

CONSTRUÇÃO DE PRÁTICAS DE GESTÃO PARTICIPATIVA NO GOVERNO LULA (2003-2010): O CASO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES¹

Lizandra Serafim*

Resumo: O artigo analisa a trajetória do Ministério das Cidades durante o governo Lula no que tange à sua relação com os atores e principais pautas do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNUR) e à incorporação dessas pautas à política pública com o objetivo de explorar o lugar e o peso da participação da sociedade civil, através não só de arenas participativas formais mas também de relações que transcendem estes espaços, para esta incorporação, e identificar práticas de gestão participativa estabelecidas concomitantemente à construção institucional do Ministério. Como pano de fundo, busca fazer um balanço do governo Lula quanto às possibilidades e limites para a construção de um modelo de gestão democrática e participativa das políticas públicas.

Palavras-chave: participação, governo Lula, política urbana, Ministério das Cidades.

Abstract: The paper analyzes the Ministry of Cities' institution building process during Lula da Silva's government (2003-2010) regarding the Ministry's relations with the actors and agendas of the National Forum of Urban Reform (FNUR) and the incorporation of these agendas to the public policies. It explores the place and weight of civil society participation in this process, not only through formal participatory arenas, but also through relations that transcend them, identifying participatory practices established during the Ministry's institutional building. As a background concern, the paper aims to assess the possibilities and limits for the construction of a participatory and democratic management model for public policies during Lula's government.

Keywords: citizen participation, Lula da Silva government, urban policy, Ministry of Cities.

INTRODUÇÃO

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

De fato, desde o início do mandato, em 2003, o governo Lula criou e fortaleceu arenas participativas formais, como conselhos e conferências (MORONI, 2005); promoveu mudanças significativas nas relações entre atores do Estado e da sociedade civil, com o aumento da presença de militantes sindicais e de movimentos sociais dentro da estrutura do Estado (D'ARAÚJO, 2007) e ampliou oportunidades de contato informal entre movimentos sociais e representantes do governo em várias áreas de políticas públicas (ABERS, SERAFIM & TATAGIBA, 2011).

A construção deste projeto participativo, sem precedentes na gestão federal, se deu concomitantemente à existência de outras prioridades, como a estabilidade econômica, e à presença de outros projetos políticos presentes no interior do Estado, em um contexto da ampla coalizão política construída para garantir a governabilidade. Constituiu-se, portanto, em um delicado e intenso processo de negociações e mudanças nas configurações de poder que moldaram as dinâmicas políticas internas ao Estado.

Estudos mostram que o governo Lula efetivamente ampliou os espaços de participação em diversas áreas com a criação de conselhos e conferências, assim como reconheceu atores e demandas históricas dos movimentos, evidenciados na criação de novos ministérios e secretarias (SILVA, 2009; ABERS, SERAFIM & TATAGIBA, 2011), tais como o Ministério das Cidades, o Ministério do Turismo, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SEDH, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SEPM e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR.

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

A presença de atores provenientes de densas redes da sociedade civil no interior do Estado ampliou em número e importância os canais formais e informais de interlocução Estado/sociedade e aumentou as chances de incorporação de suas

pautas e propostas às políticas públicas, reconfigurando o tecido relacional interno ao Estado.

No entanto, a participação não se constituiu enquanto uma política de governo e não existiu, durante o governo Lula, a proposta de construção de um modelo de gestão mais estruturado de participação (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2011). Por outro lado, a ideia de participação foi defendida por múltiplos atores sociais que transitaram pela institucionalidade do Estado e também, com diferentes interpretações e significados, por grande parte do Governo Federal. Foram construídas práticas de gestão distintas que incorporaram o princípio da participação em alguma medida, com variações a depender do contexto institucional de cada ministério/secretaria, das interações entre os atores e do momento histórico nas duas gestões Lula.

A relação entre Estado e sociedade civil se capilarizou de maneiras bastante distintas entre os diferentes setores ou ministérios, com graus maiores ou menores de institucionalização e capacidade de incidência (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2011). No caso do Ministério das Cidades, houve uma combinação de relações mais formalizadas, através de espaços institucionais do Conselho e da Conferência das Cidades, e reuniões esporádicas em que o governo chamava para o diálogo as organizações reconhecidas como legítimas e com acúmulo em determinado tema de seu interesse no momento da construção de uma ação específica. Soma-se a isto a presença de atores provenientes da sociedade civil que passaram a compor o quadro técnico do Ministério em sua formação inicial, obtendo um poder considerável de incidência sobre a construção da nova institucionalidade e suas ações.

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

Neste contexto favorável, de abertura do governo para a incorporação de projetos e propostas provenientes da sociedade civil, é necessário fazer um balanço sobre os processos participativos empreendidos pelo governo Lula. O presente

artigo é produto preliminar de pesquisa cujo objetivo é contribuir para este balanço a partir do caso do Ministério das Cidades, tendo em vista a potencialidade representada por este Ministério no que tange à incorporação de pautas gestadas na sociedade civil, em especial a pauta da gestão democrática, historicamente absorvidas pelo PT em seus programas de governo e gestões municipais. Nosso objetivo, neste breve texto, é expor achados preliminares de pesquisa, traçando a trajetória do Ministério no que tange à sua relação com os atores e principais pautas do FNRU, e fazer apontamentos, ainda sem um tratamento teórico desenvolvido, sobre o que este caso específico pode contribuir no debate atual sobre a participação e a democratização da gestão federal.

Partimos do enquadramento das práticas de gestão participativa através da relação do Ministério das Cidades com o FNRU, não apenas limitada aos espaços participativos formalizados, como conselho e conferência, mas também nas relações que se deram fora destes espaços e que permitiram a incorporação das pautas da reforma urbana na agenda do Ministério.

Estas práticas participativas ou de diálogo se constituíram concomitantemente à construção institucional do Ministério das Cidades. A análise trata, portanto, desse processo de construção institucional, que implica também no processo de constituição da própria forma de fazer a política pública e processar demandas pela institucionalidade, mapeando que relações e que práticas de gestão participativa se consolidaram e como se transformaram ao longo do governo Lula.

A escolha do caso do Ministério das Cidades se deu por três motivos fundamentais. Primeiro, por se tratar de uma instituição nova, criada no início do governo Lula, produto da própria luta do FNRU, e, por conseguinte, pela existência de intenso trânsito desses atores pelo Ministério desde a sua criação, enquanto quadros técnicos, participantes de conselhos e conferências, consultores, representantes da sociedade civil a apresentar demandas etc.

O segundo motivo é o fato de que a pauta da gestão democrática, que se refere à construção de espaços e práticas participativos para a gestão da política pública, é pauta fundamental do FNRU desde sua criação, o que gera uma grande expectativa quanto à constituição de práticas de gestão participativas neste Ministério, não apenas por iniciativa dos gestores, mas pela pressão das lideranças do Fórum junto ao Ministério das Cidades.

