

Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade

Ermínia Maricato*
Orlando Alves dos Santos Junior**

Um dos movimentos de resistência ao neoliberalismo no Brasil diz respeito à promoção de importante processo participativo na formulação de políticas públicas em nível nacional.¹ Além das Conferências e Conselhos Nacionais que têm ocorrido ao longo dos últimos anos como parte de sistemas institucionais, como é o caso do SUS – Sistema Único de Saúde e do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente, pode-se dizer que desde 2003, com o início do governo Lula, está em curso a construção de um novo modelo de gestão pública participativa.

Durante o ano de 2006 foram realizadas 29 conferências nacionais que envolveram a discussão dos seguintes temas: criança e adolescente (2003 e 2005); agricultura e pesca (2003 e 2006); direito humanos (2003 e 2004); cidades (2003 e 2005); saúde (2003); assistência social (2003 e 2005); meio ambiente (2003 e 2005); infanto-juvenil pelo meio ambiente (2003 e 2006); medicamentos e assistência farmacêutica (2003); segurança alimentar e nutricional (2004); esporte (2004 e 2006); política para as mulheres (2004); arranjos produtivos locais – APLs (2004 e 2005); promoção da igualdade racial (2005); cultura (2005); saúde do trabalhador (2005); ciência, tecnologia e inovação (2005); dos povos indígenas (2006); direitos da pessoa com deficiência (2006) e; direito do idoso (2006). Estima-se que mais de 2 milhões de pessoas, lideranças sociais ou representantes de organizações governamentais e não governamentais, se envolveram na realização das conferências municipais e estaduais que antecederam e prepararam as conferências nacionais.

Vamos lembrar algumas premissas que estão na base dessa edificação de uma esfera política participativa embora elas sejam mais intuídas do que assumidas claramente.

Esse processo leva em consideração que a política nacional não se esgota na política federal. A definição da política nacional vai além quando exige uma construção que incorpora os três níveis de governo e outros poderes do Estado, além da chamada sociedade civil. A cooperação federativa é fundamental especialmente se considerarmos a política urbana que tem as competências constitucionais distribuídas pelos municípios, governos estaduais e governo federal. A participação da sociedade civil por meio da representação de interesses diversos tem o papel de garantir, em primeiro lugar a inclusão, no debate democrático, daqueles que estiveram historicamente alijados das discussões sobre os rumos do país e em segundo lugar

* Arquiteta e Urbanista, professora titular da Faculdade de Arquitetura da USP. Foi Secretária Executiva do Ministério das Cidades de 2003 a 2005 e Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Paulo na gestão de Luiza Erundina (1989-1992)

** Sociólogo, doutor em planejamento urbano, professor visitante do IPPUR/UFRJ, pesquisador da Rede Observatório das Metrôpoles. Foi integrante do Conselho das Cidades entre 2004-2005.

¹ Uma versão resumida desse artigo foi publicada como Maricato, Ermínia e Santos Junior, Orlando Alves dos Santos. In Teoria e Debate, n.º 66, abr-jun 2006.

fazer aflorar os conflitos de interesses e dar a eles um tratamento democrático o que é inédito em nossa sociedade, na escala considerada.

Não se trata de ignorar, ingenuamente, o papel da luta de classes, que ganha contornos dramáticos, no capitalismo global. Nem se desconhece a sobrevivência da tradicional e cultural manipulação do aparelho do Estado como coisa privada e pessoal no Brasil. Mas trata-se de dar visibilidade aos conflitos, sempre ocultados pela tradição do “homem cordial” e construir novos paradigmas de consciência e organização social que contrariem o patrimonialismo na condução do Estado. De fato a organização social informada pelo conhecimento acumulado sobre determinados temas pode constituir uma forma eficaz de explorar as contradições da administração pública sob a dominação patrimonialista, exacerbada a partir do final do século XX, pela lógica do capitalismo financeiro: desprestígio das políticas sociais bem como a falta de continuidade e acúmulo em relação a elas; falta de transparência; longa distância entre retórica e ação; arbitrariedade, clientelismo e privilégios decorrentes da privatização da esfera pública; dominação ideológica (presente na linguagem técnica) que mascara a lógica dos investimentos e ações, entre outras.²

Ao promover a participação de todos – governos e sociedade – na formulação de políticas públicas ampliadas que incorporam a demanda e agenda dos movimentos sociais, o governo federal gerou espaços de contraposição às suas próprias políticas conservadoras de contingenciamento dos recursos orçamentários e de superavit fiscal, adotadas na área econômica. Nesse sentido, poder-se-ia dizer que, tal como expressou a filósofa Marilena Chauí, estamos diante do melhor da tradição do Partido dos Trabalhadores – PT e da importante herança democrática acumulada nos 25 anos da sua história.

