cidades, fortalecendo este espaço como esfera pública democrática de discussão e elaboração de políticas.

Analisando em uma perspectiva histórica, pode-se dizer que tanto a criação do Ministério das Cidades, como a implantação do Conselho das Cidades e do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social são conquistas do movimento pela reforma urbana brasileira, cuja maior expressão é o Fórum Nacional de Reforma Urbana, que, desde os anos 80, 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 urbanos⁸.

Na perspectiva do movimento pela reforma urbana, a implantação e o funcionamento, tanto dos Conselhos das Cidades, como dos Conselhos dos Fundos de Habitação de Interesse Social, devem contribuir para criar uma nova dinâmica para a gestão das políticas urbanas, com a participação do poder público e dos movimentos populares, organizações não-governamentais, segmentos profissionais e empresariais na formulação e monitoramento da implementação das mesmas. Depois de três anos da criação do Conselho Nacional das Cidades, da realização de duas Conferências Nacionais das Cidades, da implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, já é possível realizar um primeiro balanço, buscando identificar em que medida esses sistemas de gestão em torno da política urbana estão sendo adotados pelos demais entes da Federação, e quais tem sido os avanços e os obstáculos para a construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano no país.

Em razão da complexidade que esse monitoramento envolve – já que implica em acessar e sistematizar as informações relativas aos conselhos implantados no âmbito estadual e municipal –, priorizamos focar nossa análise em torno dos Estados da Federação, de forma a identificar a existência de um processo de construção do sistema que envolvesse progressivamente todos os níveis de governo, começando pelo governo federal, passando pelos governos estaduais e atingindo progressivamente os governos municipais. No entanto, sabemos que o processo de difusão dos conselhos das cidades não é necessariamente assim, e pode começar pelos municípios, tornando sua identificação bem mais complexa, em razão do número e diversidade desses, o que nos levou a complementar as informações sobre os municípios, quando estas estavam disponíveis através dos órgãos estaduais. No entanto, entendemos que, apesar dos limites, essa análise pode contribuir para a discussão dos avanços e entraves na difusão do sistema de participação em torno da política nacional de desenvolvimento urbano. A sistematização apresentada se refere ao levantamento de informações realizado entre março e setembro de 2007. Nesse período foram contatados, além do Ministério das Cidades, os órgãos responsáveis pela política urbana e/ou pela política habitacional dos governos estaduais, bem como representantes dos segmentos da sociedade organizada, nos vinte e sete estados da federação. Também foram analisados documentos normativos referentes aos Conselhos Estaduais das Cidades, Fundos Estaduais de Habitação (e seus Conselhos Gestores),

⁸ Para uma análise mais detalhada da construção da agenda da reforma urbana, bem como da sua difusão, ver Santos Junior, 1995.

Sistemas Estaduais de Habitação e Planos Estaduais de Habitação, quando instituídos oficialmente no momento da pesquisa. A partir desse levantamento, foi possível produzir uma análise da situação atual de implementação destes sistemas – os conselhos das cidades e os conselhos gestores do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, que apresentamos a seguir.

II. A Implementação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano

Os Conselhos Estaduais das Cidades

A criação do conselho das cidades, ou do conselho de desenvolvimento urbano, no âmbito dos estados e dos municípios, é uma atribuição exclusiva de cada nível de governo, não havendo qualquer constrangimento ou condicionalidade vinculada a esta decisão. Portanto, a decisão dos governos e dos municípios em criar o conselho das cidades esta vinculada diretamente à avaliação em torno dos ganhos e perdas na criação de um espaço de participação social, vinculado à articulação das políticas urbanas, já que a decisão de não criá-lo não traz qualquer ônus institucional ou financeiro.

Nosso levantamento demonstra que poucos governos estaduais aderiram pela criação desse espaço institucional. De fato, apenas seis, dos 27 estados brasileiros, constituíram um Conselho Estadual das Cidades – Roraima, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Maranhão, Tocantins (neste, o Conselho ainda não havia tomado posse até a data do nosso levantamento) e Piauí, sendo todos eles instituídos após a criação do Conselho Nacional das Cidades. No entanto, mesmo nesses Estados, os Conselhos ainda não estavam funcionando efetivamente ou (i) porque seus membros não haviam tomado posse (Maranhão, Rio Grande do Sul, Roraima e Tocantins), ou (ii) por que estavam inativos desde 2005 (Mato Grosso do Sul), conforme pode ser verificado na Tabela 1.