Por fim, o terceiro motivo fundamental para escolha do caso é a existência de relevante experiência acumulada pelas lideranças do FNRU em gestões municipais de orientação progressista onde se constituíram práticas participativas, seja enquanto corpo técnico ou como participantes em conselhos e orçamentos participativos, o que espera-se ter sido aproveitado no processo de constituição da forma de se construir a política pública nesta nova instituição, o Ministério das Cidades.

BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO: O FNRU E A CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES

O Ministério das Cidades foi criado em 2003, como resultado das reivindicações e lutas sociais históricas do campo da reforma urbana, empreendidas desde os anos 70. Sua criação representou a reorganização institucional da área da política urbana, com a integração das políticas de habitação, saneamento, transporte/mobilidade e planejamento urbano. Deu origem a políticas e regulamentações que representaram avanços significativos para a estruturação do setor e para o avanço da agenda da reforma urbana. O Ministério é, em si, produto das lutas históricas do campo dos atores sociais pela estruturação da política urbana em uma institucionalidade própria, que articula as diversas políticas sob os princípios da reforma urbana. Sua criação é reconhecida, portanto, entre os atores do campo da reforma urbana, como sua própria conquista. Em seu estabelecimento houve a entrada de figuras de movimentos e especialistas do campo da reforma urbana na composição do corpo técnico, os quais levaram consigo a agenda da reforma urbana para a construção das políticas e da própria forma de operar que teria o Ministério das Cidades.

Por se tratar de uma institucionalidade produzida a partir de uma plataforma política gestada nesse campo específico da sociedade, a análise proposta tem como foco a relação estabelecida entre o Ministério e o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU).

O FNRU é um ator importante, organizado desde os anos 80. Constitui-se como uma ampla aliança de organizações da sociedade civil, dentre elas associações profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo, geografia, serviço social e engenharia; movimentos populares coordenados nacional e regionalmente, cujos principais estão em sua coordenação (União Nacional por Moradia Popular - UNMP; Movimento Nacional de Luta por Moradia - MNLM; Confederação Nacional de Associações de Moradores - CONAM e Central de Movimentos Populares - CMP); ONGs que trabalham temas urbanos e direitos humanos; e fóruns regionais de reforma urbana.

A pauta do FNRU é ampla e se organiza desde os anos 60, envolvendo 3 eixos principais, que se organizam a partir de princípios norteadores do projeto de sociedade que defendem. São eles: direito à cidade; gestão democrática das cidades; e justiça social. Cada um destes eixos contém propostas detalhadas em termos de instrumentos que devem ser aplicados na construção e gestão da política urbana.

O FNRU organizou-se inicialmente em torno do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU). Em 1988 o Movimento passa a se constituir como Fórum e define duas frentes de atuação prioritárias: junto ao Congresso Nacional,

pela regulamentação dos artigos da Constituição que tratam da política urbana; e junto a prefeituras municipais - seja realizando pressão ou compondo o quadro técnico em gestões de partidos aliados, especialmente o PT, pela implementação dos instrumentos de gestão democrática participativa defendidos pelo Fórum e instituídos pela Constituição. A Constituição de 1988 incorporou os princípios gerais defendidos pelo MNRU para a política de desenvolvimento urbano: direito à cidade, função social da propriedade e gestão democrática das cidades. A própria consideração do tema da política urbana enquanto capítulo era inédita nas Constituições brasileiras anteriores, e “representou a abertura de um campo importante para a luta política a favor do direito à cidade, tema central na plataforma da reforma urbana” (SILVA 2002, p. 147).

A partir da aprovação da Constituição de 1988 o FNRU pressionou o Congresso Nacional pela regulamentação do Capítulo da Política Urbana. Esta foi uma de suas principais frentes de ação desde a elaboração, em 1990, até a aprovação, apenas em 2001, da Lei conhecida como Estatuto da Cidade. No Congresso Nacional foi criada, ainda em 1988, a Comissão Permanente de Discussão sobre o Desenvolvimento Urbano e Interior, que se tornou um espaço importante de interlocução para o FNRU em torno da legislação que rege a política urbana.

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

A experiência do governo do PT em São Paulo, na gestão Erundina, entre 1989 e 1992, foi um laboratório para o estabelecimento de uma forte interlocução entre movimentos de moradia e governo, e para a construção de um programa de mutirões autogestionários que ganhou porte de política pública (SILVA, 2002) e se tornou uma bandeira importante até hoje para parte importante dos movimentos que compõem o FNRU. Esta experiência serviu de inspiração para atores do FNRU que futuramente ocupariam cargos no Ministério das Cidades, não apenas enquanto programa mas enquanto modelo de gestão participativa.

Esta relação, no nível local, com gestões progressistas, não apenas contribuiu para a construção de *expertise* dentro do Fórum acerca do funcionamento do Estado, mas também para a construção de alianças com partidos como PT,

PMDB e PSDB, as quais contribuíram para impulsionar as ações do FNRU junto ao Congresso e ampliar seu poder junto à sociedade política (AVRITZER, 2008).

O Estatuto da Cidade (EC), aprovado apenas em 2001, regulamenta o capítulo “Política Urbana” da CF, facilitando o acesso aos bens, equipamentos e serviços urbanos, estabelecendo mecanismos de gestão (inclusive de participação) da política urbana na União, nos Estados e nos Municípios, e estabelecendo a regulamentação dos instrumentos que garantem a defesa da função social da propriedade.

A aprovação do EC representa a consolidação formal de importantes instrumentos da política urbana propostos pelo Fórum. Tratar-se-ia, a partir de então, de buscar a consolidação na prática dos instrumentos já garantidos em lei, além de continuar lutando pela estruturação de um Sistema e uma Política nacionais de desenvolvimento urbano e habitação de interesse social.

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

Outra ação que envolveu ampla mobilização nacional dos movimentos populares urbanos foi a apresentação, em 1991, do primeiro projeto de Lei de iniciativa popular elaborado no país (PL 2.710/92), cujo tema era a criação de um fundo público para subsidiar moradias populares. O projeto contou com mais de 1 milhão de assinaturas e foi aprovado por unanimidade por todas as comissões da Câmara entre 1997 e 2001 (SAULE JR. e UZZO, 2009). A partir de então, a pressão por sua aprovação se deu sobre o Senado e o Executivo, ganhando fôlego também a partir da aprovação do EC, e especialmente com a eleição de Lula para a presidência. A aprovação deste PL, já no governo Lula, em 2005, criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

Nessa trajetória, é relevante o acúmulo de experiências que estes atores adquiriram em sua passagem pela gestão pública, seja enquanto gestores ou militantes participantes de espaços participativos, o que lhes permitiu adquirir vasto conhecimento sobre o funcionamento das políticas públicas e do Estado, da operação da legislação, do processo de negociações e embates políticos, e de

questões técnicas referentes ao planejamento urbano. Sua legitimidade política e capacidade técnica são reconhecidas pela sociedade e pelo Estado de maneira geral, para além dos atores aliados, como o PT.