Aqui, nosso objetivo é fazer uma breve avaliação desse ciclo, sob o ponto de vista das Conferências das Cidades, e do funcionamento do Conselho das Cidades buscando identificar avanços, limites e alguns dos principais desafios para a construção e gestão democrática da política nacional de desenvolvimento urbano.

Crise urbana e a política nacional de desenvolvimento urbano

Nas últimas duas décadas do século XX, a questão urbana e os processos de exclusão social se constituíram em problemas centrais para pensar o futuro da humanidade. Os efeitos perversos do redesenho do papel do Estado e das macropolíticas econômicas preconizadas pelo Consenso de Washington e sua ideologia neoliberal são bastante conhecidos: agravamento das desigualdades nas cidades, massificação da pobreza, insegurança generalizada e exclusão crescente (Boron, 2000; Davis, 2006; Harvey, 2004).

A década de 1990 apresentou uma verdadeira guinada contra-reformista no Brasil. Com o início do governo Collor de Melo (1989), passando pelos dois governos de

² Ver a respeito o posfácio de Erminia Maricato no livro de Mike Davis, *Planeta Favela*. O conceito de “homem cordial” foi desenvolvido por Sergio Buarque de Hollanda no clássico *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1971.

Fernando Henrique Cardoso, uma agenda de reformas econômicas estruturais de caráter neoliberal começou a ser implementada, com a adoção de políticas de liberalização econômica e a privatização de empresas estatais. Como resultado do ajuste fiscal e do rumo adotado na política econômica, o Brasil chegou ao ano 2000 como um país marcado pela contradição. Embora tendo figurado como a oitava economia do mundo o Brasil ostenta um dos maiores índices de desigualdades sociais e de concentração de renda, com 10% dos mais ricos detendo quase metade da riqueza nacional (Dupas, 1999, Mantega, 1998 e 1999).

De fato, as condições de vida nas grandes cidades, principalmente nas metrópoles, têm se deteriorado a olhos vistos configurando o que podemos chamar de crise urbana. De espaço de mobilidade social e lugar de acesso à diversidade cultural, melhores oportunidades de emprego e qualidade de vida, elas têm se tornado aglomerações, em grande parte depósito de pessoas, marcadas pela fragmentação, dualização, violência, poluição e degradação ambiental.

Nesse cenário, os direitos sociais, econômicos e políticos, que foram conquistados através das lutas históricas dos trabalhadores, estão sendo perdidos e isso não se deve apenas, como pensam alguns ao crescimento da população urbana mas ao fato de que esse crescimento demográfico é acompanhado pelo baixo crescimento econômico o que implica em desemprego. Na década de 1980 o crescimento brasileiro atingiu níveis negativos e ficou perto de 2% nos anos 1990 produzindo uma imensa massa de desempregados excluídos dos direitos humanos elementares.

A negação do direito à cidade se expressa na irregularidade fundiária, no déficit habitacional e na habitação inadequada, na precariedade e deficiência do saneamento ambiental, na baixa mobilidade e qualidade do transporte coletivo e na degradação ambiental. Paralelamente, as camadas mais ricas continuam acumulando cada vez mais e podem usufruir um padrão de consumo de luxo exagerado. É no contexto dessa contradição expressa na segregação urbana que explode a violência e cresce o poder do crime organizado na cidade. Os paradigmas hegemônicos do urbanismo e do planejamento urbano têm revelado seus limites e não estão conseguindo dar respostas aos problemas contemporâneos das grandes cidades (Maricato, 1996).