Como pode ser observado, dos seis conselhos criados, apenas o de Roraima não tem caráter deliberativo (não existe informação disponível para o Conselho de Maranhão). Todos os conselhos criados adotam composição de representação dos movimentos sociais semelhante, ou próxima, àquela adotada pelo Conselho Nacional das Cidades, ou seja, 27% - com exceção do estado do Piauí, cuja representação dispensada é igual a 11,11%.

Tabela 1 – Criação dos Conselhos das Cidades nos Estados da Federação – Brasil, 2007.

Unidade da Federação	Caráter	Representação do Movimento Popular	Câmaras Técnicas
-----------------------------	----------------	---	-------------------------

Maranhão (MA)	Sem informação	31,25%	Sem informação
Mato Grosso do Sul (MS)	Deliberativo	23,8%	Habitação, saneamento, transporte e programas urbanos
Rio Grande do Sul (RS)	Deliberativo e consultivo	35,71%	Habitação, saneamento, transporte e programas urbanos
Roraima (RO)	Consultivo	28,12%	Sem informação
Tocantins (TO)	Deliberativo e consultivo	23,80%	Habitação, saneamento, transporte e programas urbanos
Piauí (PI)	Deliberativo e Consultivo	11,11%	Não consta em Lei

Fonte: FNRU, 2007, a partir de informações do Ministério das Cidades e dos órgãos governamentais do estados da federação.

Em relação às Câmaras Técnicas, MS, RS e TO também adotam a mesma estrutura do Conselho Nacional, constituindo as câmaras de habitação, saneamento, transporte e programas urbanos – de natureza consultiva e subordinadas aos respectivos conselhos estaduais das cidades.

Somente os Estados de Mato Grosso do Sul e de Tocantins demonstraram ter informações sobre o número de municípios que constituíram seus Conselhos Municipais das Cidades, sendo nenhum no primeiro, e apenas um no segundo. De fato, apesar da ausência de indicadores oficiais, as informações informais obtidas nos levam a inferir que ainda é pequeno o número de municípios que os criaram em todos os estados da federação.

Os resultados do monitoramento realizado não deixam dúvidas sobre a baixa difusão dos conselhos das cidades no âmbito dos estados e, muito provavelmente, também dos municípios. Não obstante esse quadro, talvez em razão do processo de conferências das cidades, realizado ao longo de 2007, foi possível identificar processos de mobilização em torno da criação dos conselhos estaduais em diversos estados, entre os quais destacam-se: Acre, Amazonas, Pará, Amapá, Bahia, Ceará, Alagoas, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Paraná.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

No que concerne aos Conselhos Gestores do Fundo de Habitação de Interesse Social, apesar da autonomia dos governos estaduais e municipais, é preciso considerar a existência das

condicionalidades que tornam sua criação quase compulsória. De fato, o repasse dos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social estão condicionados à criação dos Fundos Estaduais de Habitação de Interesse Social e dos respectivos conselhos vinculados aos mesmos, o que se reflete no número de estados e municípios que aderiram ao sistema. Em fevereiro de 2007, o Ministério das Cidades havia registrado a adesão de 2.080 municípios ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e, no início do mês de setembro do mesmo ano, este número já havia pulado para 4.612 municípios. Até esta data, também já haviam registrado adesão ao SNHIS todos os estados da federação, o que é bastante significativo para a difusão do sistema de financiamento e participação vinculado à política nacional de habitação (Tabela 2).

A despeito destes indicadores, é grande o número de estados que ainda precisam estruturar-se institucionalmente para se adequar e construir uma política urbana/habitacional que espelhe os princípios e formato organizacional do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e do Conselho Nacional das Cidades.

Oito estados contam com um Fundo Estadual de Habitação – Acre, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Paraná, Rio Grande do Sul e Piauí. Porém, entre estes, apenas a metade – Paraná, Piauí, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul – constituiu o Fundo após a criação do SNHIS e parece corresponder às diretrizes estabelecidas na Lei n.11.124 (SNHIS/FNHIS), que estabelece pelo menos ¼ da composição dos conselhos gestores estaduais dos fundos de habitação de interesse social à representação do segmento popular. Nesse sentido, merece destaque o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social criado no Rio Grande do Sul, que dispensa 40% da representação do Conselho Estadual de Habitação ao segmento popular. Os problemas gerados pela ausência de articulação entre os processos estaduais e o sistema nacional podem ser ilustrados por algumas incompatibilidades. Enquanto o sistema nacional determina que os recursos dos fundos estaduais de habitação sejam destinados às famílias com renda de até 5 salários mínimos, no Mato Grosso do Sul este teto alcança 11 salários mínimos, demonstrando falta de prioridade às populações de menor renda em suas atribuições. Na legislação do estado de Pernambuco o quadro é ainda pior, pois não é sequer possível conhecer as atribuições do fundo criado com a Lei 11.796, em 2000.