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

A aprovação, a partir de 2003, de diversas ações que incorporam pautas históricas do campo da reforma urbana, revela a capacidade de pressão e influência dos atores do FNRU, e o apoio que encontraram junto ao governo federal, principalmente no primeiro mandato de Lula, com Olívio Dutra à frente do Ministério das Cidades (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2011). Foi forte a presença de atores provenientes do campo da reforma urbana na composição dos quadros técnicos, especialmente no início da construção do Ministério, até a saída de Olívio Dutra. Estas figuras que compuseram o quadro técnico do Ministério, ou transitaram pelo mesmo entre reuniões e consultorias, são particularmente interessantes para compreendermos a penetração de pautas da reforma urbana dentro da agenda do governo.

GESTÃO DUTRA (2003-2005): AÇÕES INICIAIS DO MINISTÉRIO DAS CIDADES

Logo após a eleição de Lula, em outubro de 2002, iniciou-se um processo intenso de construção da transição entre governos, onde se pensou na estrutura inicial do Ministério das Cidades, cuja criação seria uma das primeiras ações empreendidas por Lula. O nome de Olívio Dutra, ex-prefeito de Porto Alegre pelo PT, conhecido pela gestão participativa implementada especialmente a partir do Orçamento Participativo naquela cidade, já figurava para a direção do Ministério. O Ministério das Cidades foi criado já no primeiro mês do mandato Lula (janeiro de 2003), com o objetivo de constituir-se enquanto órgão integrador das políticas de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento, transporte e mobilidade. Neste momento, a relação com o FNRU foi intensa e com abertura para que o mesmo protagonizasse definições importantes quanto à estruturação do Ministério. Segundo entrevistas, não apenas a equipe de transição do governo Lula chamava o

Fórum para reuniões, mas o próprio Fórum tinha abertura para apresentar propostas sem ser formalmente convidado.

Para compor o quadro técnico e elaborar o desenho institucional do Ministério foram chamados, a convite do Ministro Olívio Dutra, especialistas de universidades, gestões municipais, ONGs e movimentos sociais que compunham o campo da reforma urbana, além de lideranças do PT. A constituição das quatro Secretarias que comporiam o Ministério se baseou nos três setores tradicionais da política urbana e no acúmulo de propostas existentes na sociedade até então, quais sejam: moradia, saneamento ambiental e transporte (mobilidade e trânsito), e a questão fundiária e imobiliária, que originou uma secretaria responsável pelo planejamento territorial e pela regularização fundiária (MARICATO, 2006). As quatro secretarias criadas foram, respectivamente: a Secretaria Nacional de Habitação; a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental; a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana e a Secretaria Nacional de Programas Urbanos.

Foram nomeados, para a composição inicial dos cargos de direção do Ministério, em maio de 2003, os seguintes quadros: Ermínia Maricato, arquiteta e urbanista, ex-Secretária de Habitação da gestão Erundina em São Paulo, professora da FAU-USP e militante do PT, para a Secretaria Executiva do Ministério; José Carlos Xavier, proveniente da área de transportes da gestão petista de Goiânia, para a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana; Raquel Rolnik, arquiteta e urbanista do segmento de ONGs do FNRU e antiga assessora do PT para o tema da habitação, para a Secretaria de Programas Urbanos; Jorge Fontes Hereda, arquiteto e urbanista baiano, ex-secretário de Habitação e Desenvolvimento Urbano de Diadema e militante do PT paulista, para a Secretaria Nacional de Habitação; e Abelardo de Oliveira Filho, sindicalista baiano ex-presidente da EMBASA (Empresa Baiana de Águas e Saneamento), para a Secretaria Nacional do Saneamento (DOU, 5/05/2003). Destes, todos possuíam uma relação de proximidade ou pertencimento ao campo da reforma urbana.

A composição inicial do quadro técnico de escalões mais baixos se deu a partir da contratação de lideranças e intelectuais do PT e do FNRU, que continham a *expertise* necessária para estruturar o aparato institucional do Ministério e suas dinâmicas internas e externas, além de compartilharem do projeto político em implementação.

A presença destes atores dentro da institucionalidade e do cotidiano do Ministério é um elemento fundamental para se compreender a incidência da pauta da reforma urbana sobre as políticas que seriam formuladas pelo Ministério no primeiro mandato do governo Lula. Neste período havia grande abertura para se estruturar a institucionalidade do Ministério e uma política integrada, antes inexistente. O diálogo com o campo da reforma urbana se dava também através de consultorias contratadas pelo Ministério e reuniões informais com representantes

de movimentos, ONGs, organizações profissionais e universidades, além de consultas públicas que envolviam setores mais amplos da sociedade civil.

O modelo de gestão participativa construído pelo PT na gestão local com participação ativa dos atores do FNRU serviu de modelo para como seriam conduzidas as políticas pelo Ministério. O então ministro, Olívio Dutra, era um dos grandes defensores e mais experientes implementadores da gestão participativa, sendo reconhecido pela experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre, quando prefeito desta cidade. Este fator foi importante para que a participação da sociedade civil fosse colocada como elemento fundante para o funcionamento do Ministério das Cidades e a elaboração da política urbana. A criação da Conferência das Cidades, já em 2003, e do Conselho das Cidades, a partir disto, refletem a centralidade da participação enquanto princípio para a gestão.

A I Conferência das Cidades foi convocada pelo Ministério em 2003 enquanto prioridade da gestão Dutra. Houve resistências internas a sua convocação, considerada precoce por alguns componentes das secretarias, pelo fato de se tratar do primeiro ano do Ministério, sem haver clareza das orientações de governo e de recursos e equipe com os quais contaria o Ministério para implementar as ações definidas. A exigência, por parte do ministro, de que a conferência compusesse o momento de constituição inicial do Ministério, demonstrou sua postura em relação à participação enquanto prioridade de governo e trouxe à luz concepções distintas e conflituosas em relação ao lugar da participação de acordo com a visão dos atores que compunham a direção do Ministério.

A Conferência teve o objetivo de formular a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e aprovar atribuições, estabelecer a composição e eleger o Conselho das Cidades (ConCidades). Foi precedida de 3.457 conferências municipais e 26 estaduais, além de uma no Distrito Federal. Reuniu 2.500 delegados entre movimentos sociais, entidades empresariais, sindicais, de pesquisadores, de universidades, de ONGs, de profissionais de arquitetura, engenharia e geografia e ainda de instituições governamentais e legislativas dos 27 estados (MARICATO, 2006; MCIDADES, s/d). Teve como lema “Cidade para Todos”, e tema “Construindo uma política democrática e integrada para as cidades”. Aprovou a criação e elegeu a composição inicial Conselho das Cidades (ConCidades), com 71 conselheiros, além de estabelecer as diretrizes para o direcionamento das políticas setoriais.

O Conselho das Cidades (ConCidades), eleito na primeira Conferência Nacional, e as quatro Câmaras Técnicas que o comporiam (cada uma ligada a uma secretaria nacional) começaram a funcionar no início de 2004. O início do funcionamento do ConCidades foi marcado pela presença ativa dos secretários nacionais à frente dos comitês técnicos e pelo compromisso político do governo federal na implementação das decisões do conselho (BERNHARDT 2009, p. 79).