Ao mesmo tempo, em termos institucionais, a política urbana nunca esteve entre as prioridades do Estado brasileiro mesmo na única oportunidade que mereceu uma formulação holística, durante o Regime Militar. Os sucessivos governos nunca tiveram um projeto estratégico para as cidades brasileiras envolvendo, de forma articulada, as intervenções no campo da regulação do solo urbano, da habitação, do saneamento ambiental, e da mobilidade e do transporte público. Sempre de forma fragmentada e subordinada à lógica de favorecimento que caracterizava a relação inter-governamental, as políticas urbanas foram de responsabilidade de diferentes órgãos federais. Tomando como referência a política de habitação, vale a pena registrar que, de 1985 a 2002, a política de habitação foi de responsabilidade de diferentes Ministérios: de 1985 a 1987, do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; de 1987 a 1988, do Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente; de 1988 a 1990, do Ministério do Bem Estar Social; de 1990 a 1995, do

Ministério da Ação Social; de 1995 a 1999, da Secretaria de Política Urbana, vinculada ao Ministério do Planejamento; de 1999 a 2002, da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, vinculada à Presidência da República.

Assim, podemos dizer que a criação do Ministério das Cidades, em 2003, representou uma resposta a um vazio institucional, de ausência de uma política nacional de desenvolvimento urbano consistente, capaz de apontar para um novo projeto de cidades mais sustentáveis e mais democráticas. Por isso, a criação desse Ministério expressou o reconhecimento por parte do governo federal da questão urbana como uma questão nacional a ser enfrentada por macro políticas públicas³. De fato, grande parte da competência em matéria de política urbana está hoje descentralizada, principalmente depois da aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, que consolidou e fortaleceu o papel dos municípios no planejamento e na gestão das cidades (Ribeiro e Cardoso, 2003). No entanto, os problemas urbanos – envolvendo a questão habitacional, o saneamento ambiental, a mobilidade e os transportes – têm dimensões que necessitam de tratamento nacional, seja pela sua importância ou pela sua amplitude, nos quais o governo federal continua tendo um papel relevante. Em especial no que se refere às metrópoles, percebe-se a importância de uma intervenção nacional, tanto na definição de diretrizes como no desenvolvimento de planos e projetos, de forma a impulsionar políticas cooperadas e integradas que respondam à complexidade da problemática urbana-metropolitana no país.

Analisando em uma perspectiva histórica, pode-se dizer que tanto a criação do Ministério das Cidades, como a implantação do Conselho das Cidades e a realização das conferências nacionais são conquistas do movimento pela reforma urbana brasileira 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 urbanos (Santos Junior, 1995).

Em relação ao movimento social pela reforma urbana, vale destacar a importância do Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU. O Fórum é uma coalizão de organizações que reúne movimentos populares, organizações não-governamentais, associações de classe, e instituições acadêmicas e de pesquisa em torno da defesa da reforma urbana, da gestão democrática e da promoção do direito à cidade. Como principal expressão do movimento nacional pela reforma urbana, o FNRU foi importante protagonista em várias conquistas da história urbana do nosso país: (i) na elaboração da emenda constitucional de iniciativa popular em torno do capítulo de política urbana durante a Constituinte de 1987-1988; (ii) na discussão e aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, que regulamentou os instrumentos que definem a função social da cidade e da propriedade; (iii) na elaboração do Projeto de Lei de

³ Ermínia Maricato participou da equipe de transição do governo Fernando Henrique para o Governo Lula com a tarefa de definir uma proposta para o Ministério das Cidades em dezembro de 2002. A proposta de criação do Ministério estava prevista no Projeto Moradia, elaborado em 2000 pelo Instituto Cidadania, e em várias versões do Programa de Governo Lula, durante diversas campanhas eleitorais para presidente da República, sempre como reivindicação de forças sociais organizadas.

Iniciativa Popular que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, que reuniu 1 milhão de assinaturas e foi sancionado pelo governo Lula, em 2005, depois de mais de 10 anos de tramitação; e (iv) na criação do Ministério das Cidades, em 2003.

Na perspectiva da agenda da reforma urbana, a realização das conferências nacionais, bem como a implantação e o funcionamento do Conselho das Cidades deveria 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. Depois de duas conferências realizadas e de mais de dois anos de funcionamento do Conselho das Cidades, podemos realizar um primeiro balanço, indicando os avanços na direção da elaboração de uma política nacional de desenvolvimento urbano para o país.

A participação ampliada na definição da política nacional de desenvolvimento urbano: o ciclo de conferências das cidades

A primeira Conferência Nacional das Cidades foi realizada entre os dias 23 e 26 de outubro de 2003, em Brasília, tendo como tema "Cidade para Todos" e como lema "Construindo uma política democrática e integrada para as cidades". Segundo o decreto de convocação, a conferência tinha por objetivo propor alterações na natureza e atribuições do Conselho das Cidades, opinar sobre sua estrutura e composição, indicar os membros titulares e suplentes, bem como sugerir a formação de comitês técnicos e sua composição.