Tabela 2 – Criação dos Fundos de Habitação de Interesse Social nos Estados e Municípios da Federação – Brasil, 2007.

Estados que assinaram o termo de adesão	27 Estado (100%)
---	------------------

com o SNHIS	
Estados que constituíram um Fundo Estadual de Habitação	8 Estados (30%) - Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Piauí, Pernambuco e Acre
Fundos Estaduais de Habitação cuja representação reservada ao segmento popular é igual ou superior a 25%	Paraná, Piauí, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul
Municípios que assinaram o termo de adesão	4.612 (83%)

Fonte: FNRU, 2007, a partir de informações do Ministério das Cidades e dos órgãos governamentais dos estados da federação.

Entre os estados que constituíram conselhos gestores dos fundos estaduais de habitação de interesse social, nenhum soube informar sobre a composição de gênero no conjunto dos conselheiros, com exceção do Acre – neste estado 80% dos conselheiros titulares são homens e 20% mulheres, e do Rio de Janeiro – cuja composição é de 91% de homens e apenas 9% de mulheres entre os titulares, o que revela a ausência da incorporação desse critério na composição desses espaços.

Acre, Minas Gerais e Rio de Janeiro incorporam nas suas respectivas leis estaduais critérios que permitem às cooperativas e associações de habitação o acesso aos recursos dos fundos estaduais, o que significa que, nestes estados, as organizações populares podem pleitear recursos para a construção de habitações populares. Os demais estados não fazem qualquer menção sobre este mecanismo de democratização de acesso aos recursos dos fundos em relação às organizações populares.

Até a data do nosso levantamento, nenhum estado tinha elaborado seu plano estadual de habitação, nem produzido o diagnóstico da situação habitacional necessário para a implementação de tais planos. Estes documentos inexistem ou, quando existem, encontram-se em fase de elaboração, na forma de relatórios, como é o caso dos estados do Piauí e Bahia.

Este quadro nos leva a concluir que a maioria dos estados ainda não possui uma estrutura institucional de gestão e planejamento adequada à gestão da política de habitação de interesse social. Mesmo considerando os estados pioneiros, que já criaram e operam com o fundo estadual, é flagrante o descompasso entre dois processos importantes: a criação do fundo estadual, como instrumento condicional para a captação de recursos federais, e a elaboração do plano estadual de

habitação de interesse social, documento que deveria nortear o funcionamento daquele instrumento, explicitando onde e como seriam aplicados os recursos. Em outras palavras, os fundos estaduais estão sendo criados sem que, efetivamente, existam políticas estaduais de habitação de interesse social. Cabe indagar sobre as perspectivas de mudança desse quadro, tendo em vista que o prazo estipulado para a elaboração dos instrumentos e documentos exigidos pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social foi estendido, pelo Ministério das Cidades, para dezembro de 2008.

III. Considerações finais: os desafios para a construção do sistema nacional de participação vinculado à política de desenvolvimento urbano

Uma das dificuldades na análise do processo de implantação dos conselhos estaduais das cidades e dos fundos estaduais de habitação de interesse social está relacionada ao fato de estarmos lidando com um processo dinâmico, em permanente mudança. O que implica em relativizar as informações aqui sistematizadas, obtidas em um determinado momento, tendo em vista que vários Estados da Federação podem tomar a iniciativa de instituir esses instrumentos, a qualquer tempo, motivado por diversas razões, o que torna necessária a atualização sistemática dos resultados desse levantamento. No entanto, é preciso levar em consideração que, em 2007, o Conselho Nacional das Cidades já tinha quatro anos funcionamento, tendo sido realizadas duas Conferências Nacionais das Cidades e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social estava no segundo ano de sua implantação. Em outras palavras, cremos que essa análise pode contribuir para a identificação de alguns fatores mais gerais que intervêm sobre a dinâmica de construção do sistema nacional de participação vinculado à política de desenvolvimento urbano, que independentemente da alteração no número de conselhos das cidades, pode permanecer válida enquanto esses fatores intervenientes existirem.

Em primeiro lugar, a análise do processo de implantação dos conselhos estaduais das cidades e dos sistemas estaduais de habitação de interesse social nos leva a concluir que esses instrumentos da política nacional de desenvolvimento urbano ainda não conseguiram ser difundidos para outros níveis de governo. O desafio é, portanto, identificar os fatores que estão bloqueando a institucionalização desses instrumentos nas esferas sub-nacionais de governo.