O Conselho aprovou as propostas das políticas nacionais de habitação, saneamento ambiental, trânsito, mobilidade e transporte urbano. Aprovou ainda a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos e o Programa Nacional de Regularização Fundiária, entre outros assuntos (idem).

O ConCidades é consultivo, atrelado à estrutura do Ministério das Cidades, e foi aprovado por Medida Provisória, e não por lei. Estes fatores fazem com que seu poder seja restrito, não apenas no que se refere ao poder de vinculação de suas decisões à política urbana, mas também não é garantida a sua permanência, já que, com uma eventual dissolução do Ministério das Cidades para construção de outro órgão, o ConCidades seria também dissolvido sem obrigatoriedade de sua substituição por qualquer outra instância. Esta condição particular do ConCidades o fragiliza e o sujeita à vontade política do governo federal e do ministro. Isto não foi um problema durante a gestão Dutra, devido à sua disposição em relação à participação, e à relação de confiança e diálogo aberta construída entre o Ministro e o ConCidades. Havia, naquele período, um acordo tácito, de que o Ministro sempre acataria e homologaria as decisões do ConCidades.

No início da gestão Dutra, as principais pautas levadas pelo Fórum ao novo ministério eram a consolidação do sistema nacional de habitação, com fundo e conselho próprios (proposta já existente a partir do projeto de Lei de iniciativa popular desde o início dos anos 90), e a criação da conferência e do conselho das Cidades. Nas áreas setoriais eram o marco legal do saneamento, que se arrastava desde a Constituição; uma política nacional de mobilidade, apoiada pelo Fórum mas pouco desenvolvida internamente; e a criação de um sistema nacional de desenvolvimento urbano, que era, segundo diversos entrevistados, a pauta menos desenvolvida pelo FNUR até então, e que demandaria a construção de um novo marco legal integrando as políticas setoriais.

Havia uma crítica do Fórum em relação à dificuldade de se aprovar a construção de um sistema, nos moldes do SUS e do SUAS, coordenado nacionalmente pelo Ministério. Tratava-se de uma área onde as políticas setoriais (habitacional, de saneamento, planejamento urbano e de mobilidade) ainda não tinham sido estruturadas a partir do nível federal e eram extremamente fragmentadas em diversas secretarias e diferentes rubricas orçamentárias. O trabalho do Ministério deveria ser, portanto, de estruturá-las a partir de uma base existente muito frágil, para então integrá-las. O próprio Estatuto da Cidade, apesar dos avanços conquistados, não teve aprovado o capítulo, proposto pelo FNUR, que tratava o governo como indutor do processo de construção do sistema e da política nacional de desenvolvimento urbano, com recursos e instâncias próprios para desempenhar este papel. Esta proposta seria desenvolvida pela Secretaria de Programas Urbanos na elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

Um amplo processo participativo proposto para a formulação da PNDU teve início a partir da I Conferência Nacional das Cidades, convocada pelo Ministério em 2003, que aprovou as diretrizes da Política. O processo de formulação das políticas setoriais que comunham a PNDU teve continuidade através do Conselho Nacional das Cidades, criado em 2004.

A questão prioritária da PNDU era a habitação, inserida no contexto do desenvolvimento urbano (MARICATO, 2006), pautado pelos princípios do direito à cidade, função social da propriedade e gestão participativa, e respectivos instrumentos. Tratava-se de uma iniciativa importante para constituir um sistema integrado de políticas públicas até então muito fragmentadas, construindo um modelo de gestão descentralizado e participativo, sob coordenação do Ministério das Cidades.

Em relação à política fundiária, o Ministério das Cidades, através da Secretaria de Programas Urbanos, lançou, em 2005, a Campanha do Plano Diretor Participativo, incentivando a elaboração do Plano Diretor, pelos municípios, a partir do princípio da participação democrática e com a inclusão de instrumentos que garantem a função social da propriedade, tal como definido pelo Estatuto da Cidade (idem). Ainda neste âmbito, foi criado um programa de regularização fundiária e imobiliária, o Programa Papel Passado, que promoveu ações de capacitação dos agentes promotores da regularização fundiária e envolveu novos atores; removeu obstáculos legais existentes que dificultavam processos de regularização fundiária; e previu o repasse de recursos do Orçamento Geral da União para promover ações de regularização fundiária, incluindo a prestação de assistência técnica pelo governo Federal. O Programa Papel Passado constituiu-se, portanto, enquanto a primeira política existente no Brasil com foco na regularização fundiária.

Outra ação empreendida pela Secretaria de Programas Urbanos foi a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo, definida pelo ConCidades como ação para a implementação do Estatuto da Cidade, e como ação prioritária para a primeira gestão do conselho. Foi construída pelo Ministério junto com o ConCidades em 2005, como ação de sensibilização e mobilização para a revisão ou elaboração dos Planos Diretores em 1.700 municípios, cuja obrigatoriedade era prevista em lei.

A campanha organizou-se a partir de uma Coordenação Nacional composta por membros do Conselho, e contou com núcleos formados em todos os estados que se capilarizaram através das entidades do Conselho, fundamentais para disseminar a Campanha, especialmente considerando os escassos recursos existentes no Ministério.

Em um ano a campanha conseguiu atingir aproximadamente 1.600 cidades. Vinte e seis núcleos multiplicadores estaduais foram instalados (MCIDADES, s/

d). A criação dos núcleos com apoio das organizações descentralizadas permitiu uma grande capacidade de mobilização das prefeituras e movimentos locais. Neste processo foi fundamental a atuação das organizações da sociedade civil do campo da reforma urbana, especialmente os movimentos populares que compõem o FNUR enquanto agentes da implementação da Campanha, idealizadores e definidores de todas as etapas do processo, dos conteúdos, metodologias, formas de construir relações com os diversos atores. O Ministério precisava do apoio destes atores e, em uma relação de abertura, os dotou de autonomia para conduzir o processo. Soma-se a isto que o montante de recursos disponíveis para a realização da campanha pelo Ministério não teria sido suficiente sem o apoio destas organizações em disponibilizar sua estrutura e suas redes de relação.

É importante reconhecer que não se tratava de um tema de disputa ou discordância, tampouco de definição de uma política. Era, ao contrário, uma ação de implementação de definições pré-existentes no Estatuto da Cidade - a primeira com tamanho alcance. Este processo impactou de maneira muito positiva as relações entre o campo da reforma urbana e o Ministério, consolidando uma relação de confiança, que perdurou durante a gestão Dutra. Impactou também no fortalecimento da mobilização da sociedade civil, de disseminação dos princípios da reforma urbana e dos instrumentos já existentes que regem a política urbana, e da construção de práticas de gestão participativas em milhares de municípios (em que pese a qualidade variável destes processos).

Já a Política Nacional de Habitação (PNH, de 2004), elaborada pela Secretaria Nacional de Habitação, consistiu em uma tentativa de formular um novo "pacto sócio-territorial" para o combate ao déficit habitacional urbano, estimado pelo Ministério em 7 milhões de famílias, do qual 92% se concentrava na faixa de população com renda familiar de até 3 salários mínimos. Ainda segundo o Ministério, 10 milhões de domicílios apresentavam carência de infra-estrutura básica (MCIDADES, 2004).