Um texto base foi elaborado para fundamentar e dar unidade aos debates em todo o país. A formulação democrática da política urbana não dispensa o conhecimento organizado que deve manter uma relação dialética com o conhecimento que é resultante da vivência popular.

Em conformidade com seu Regimento Interno, elaborado por uma coordenação executiva composta por 33 representantes de diversos segmentos da sociedade civil, participaram da Conferência Nacional das Cidades 2.510 delegados, divididos por segmentos sociais assim distribuídos: (i) gestores, administradores públicos e legislativos, envolvendo o governo federal, os governos estaduais e municipais e o Distrito Federal, 40% (sendo 20% para o nível municipal, 10% para o estadual e 10% para o federal); (ii) movimentos sociais e populares, 25%; (iii) organizações não-governamentais – ONGs, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, 7,5%; (iv) trabalhadores, através de suas entidades sindicais 10%; (v) empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano, 7,5% e; (vi) operadores e concessionários de serviços públicos, 10%.

Excetuando os 250 representantes do Poder Público Federal, indicados pelo Executivo, os(as) delegados(as) para a Conferência Nacional foram escolhidos através de dois processos: 75% dos(as) delegados(as), ou seja 1.689 participantes, foram eleitos nas Conferências Estaduais das Cidades e os(as) demais 25%, 561, indicados(as) pelas organizações nacionais envolvidas com a política urbana e com as políticas setoriais de habitação, de saneamento e de transportes e planejamento

territorial. Percebe-se, por este mecanismo de escolha, a preocupação de garantir o máximo de representatividade combinando um processo de eleição direta com a representação das organizações de caráter nacional.

Apesar do Ministério das Cidades, recém criado, ainda estar se estruturando e de um calendário preparatório apertado, nossa avaliação é que a convocação da primeira Conferência alcançou um alto grau de mobilização no âmbito dos municípios e estados. Tal mobilização pode ser evidenciada pelo fato da Conferência Nacional ter sido precedida de 1.427 conferências municipais, 185 conferências regionais – o regimento facultava a opção pela realização de conferências conjuntas para os municípios de uma mesma região – envolvendo 3.457 municípios em todos os estados da federação. Além disso, 26 governos estaduais, dos 27 existentes, convocaram conferências estaduais. No total, mais de 300.000 mil pessoas participaram desse processo, número que por si mesmo expressa o grande interesse da sociedade em participar do processo de discussão da política urbana e do futuro das cidades no Brasil.

Aberta pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, a Conferência avaliou cerca de 3.850 propostas originárias das conferências municipais e estaduais; e aprovou (i) princípios, diretrizes, objetivos e ações da política nacional da política urbana; (ii) as atribuições, a estrutura de funcionamento e a composição do Conselho das Cidades; e (iii) as diretrizes, os objetivos e as ações das políticas específicas de habitação, saneamento ambiental e mobilidade e trânsito. Por fim, ainda na Conferência, foi eleito o Conselho das Cidades formado por 71 membros e 27 observadores. Sua composição inclui representantes dos três níveis de governo, movimentos sociais, empresários, sindicatos, universidades, ONGs, entidades profissionais e de pesquisadores além de um representante da Frente Nacional de Vereadores pela Reforma Urbana. Avaliando o conteúdo das teses aprovadas, cremos que é possível afirmar que, de uma forma geral, as propostas aprovadas correspondem ao ideário da reforma urbana e estão em acordo com as principais reivindicações dos movimentos sociais ligados à reforma urbana, à habitação, ao saneamento ambiental e ao transporte⁴.

A Segunda Conferência Nacional das Cidades foi realizada em Brasília entre os dias 30 de novembro e 03 de dezembro de 2005. Com o lema "Reforma Urbana: Cidades para Todos" e o tema "Construindo uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano", o Decreto Presidencial, acolhendo a decisão do Conselho Nacional das Cidades, convocou a Conferência, atribuindo-lhe as seguintes finalidades: (i) propor diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; (ii) propor a periodicidade, a convocação e a organização das próximas conferências nacionais das cidades; (iii) avaliar a atuação do Conselho das Cidades, propondo alterações na sua natureza, composição e atribuições e; (iv) propor orientações e recomendações quanto à aplicação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, especialmente sobre a elaboração de planos diretores.