Para isso, é importante considerar que o funcionamento do Conselho Nacional das Cidades parece apontar para a constituição dessa esfera pública como um espaço institucional de expressão de uma nova governança democrática em torno das políticas urbanas nacionais, apesar de todos os seus limites e contradições (Maricato e Santos Junior, op. cit). É preciso considerar ainda que o ciclo de conferências das cidades tem sido um elemento importante na difusão desses instrumentos, tendendo a crescer o número de estados que instituem conselhos estaduais das cidade e adaptam seu

arcabouço institucional às políticas de caráter nacional – no caso em análise, o fundo de habitação de interesse social –, em razão das pressões políticas oriundas tanto dos atores nacionais como dos atores locais, visando ampliar suas esferas de influência, o que implica em atualizar o quadro de conselhos após cada Conferência Nacional das Cidades. Assim, poderíamos concluir que os estados caminham progressivamente para a adaptação de seus instrumentos ao sistema nacional de desenvolvimento urbano, e que em mais alguns anos este estará consolidado em todo o país. No entanto, cremos que estamos diante de uma dinâmica mais complexa, tendo em vista os seguintes elementos:

- (i) Fatores políticos relacionados a estratégias de incentivos/indução à descentralização da política urbana.

Na análise da descentralização e municipalização das políticas sociais no Brasil durante os anos 1990, Arretche (2000) mostra a importância dos fatores políticos na explicação da dinâmica de descentralização relacionados à adoção de estratégias de indução implementadas pelos governos estaduais, de forma a minimizar os custos – sobretudo os fiscais e administrativos – da descentralização. Para a autora, as estratégias de indução são ações promovidas pelos níveis de governo interessados na descentralização e não se restringem à dimensão financeira, mas envolvem também a capacitação institucional dos governos que vão assumir a gestão das políticas descentralizadas. E de fato, podemos constatar que a institucionalização dos conselhos municipais acompanha o quadro da descentralização das políticas sociais, que tiveram incentivos do governo federal para sua descentralização, como é o caso dos conselhos em torno das políticas de saúde, da criança e adolescente, da assistência social e da educação. Assim, é preciso considerar o peso e a importância do papel da legislação federal na formação dos conselhos municipais, apesar da autonomia e das iniciativas locais na criação dos mesmos, em razão da crescente importância e legitimação que esses canais vêm adquirindo na gestão das políticas locais (Santos Junior, Azevedo e Ribeiro, op. cit). No caso da nossa análise, o interesse estaria relacionado a identificação de estratégias de indução planejadas e impulsionadas pelo governo federal na direção da adesão dos governos estaduais e municipais.

No que se refere ao conselho das cidades, não existem estratégias de indução do governo federal em direção aos níveis subnacionais de governo, nem dos governos estaduais para os governos municipais, diferentemente do conselho e do fundo de habitação de interesse social, que vincula o repasse dos recursos à criação desses instrumentos. A experiência de descentralização das políticas sociais no

Brasil, indica que, sem a existência desse tipo de estratégia de incentivo, envolvendo a criação de mecanismos e instrumentos – inclusive vinculados ao repasse de recursos – é muito difícil construir um sistema nacional de participação institucionalizada, envolvendo todos os entes da federação, baseado na institucionalização de conselhos estaduais e municipais das cidades.

Essa conclusão é reforçada pela análise do sistema de habitação de interesse social, com a maciça adesão dos níveis subnacionais de governo, como efeito de uma estratégia de indução relacionada ao repasse dos recursos do fundo nacional.

(ii) Fatores políticos relacionados ao perfil do Ministério das Cidades

A institucionalização do Conselho das Cidades e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social 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 alguns projetos visando articular as 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. Entre esses projetos, vale destacar três, de particular importância, que estavam em andamento no período de 2004 e 2005: (a) a elaboração de um Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano para a definição de prioridades no território brasileiro baseada em indicadores sociais, econômicos, ambientais e territoriais; (b) a elaboração do Programa para Regiões Metropolitanas, com a produção de três trabalhos abordando as competências constitucionais e pacto federativo, e a análise das metrópoles brasileiras (fiscal, institucional, socioeconômica e territorial); e (c) a elaboração de uma política nacional de pesquisa para o desenvolvimento urbano, envolvendo uma parceria entre o Ministério das Cidades e a ANPUR- Associação Nacional de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional . A mudança ministerial interrompeu todos esses projetos, aprofundou a fragmentação das políticas setoriais nacionais (Maricato e Santos Junior, 2007), e colocou em marcha um processo de progressiva substituição da equipe comprometida com o campo da reforma urbana. Nesse contexto, mesmo com a continuidade do Conselho das Cidades, o cenário é de insegurança institucional, na medida em que não está claro o compromisso e as estratégias do governo federal para a construção da política nacional de desenvolvimento urbano, o que certamente tem impacto sobre as decisões dos níveis subnacionais de governo. No quadro atual de fragmentação das políticas setoriais, por exemplo, um governo estadual

ou municipal pode optar por manter uma estrutura institucional na qual as políticas de habitação, de saneamento ambiental e de transportes se mantenham em estruturas próprias, através de secretarias e/ou departamentos independentes. 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).