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

A PNH reforçava o direito à moradia, princípio já incorporado pelo Estatuto da Cidade, através do estímulo para que governos municipais incluíssem instrumentos urbanísticos de enfrentamento do déficit habitacional em seus Planos Diretores e Planos Locais de Habitação. Além disso, fomentava uma nova leitura

da problemática habitacional a partir de elementos do direito à cidade, tais como infraestrutura, saneamento, acesso a equipamentos e serviços públicos, mobilidade, qualidade da habitação etc. (MCIDADES, 2004; FERREIRA e BENTES SOBRINHA, 2010).

A PNH seria regida de acordo com os seguintes princípios, elencados aqui de maneira resumida: direito à moradia; inclusão social através de moradia digna; função social da propriedade; questão habitacional como política de Estado, pactuada com a sociedade; *“gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos”*; e articulação das ações de habitação à política urbana (MCIDADES 2004, p. 31, *grifo nosso*). Nota-se que os princípios contidos nos 3 eixos da reforma urbana, quais sejam: direito à cidade, gestão democrática e função social da propriedade, foram colocados enquanto princípios estruturantes da PNH.

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

A Lei de No II.124/2005, de iniciativa popular, proposta ao Congresso Nacional pelo movimento da reforma urbana no início da década de 1990, criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS. Resgata uma importante demanda da emenda constitucional do movimento da reforma urbana de 1987 e era a principal pauta do FNRU levada ao Ministério das Cidades.

O SNHIS tem, como principal objetivo, garantir investimentos e subsídios para habitação de interesse social, à população de baixa renda (até 3 salários mínimos), em especial a moradores de assentamentos precários ou favelas. Visa centralizar todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social. Estabelece um novo modelo de gestão descentralizado, democrático e participativo, com maior volume de recursos não onerosos e instrumentos de controle e de avaliação de resultados. Exige, como uma das condições para habilitação aos recursos do FNHIS a criação de Fundo e Conselho Gestor, com caráter deliberativo, participação da sociedade e de movimentos populares ligados ao setor habitacional para definição de prioridades, seleção de projetos e gestão dos recursos, pelos municípios e estados. Neste sentido representa um avanço no aprofundamento do princípio da gestão democrática e na construção de uma política integrada e descentralizada. Representa, também, um novo marco jurídico que trata das demandas da reforma urbana.

O SNHIS foi uma das últimas conquistas do FNRU durante o mandato Dutra, e seu funcionamento dependeria de negociações com o governo, envolvendo a Presidência, a Casa Civil e o Ministério da Fazenda, além do Ministério das Cidades.

A aprovação da Lei se processou de maneira conflituosa dentro do governo desde o início do governo Lula. Segundo entrevistados, havia oposição dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda à criação de um fundo próprio, motivados pela crítica ao engessamento do orçamento público. Já o Ministério das Cidades, de acordo com a proposta do FNRU, se posicionava a favor de sua criação.

A proposta de criação do Fundo era, de fato, uma luta antiga dos movimentos de moradia e do FNRU, e uma das principais pautas por avançar. O compromisso expressado por Lula com o tema, mesmo sem consenso entre os ministérios, foi comemorado pelos movimentos. No entanto, a proposta do Fundo não foi aprovada exatamente da maneira que foi idealizada pelos movimentos. Estes propunham que fosse um fundo contábil, e que concentrasse todos os recursos para habitação de interesse social, passando pelas definições dos respectivos conselhos em cada nível de governança. No entanto, foi criado como fundo orçamentário concorrente com outras formas de repasse de recursos, que continuaram a operar paralelamente ao Fundo, indo contra as diretrizes que norteavam a construção de uma política e um sistema integrados, e as ações para habitação de interesse social se constituíram de maneira fragmentada. Esta concorrência e fragmentação entre ações se exacerbou ainda mais com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009.

O avanço representado pela criação do SNHIS e do FNHIS em termos legais, na prática não representou a construção de um sistema de fato, pois foram criados instrumentos paralelos que visam flexibilizar o manejo de recursos e acelerar os processos de transferência e implementação das ações pré-definidas pelo governo federal, enfraquecendo as instâncias participativas em todos os níveis (federal, estadual e municipal), o poder descentralizado das gestões municipais e inclusive o próprio Ministério das Cidades. Este é, portanto, um caso ambíguo, de incorporação formal dos princípios da reforma urbana nas políticas propostas pelo Ministério mas com baixa incorporação nas ações estratégicas do governo. O MCidades teve pouco poder na definição de como se estruturaria o FNHIS, ficando responsável apenas pela sua execução, que ocorreu já na gestão Fortes.

Os primeiros anos do Ministério das Cidades foram marcados pela abertura para a incorporação de propostas gestadas desde os anos 80 pelos atores da sociedade nas políticas, mas também por uma restrição orçamentária definida pela política fiscal, determinada pelo alto superávit primário para pagamento da dívida externa com altas taxas de juros. Isso comprometeu a amplitude de fundos para implementação de suas ações. Não obstante, em termos formais, pode-se afirmar que houve incorporação dos princípios dos três eixos estruturantes da plataforma

da reforma urbana nas ações delineadas pelo Ministério neste primeiro momento, com especial ênfase para o eixo de gestão democrática. Esta incorporação no âmbito do Ministério não significou que as diretrizes definidas pelo Ministério foram respeitadas pelo governo em ações definidas em instâncias de maior poder, como a Casa Civil e o Ministério do Planejamento, conforme se verá nos programas implementados em seguida.

A gestão de Olívio Dutra enquanto Ministro das Cidades, de 2003 a 2005, foi de considerável capacidade de incorporação da agenda da reforma urbana nas práticas de gestão e nas políticas produzidas pelo Ministério. Além da tradição associativa e robustez da plataforma política do FNRU, sua alta capacidade de transitar por dentro da institucionalidade e o compartilhamento de projeto político entre os atores de Estado e sociedade civil presentes neste momento, nossa análise preliminar aponta que contribuíram para o alto grau de incorporação da agenda da reforma urbana ao Ministério três elementos: o estágio inicial do processo de construção da institucionalidade do Ministério e da política urbana; o peso e autonomia do Ministério dentro do Governo Federal; e a presença direta dos atores do campo da reforma urbana dentro de sua institucionalidade.

GESTÃO FORTES, A “INFLEXÃO CONSERVADORA” (2005-2010)

Em 2005 ocorre uma mudança nas configurações de poder no Congresso Nacional, com a divisão da base governamental acerca da presidência do Congresso e, posteriormente, com a divulgação do escândalo do “mensalão”. O governo enfraquecido neste processo, busca ampliar suas bases para assegurar sua maioria no Congresso e a governabilidade, cedendo a direção do Ministério das Cidades para o Partido Progressista (PP), parte de sua base. Neste contexto, assume Márcio Fortes como Ministro das Cidades.