⁴ As teses aprovadas nas Conferências das Cidades estão disponíveis no site do Ministério das Cidades (www.cidades.gov.br).

Mantendo regras similares à primeira edição, a Segunda Conferência também foi antecedida de conferências municipais, regionais e estaduais. Desta vez foram realizadas conferências em todos os 27 estados, sendo que em dois deles (Pará e Rio de Janeiro), convocadas pela sociedade civil organizada. Com a participação de 1820 delegados e 410 observadores de todos os estados brasileiros e de diferentes segmentos, na mesma proporcionalidade da primeira edição, a Conferência avançou na discussão da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU, discutindo e aprovando resoluções em torno de quatro temas: Participação e Controle Social; Questão Federativa; Política Urbana Regional e Metropolitana e Financiamento do Desenvolvimento Urbano. Esses temas pretendiam preparar o aprofundamento da PNDU superando a abordagem setorial e construindo uma visão abrangente de modo a incluir a questão econômica, a questão territorial, a questão federativa e a questão da democracia. A nova etapa da PNDU já estava em curso no Ministério, a partir do início de 2005, como veremos mais adiante, mas foi interrompida com a saída do Ministro Olívio Dutra. Todos os quatro temas exigiam o tratamento transversal.⁵

Entre suas principais deliberações, a Segunda Conferência das Cidades definiu que a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano deve conter um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano estruturado nas várias esferas da Federação e contar com instâncias de representação do poder público e da sociedade civil descentralizadas, permanentes, consultivas, deliberativas e fiscalizadoras, conforme suas atribuições, visando à articulação das políticas e ações das áreas setoriais do desenvolvimento urbano, expressas por conferência, conselhos, fóruns de integração setorial e fundos de desenvolvimento urbano, envolvendo os três âmbitos de governo, municipal, estadual e federal.

Analisando as deliberações podemos afirmar que estas avançam na construção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano ao estabelecer (i) as bases de um projeto nacional que promova o direito à cidade, o desenvolvimento social, econômico e ambiental, o combate à desigualdade social, racial, de gênero, e regional. (ii) diretrizes e instrumentos que promovam a integração das políticas urbanas, através das políticas de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade, baseadas nas deliberações da 1ª e 2ª Conferência Nacional das Cidades e do Conselho das Cidades, considerando o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e a Constituição Federal; (iii) diretrizes e prioridades para a cooperação, a coordenação e a articulação de ações intergovernamentais na área do Desenvolvimento Urbano, em particular nas matérias de competência comum entre União, Estados e Municípios; (iv) a garantia da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; e (v) diretrizes e orientações que garantam que os investimentos públicos sejam aplicados para o

⁵ O Ministério contratou estudos relativos a todos esses temas para fundamentar a II Conferência das Cidades. Os trabalhos de Amir Khair – Financiamento do Desenvolvimento Urbano; Nelson Saule – Competências Constitucionais e Pacto Federativo; Luiz César de Q. Ribeiro – Regiões Metropolitanas: análise social, urbana, fiscal e institucional; Tânia Bacelar – Tipologias de Cidades, Urbanização e Território Nacional; e finalmente de - Participação e Controle Social nas Políticas Públicas. Com exceção dos dois últimos estudos, os primeiros foram divulgados pelo MCidades por meio de CDs com o título Política Nacional de Desenvolvimento Urbano distribuídos na II Conferência.

enfrentamento das desigualdades sociais e territoriais, para a distribuição de renda e o crescimento econômico com justiça social.

Cabe sublinhar o fato da questão metropolitana ter sido assumida como um dos temas centrais da II Conferência. Segundo as resoluções aprovadas, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU deve estabelecer diretrizes para programas e ações dirigidos a Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas (RIDES) e aglomerados urbanos, considerando: a) os indicadores de desigualdade sócio-urbanísticos intra-urbanos; b) a identificação de áreas vulneráveis intra-urbanas; c) a expressão metropolitana da região – nacional, regional, local; d) a economia regional polarizada pela região e) o nível de integração dos municípios periféricos ao município sede; f) a institucionalidade da gestão metropolitana; g) o grau de complementaridade e a articulação entre os municípios que compõem uma região; h) instrumentos para articulação das políticas, projetos e ações nas áreas de habitação, saneamento ambiental, mobilidade, integração através do transporte coletivo, regularização fundiária e controle do uso e ocupação do solo; e i) mecanismos para implementar os instrumentos de participação popular.