(iii) Fatores Institucionais relacionados à regulamentação do Conselho das Cidades.

O fato das atribuições do Conselho das Cidades serem definidas por meio de um decreto presidencial (emitido pelo governo Lula) e não por uma lei aprovada pelo Poder Legislativo, torna sua institucionalidade frágil e sua dinâmica dependente da vontade do poder executivo, o que reforça a insegurança institucional já mencionada anteriormente. É verdade que a própria institucionalização do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – aprovado por lei – é um contraponto nessa insegurança, que torna improvável um retrocesso na regulamentação do conselho das cidades. A questão é reconhecer que a ausência de regras claras no que se refere, tanto à definição das competências do Conselho das Cidades, como também à distribuição de competências entre os diferentes níveis de governo – na forma de uma lei que regulamente o sistema nacional de desenvolvimento urbano – pode estar dificultando a institucionalização dos conselhos das cidades no âmbito dos demais entes federados, na medida que essas regras “determinam procedimentos que facilitam ou impedem a emergência de determinados desenhos institucionais, porque estabelecem diferentes regras do jogo para os diferentes atores.” (Arretche, 2000. p. 31). Além disso, sob o ponto de vista do Fórum Nacional de Reforma Urbana, há um limite relacionado ao fato do decreto presidencial definir o Conselho das Cidades como uma esfera consultiva e deliberativa, mas só definir atribuições consultivas. Atualmente a capacidade deliberativa do Conselho é muito mais resultante da sua força social – o fato dele ser composto por segmentos representativos dos setores sociais ligados à política urbana – do que uma definição legal. E nesse aspecto existem riscos de retrocessos, já que não há nenhuma garantia que os próximos governos mantenham o compromisso em adotar as deliberações tomadas no seu interior. Assim, seria necessário alterar seu estatuto jurídico-institucional de forma a tornar o Conselho das Cidades uma instância participativa permanente, aprovada por lei pelo Congresso Nacional, estabelecendo suas atribuições deliberativas.

Todos esses fatores parecem incidir sobre a estruturação do sistema nacional de desenvolvimento

urbano. Mas é preciso levar em consideração um outro aspecto decisivo nesse processo: a natureza do conflito social urbano e o protagonismo dos sujeitos sociais, em especial do Fórum Nacional de Reforma Urbana, que têm jogado, e permanecerão jogando, um papel fundamental nas decisões e ações governamentais podendo, inclusive em um cenário adverso, produzir efeitos positivos na estruturação desse sistema. Nessa perspectiva, por exemplo, é possível que muitos municípios tenham instituído seus conselhos municipais das cidades ou similares, em decorrência da realização das conferências das cidades ou impulsionados pela campanha dos planos diretores⁹.

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 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. Por tudo isso, ainda parece incerto o futuro das cidades brasileiras, entre a reprodução das suas desigualdades históricas e das velhas práticas clientelistas, e 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.

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.

HARVEY, David. *A Produção Capitalista do Espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

⁹ Em abril de 2004, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, vinculada ao Ministério das Cidades, lançou o Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana visando apoiar os municípios na implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e na elaboração dos planos diretores. Em setembro de 2004 o Conselho Nacional das Cidades, por meio da [Resolução nº 15](#), decide realizar uma campanha nacional de sensibilização e mobilização em torno do tema. 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. A campanha foi realizada até o fim de 2006, prazo estipulado para os municípios concluírem a revisão ou elaboração dos seus respectivos planos diretores. Na internet é possível obter informações, através do mecanismo de busca, sobre a criação de conselhos das cidades em diversos municípios como resultado desses dois processos – as conferências das cidades e a elaboração dos planos diretores, como é o caso de Porto Alegre (RS), Curitiba (PR), João Pessoa (PB), São Luís (MA), Campinas (SP), Ourinhos (SP), Jandira (SP), Patos (PB), entre tantos outros.

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos, AZEVEDO, Sergio de, RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Democracia e Gestão Local: a Experiência dos Conselhos Municipais no Brasil. In. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos, AZEVEDO, Sergio de, RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2004