Se durante a gestão Dutra foi se conformando uma forma de construir a política urbana que envolvia dar peso significativo à participação via conselho e conferência além do diálogo menos formal com atores do campo aliado, com a entrada de Márcio Fortes, do Partido Progressista (PP), em 2005, a dinâmica de relação com a sociedade civil, especialmente do campo da reforma urbana, sofreu transformações significativas. Fortes apresentava um perfil de relação com a sociedade baseado em negociações personalistas, bilaterais e até mesmo “clientelistas”, segundo depoimentos dos entrevistados. Com a saída de Dutra e entrada de Fortes, boa parte do quadro técnico do Ministério proveniente do campo da reforma urbana foi substituída por gestores com perfil distinto, mais tecnocrático, e apenas a Secretaria de Habitação permaneceu sob coordenação do PT.

Entrevistados do corpo técnico do Ministério relatam um “esvaziamento” do próprio Ministério, onde o mesmo passa a ter pouco peso na definição das políticas, e a ser mero executor de grandes programas de habitação e infra-estrutura definidos pela Casa Civil, Ministério do Planejamento e pela Presidência da República, sem necessariamente respeitar as diretrizes definidas pelo Ministério para as políticas de sua competência, como o caso do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Minha Casa Minha Vida (MCMV), concebidos com um grau muito baixo de participação dos atores sociais e mesmo do MCidades. Dentre as secretarias, a única que se mantém em posição de destaque, com acesso diferenciado ao núcleo duro do governo é a Secretaria Nacional de Habitação, que não por acaso manteve-se sob direção do PT. É também a secretaria cujos programas tiveram maior volume de recursos investidos.

Entrevistados chegam a dizer que “não existe o ministro ou o Ministério”, e sim as secretarias e o que interessa ao governo federal enquanto prioridade. Em um depoimento, entrevistado de alto escalão do Ministério sugere que existem, a partir de Fortes, 5 secretarias: as 4 já conhecidas e a secretaria “das emendas”, fazendo referência à relação de troca feita com a base parlamentar no Congresso. Esta “secretaria informal” seria tocada pelo próprio Ministro. Os recursos para o gabinete do Ministro e Secretaria Executiva do Ministério, para seu uso discricionário, também aumentou consideravelmente, o que gerou questionamento entre técnicos do Ministério.

Essa reconfiguração interna ao Ministério alterou significativamente a dinâmica e o peso da participação em sua estrutura. A relação de confiança construída entre o ConCidades e Dutra havia feito com que acordos importantes não fossem formalizados, o que resultou em retrocesso com a entrada de Fortes. Neste momento, o poder do ConCidades é reduzido, e suas decisões nem sempre homologadas, segundo entrevistas realizadas para a presente pesquisa e em BERNHARDT (2009).

Na gestão Fortes, o ConCidades passa por um esvaziamento progressivo, o que se reflete na presença cada vez menor de representantes do Ministério nas reuniões do Conselho, na construção prévia das pautas e, especialmente na aplicação das decisões tomadas. A baixa presença e a rotatividade do segmento de gestores federais (não só do MCidades, mas de outros órgãos) levou à participação inconsistente e pouco influente dos mesmos nas decisões. Reflete, segundo entrevistada, o descompromisso do corpo do Ministério com o princípio da participação na gestão, cujo expoente maior era a própria figura de Fortes. Destaca-se aqui a centralidade do Ministro na condução dos processos participativos, dando maior ou menor peso aos mesmos na construção da política. A mudança de Olívio Dutra para Márcio Fortes é vista por Bernhardt como o “fracasso do

ConCidades enquanto instância de elaboração de políticas urbanas” (BERNHARDT 2009, p. 78).

A despeito disto, e parecendo contradizer este descompromisso, BERNHARDT (2009) registra a alta frequência de Elcione Diniz (Secretário do ConCidades) e de Márcio Fortes nas reuniões do conselho. Segundo entrevistados, esta era a “política da boa vizinhança” praticada por Fortes, que não significava o compartilhamento de poder ou fortalecimento das instâncias de participação.

A mudança do perfil de relação com a sociedade representada pelo ministro também provoca mudanças nas formas dos atores da sociedade civil se relacionarem com o Ministério. Frente a esta “política de balcão” que gerou o enfraquecimento do ConCidades, e temerosos de que houvesse grandes retrocessos nas conquistas anteriores, os movimentos populares “passam a fazer o jogo do ministro”, adequando-se à nova dinâmica de relação estabelecida em seu mandato. “Muda o padrão do diálogo, da interlocução, e muitas vezes com os mesmos interlocutores no campo da sociedade civil, eles mudam o padrão deles de interlocução” (Entrevistado 2 para o presente trabalho, Ministério das Cidades).

Vale ressaltar que as reuniões do conselho e eventos financiados pelo Ministério representavam, para as lideranças representantes de organizações de diversos estados do país (de governo e sociedade civil), a possibilidade de ir periodicamente a Brasília, utilizando o tempo também para fazer articulações com outras organizações (inclusive entre os movimentos e entidades do próprio campo da reforma urbana, que não tinham a oportunidade de se reunir presencialmente por recursos próprios com esta periodicidade e representatividade regional), reuniões com órgãos do governo federal, dentre outras possibilidades de se fazer presente, obter informações, encaminhar demandas, negociar com o governo. Esta possibilidade é avaliada, pelos atores do FNRU, como algo que fortalecia a articulação nacional do FNRU e sua capacidade de pressão sobre o governo federal e incidência sobre as políticas públicas.

No período Fortes, além do pagamento de passagens para as reuniões e atividades do conselho e do Ministério, teve início um processo de negociação e liberação de recursos para viabilizar encontros e atividades dos próprios movimentos populares que compõem o FNRU, com pagamento de passagens, hotéis etc. Sem questionar a legitimidade deste tipo de apoio por parte do Ministério, apontamos que esta forma de apoio aponta para uma relação de crescente dependência, por parte das organizações do Fórum, da vontade do Ministro (cuja liberação dos recursos está sujeita à sua boa relação com os movimentos no âmbito do conselho). Segundo entrevistados, esta era uma estratégia usada pelo Ministério para amortecer potenciais conflitos dos movimentos com sua direção.

Mesmo com todas as críticas que vieram da parte do campo da reforma urbana em relação à condução das políticas (em especial o PAC e o Minha Casa

Minha Vida) tanto pelo Ministério quanto pela Casa Civil e o Ministério do Planejamento, não houve rompimento destes atores com o Ministério ou o ConCidades. Fortes não tentou dissolver o ConCidades e as Conferências, e se fez presente nas reuniões, estabelecendo, segundo lideranças, um “diálogo” com os mesmos.

Com a saída dos quadros provenientes do campo da reforma urbana do corpo técnico do Ministério, o ConCidades passou a ter papel central enquanto espaço para encaminhamento das demandas e pautas do FNRU, segundo relatos de entrevistados.

O fortalecimento deste espaço passou a ser ainda mais importante neste momento, para que as propostas encaminhadas pelo Fórum fossem legitimadas e incorporadas nas ações do Ministério.

No momento em que a relação do FNRU com o Ministério não se dá mais enquanto corpo técnico, e quando se percebe que acordos e mesmo leis assegurando o princípio da gestão democrática não são suficientes para que os princípios da reforma urbana sejam incorporados na prática de gestão, mesmo o fortalecimento do Conselho e da Conferência parece inútil para o aprofundamento da agenda do FNRU. Isso é ainda mais forte no momento em que se lançam grandes programas como o PMCMV e o PAC, regidos por uma lógica “desenvolvimentista” que atropela processos participativos e princípios básicos da agenda da reforma urbana. Assim, no contexto geral, mesmo com avanços em termos de marcos legais e acordos com o Ministério das Cidades, estes não foram suficientes para assegurar o cumprimento destes princípios em todas as políticas que compõem a política urbana.

O governo federal, apesar de representar um projeto político compartilhado com o FNRU no que tange à gestão democrática, passou a “atropelar” estes processos em nome da eficiência, da desburocratização dos processos, ou rapidez para dinamizar a economia. A participação se mostra, portanto, marginal às decisões estratégicas sobre políticas de maior peso (em termos orçamentários, inclusive), que também não passam pelo Ministério.

Por outro lado, estranha a quase inexistência de respostas extra-institucionais dos movimentos de moradia, através de ações diretas, frente ao quadro desfavorável à participação a partir de Fortes e das mudanças acima apontadas. Apesar da realização da Jornada pela Moradia, feita pelo FNRU, visando sensibilizar o governo e a sociedade para o enfrentamento ao déficit habitacional, não se observam ações de enfrentamento, dando a impressão de que a crítica, mesmo existente, não se processou em posicionamentos mais firmes e combativos, e a autonomia dos movimentos para fazê-la ficou muito comprometida no período Lula.

Esta ausência de conflito aberto se reforçou pela condição de aliados políticos (e mesmo partidários) que estes movimentos do Fórum tinham com o

governo, a constatação de que os canais ainda estavam abertos e seria desnecessário fazer surgir mais um ponto negativo a ser explorado pela mídia acerca do governo Lula ameaçando a governabilidade, e também pela avaliação, dos movimentos, de que os ganhos representados pelo investimento em habitação de interesse social via Programa MCMV e FNHIS, representaram já um avanço sem precedentes na política habitacional, beneficiando diretamente as suas bases. A crítica aos obstáculos para a construção de uma política integrada em um sistema descentralizado e com participação ficou restrita a setores acadêmicos, profissionais e ONGs dentro do FNRU, que passaram a ter peso menor dentro do Fórum, com a predominância dos movimentos.

Se houve retrocessos em relação à participação enquanto prática de gestão e instrumentos no período, a participação ainda figurava enquanto princípio estruturante de importantes ações do Ministério, o que, portanto, representa a heterogeneidade de visões em relação ao significado e ao peso da participação dentro da gestão do Ministério, representada pelos diferentes partidos presentes nos órgãos que compõem o Ministério. Relatos de entrevistados apontam para a continuidade da abertura ao diálogo por parte da Secretaria Nacional de Habitação, ainda que a mesma não fosse a definidora das políticas do setor, mas executora das definições provenientes da Casa Civil e do Planejamento. No entanto, cabe ressaltar que existem distinções nas visões sobre o papel e o peso da participação da sociedade não apenas entre partidos, mas também dentro do próprio PT, o que se manifesta nos diversos relatos de gestores e militantes entrevistados a respeito da ausência de abertura da parte da Casa Civil, do Planejamento e da Fazenda para os processos participativos (e para os instrumentos consolidados no âmbito do Ministério das Cidades via processos participativos construídos desde a gestão Dutra) na elaboração de programas que se relacionavam diretamente com as competências do MCidades. Houve uma crescente centralização na tomada de decisões, especialmente a partir da crise econômica de 2008, sobre programas como o PAC e o Minha Casa Minha Vida.

O Programa Minha Casa Minha Vida, criado em 2009, consiste na iniciativa mais robusta do governo Lula para construção de habitação de interesse social, voltadas a famílias com renda até dez salários mínimos (com investimento mais concentrado entre zero e seis salários mínimos).

Apesar de incorporar demandas importantes provenientes das Conferências das Cidades, tais como redução da burocracia para financiamento através da Caixa Econômica Federal, destinação de recursos para autoconstrução - o que é um avanço importante de uma pauta colocada pelos movimentos populares do FNRU desde os anos 90 - e aquisição de terrenos, o programa não dialogou com as diretrizes do PlanHab, que resultou de um processo participativo ao longo de dois anos, conforme exposto acima. Além disso, e como maior crítica feita pelo FNRU,

o programa não se insere na construção de uma política habitacional integrada através do SNHIS (FNRU, 2009).

A construção deste programa se deu, portanto, isolada das diretrizes da gestão democrática das cidades e apontando para a fragmentação das ações, o que contraria as diretrizes da PNDU. Reflexo disto está em uma resolução da IV Conferencia Nacional das Cidades: "*Transformar os Programas de Governo Federal, como PAC e MCMV, em políticas públicas de Estado com garantia de continuidade, controle social e articulação com o SNHIS e SNDU, incluindo nessas políticas o que preconiza a Lei de Assistência Técnica, que beneficia exclusivamente a população de zero a três salários mínimos*" (Resolução 15, IV Conferência Nacional das Cidades, 2010, *grifo nosso*).

Depoimentos de entrevistados chamam a atenção para a falta de participação no Programa e a forma como o mesmo acaba concorrendo com as diretrizes do SNHIS e enfraquecendo-o. Além disso, ressaltam que a modalidade do PMCMV voltada a empreiteiras tem um volume de recursos vultoso em comparação àquela voltada para autoconstrução, uma das bandeiras mais importantes do FNRU para implementação de programas de habitação de interesse social.

O MCMV trouxe mais um desafio à autonomia para que os movimentos fizessem a crítica ao Programa, já que, em que pese a diferença expressiva no montante de recursos destinado às empreiteiras e às entidades autogestionárias, e o esvaziamento do FNHIS, tal programa representou investimentos relevantes para gestão direta das organizações, ou seja, incorporou, mesmo que parcialmente, uma bandeira histórica do FNRU e, ainda, gerou a possibilidade de manutenção da mobilização local dos movimentos de moradia.

O PMCMV surge na esteira de um processo, iniciado em 2007, de reconfiguração da política econômica, representado pela criação do PAC - Programa de Aceleração do Crescimento, cujo objetivo era estimular o crescimento da economia brasileira através de investimentos em infraestrutura urbana, englobando um conjunto de políticas voltadas para a superação de problemas nas áreas de energia, habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana e recursos hídricos. O PAC representou, para os setores de infra-estrutura urbana, saneamento e habitação, um investimento de recursos sem precedentes na história do país.

Foi construído por iniciativa da Casa Civil, e não dialogou com o PlanHab ou os Planos Municipais de Habitação, conforme diretrizes da PNDU e da PNH, contribuindo ainda mais para a fragmentação das políticas e dificuldades de implementação nos municípios. O Ministério das Cidades participou, junto com outros ministérios, da discussão em torno da formulação do PAC, mas a definição de fato do programa se deu no núcleo estratégico do governo, sob direção da Casa Civil e do Planejamento.

ACHADOS PRELIMINARES E QUESTÕES SUSCITADAS

O caso do Ministério das Cidades, brevemente explorado neste artigo, chama a atenção para algumas questões, que apontamos aqui e serão aprofundadas em momento posterior da pesquisa.

Uma primeira questão é o papel de coordenação e condução dos processos participativos exercido pelo Ministro. Ocorreu enorme transformação na relação do Ministério com os atores e com os processos participativos na mudança de ministros, com trajetórias e origens partidárias bastante distintas. A direção do Ministério teve forte poder de “dar o tom” da relação, moldando as formas de interação mobilizadas pelos atores em cada contexto. Isso é visível na inflexão Dutra-Fortes, com o apoio do Ministério aos movimentos individualmente, o esvaziamento político do conselho, e a boa relação, sem maiores enfrentamentos, mantida entre movimentos e Ministério em um contexto desfavorável.

Outra questão é o papel dos militantes que passam a compor o quadro técnico do Ministério, levando consigo os princípios da plataforma da reforma urbana. Grande parte da capacidade de incorporação das pautas do FNRU se deu, indubitavelmente, devido à presença destes militantes na gestão, não apenas via conselho e conferências. A presença destes atores na gestão é tema a ser melhor explorado nesta e em futuras pesquisas, inclusive sobre outros Ministérios, que absorveram lideranças históricas dos setores respectivos. No nosso caso, fica patente que a saída destes atores, com a entrada de Fortes no Ministério das Cidades, resultou em menor capacidade de encaminhamento de pautas e demandas.

A mudança no peso do Ministério sobre a definição da política urbana e seus programas aponta para a necessidade de, ao se avaliar o peso da participação sobre um órgão como o MCidades, analisar o lugar que não apenas a participação ou os espaços participativos ocupam dentro do Ministério em si, mas também o peso político que o próprio Ministério ocupa na estrutura de governança ao longo do tempo. O caso do MCidades ilustra claramente que, a despeito dos avanços da pauta do FNRU na construção de instrumentos para a política urbana no seio do Ministério e nas práticas de gestão envolvendo a participação, estes avanços não se refletem nas políticas gestadas pelo núcleo estratégico do governo federal.

Outro ponto ilustrado que chama a atenção e deve ser explorado é a existência de visões distintas a respeito do papel e do peso que deve ter a participação dentro da gestão federal, especialmente no âmbito da elaboração das políticas estratégicas. Se, por um lado, o PT é reconhecido historicamente pelo “modo petista de governar” (GENRO et. al, 1997) e por defender um projeto político democrático e participativo (DAGNINO, 2002), é preciso reconhecer a heterogeneidade de visões presentes no próprio partido, a fim de compreender sua experiência na gestão federal. O “compartilhamento de poder” (DAGNINO, 2002;

GENRO et. al., 1997) de governo com a sociedade é uma visão que concorreu historicamente com outras que separam claramente as funções de governo do que seria a função da participação.

O caso também chama a atenção para a forma como o repertório de interação (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2011), constituído ao longo da trajetória dos atores do FNRU, contribuiu para moldar a construção institucional do Ministério, seja na estruturação das secretarias, seja nas formas de relação formal e informal com a sociedade. A consolidação maior ou menor de determinadas pautas pelo campo da reforma urbana reflete seu avanço dentro do próprio Ministério, como revela o destaque dado à política de habitação versus o esvaziamento da área de programas urbanos, e conseqüentemente, da proposta de um sistema nacional de desenvolvimento urbano - pauta menos consolidada dentro do Fórum.

Por fim, o caso do MCidades ilustra um governo onde a participação constitui práticas de gestão pontuais, não integradas, sem um modelo coeso e sem peso junto ao núcleo estratégico do governo. A gestão participativa se deu mais na base do diálogo que na capacidade (ou garantia formal) de incidência e compartilhamento de poder. Do lado da sociedade civil, vê-se uma avaliação de que houve relevante abertura ao diálogo, porém aquém das expectativas. E, por outro lado, uma crescente dependência dos movimentos em relação ao governo para sua própria reprodução e mobilização das bases, o que gera perda de autonomia e capacidade crítica.

NOTAS

* Mestre em Ciência Política e Doutoranda em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), bolsista de do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (NEPAC) da Unicamp e do Núcleo Democracia e Ação Coletiva (NDAC) do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). lizaserafim@gmail.com. CEBRAP - Núcleo Democracia e Ação Coletiva (NDAC). Rua Morgado de Mateus, 615. Vila Mariana. CEP 04015-051. São Paulo-SP

¹Versão preliminar deste artigo foi apresentada no XXX Congresso da Latin American Studies Association (LASA), em maio de 2012.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. **Novas relações Estado-sociedade no governo federal brasileiro. Repertórios de participação em um Estado heterogêneo.** Texto aprovado para apresentação no 35º Encontro Anual da ANPOCS, 2011.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública.** Campinas, vol. 14, no 1, p. 43-64. 2008.

BERNHARDT, Érica Maria Barroso. **Participação no Espaço Público: O caso do conselho nacional das cidades.** Dissertação de Mestrado em Sociologia. Universidade de Brasília, 2009.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil. In: ____ (Org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil,** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

D'ARAÚJO, Maria Celina (coord.) **Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite no poder.** Rio de Janeiro, CPDOC, 2007.

FERREIRA, Glenda Dantas e BENTES SOBRINHA, Dulce P. PAC Habitação e Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: notas para monitoramento e pesquisa na RM Natal. **Seminário Nacional Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano.** Rio Grande do Norte, 2010.

FNRU. **CARTA PARA IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE,** Texto aprovado no Encontro Nacional Pelo Direito à Cidade, 2002.

GENRO, T. et all. **Desafios do Governo Local: O modo petista de governar.** Fundação Perseu Abramo, 1997.

MARICATO, Ermínia. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Apresentação em Power Point. **Seminário sobre Habitação e Solo,** Bogotá, 2005.

MORONI, José Antônio; CICONELLO, Alexandre. **Participação social no governo Lula.** Avançamos? S/L, S/E, S/A.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. In: **cadernos Ministério das Cidades.** 2004.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **Ações coletivas, cultura política e movimentos sociais: Disputas de significado e antagonismo no âmbito da Reforma Urbana.** Tese de Doutorado em Sociologia. Universidade Federal de Pernambuco, 2010.

RODRIGUES, Cibele Maria Lima. **Cultura política e movimentos sem teto: as lutas possíveis.** Tese de doutorado, Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 2009.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil.** HIC (Habitat International Coalition). Acesso: <http://www.hic-net.org/>. 2009.

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

SILVA, Enid Rocha Andrade da. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas**: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. IPEA, 2009.

Artigo recebido para publicação em 30 de julho de 2012