No entanto, no que concerne aos instrumentos da Política Regional e Metropolitana, as resoluções da Conferência não avançam muito, ficando restritos aos já estabelecidos pelo Estatuto da Cidade: os planos diretores, planos de desenvolvimento regionais e metropolitanos, e gestão participativa com a instituição dos Conselhos das cidades.

Outro aspecto a ser destacado é que a Segunda Conferência das Cidades deu um importante passo na consolidação do Conselho Nacional das Cidades, elegendo sua nova composição, agora com 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 contará com igual número de suplentes e mais 9 observadores dos estados, garantindo a presença de todas as unidades da federação nesse espaço.

Não restam dúvidas que jamais na história desse país a política urbana mereceu um debate democrático tão abrangente como vem acontecendo desde 2003, com o processo de realização das Conferências e o funcionamento do Conselho Nacional das Cidades.

Outro sistema, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS aprovado por lei nº. 11.124 em 2005, retoma a proposta de um sistema nacional de habitação baseado em cooperação federativa para a estruturação da política habitacional. Trata-se de uma construção absolutamente indispensável para reverter o rumo excludente de crescimento das cidades. Ele garante o financiamento subsidiado que se combina à terra, objeto do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor.

Os dois primeiros anos de Funcionamento do Conselho das Cidades: um breve balanço.

Como o ciclo de Conferências está articulado ao funcionamento do Conselho Nacional das Cidades, cabe registrar que esse espaço foi fundamental na discussão e aprovação de resoluções sobre as políticas urbanas nacionais. Na análise dessas resoluções, percebemos que se tratam de questões relevantes, relativas às diretrizes gerais e a regulamentação das políticas nacionais, aos programas desenvolvidos pelo Ministério das Cidades, à política econômica e seus impactos sobre as políticas urbanas, e ao funcionamento do próprio Conselho. Entre elas, destacam-se os seguintes temas: política nacional de habitação; política nacional de saneamento ambiental (água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem); política nacional de mobilidade, transporte e trânsito; campanha do plano diretor participativo; programa de regularização fundiária e revisão da legislação existente; e a programa nacional de capacitação para a política nacional de desenvolvimento urbano.

Desta forma, ao invés de proceder ao relato de cada uma das reuniões ocorridas – o que pode ser obtido através das atas das mesmas – optamos por fazer uma leitura analítica dos dois primeiros anos de funcionamento do Conselho das Cidades que permitisse a identificação dos seus avanços, limites e desafios, na perspectiva da política nacional de desenvolvimento urbano e nesta, em particular, da dimensão metropolitana. Assim, tomaremos dois eixos de análise na avaliação da sua dinâmica de funcionamento: (i) o Conselho das Cidades enquanto canal plural de participação da sociedade organizada; e (ii) as condições de funcionamento e o processo decisório no Conselho das Cidades.

1. O Conselho das Cidades enquanto canal plural de participação da sociedade

A pluralidade do Conselho está relacionada à efetiva participação de uma diversidade de sujeitos coletivos nesta esfera pública. Isto requer um tipo de institucionalização que garanta o caráter deliberativo do Conselho na sua área de atuação e garanta o reconhecimento das decisões e pactos estabelecidos no seu interior. Ao mesmo tempo, esta institucionalização deve tornar o Conselho um espaço permanente, para que seu funcionamento não esteja vinculado à vontade dos gestores no exercício dos seus mandatos, sujeito, portanto, a descontinuidade, já que sua existência e funcionamento poderiam ser ameaçados a qualquer momento pelo governo, frente a qualquer descontentamento. Por fim, também devem ser criados mecanismos e instrumentos para tornar a participação dos segmentos populares efetiva, tendo em vista que as reuniões nacionais, em Brasília, criam um custo para a participação, que devem ser assumidos pelo Ministério das Cidades, na perspectiva da criação de um modelo nacional de participação institucionalizada na gestão da política urbana.

Evidentemente nenhuma medida formal burocrática é suficiente para dar conta dos problemas levantados, ainda que a democracia liberal burguesa, que prevê papéis definidos para os executivos e os parlamentos, esteja vivendo uma crise. Apenas a correlação de forças favoráveis, dada na luta política, é que pode garantir essas condições. No entanto essas questões emergiram no Conselho das Cidades e se tornaram objeto de preocupação dos participantes, motivo pelo qual são trazidas aqui.

Para a discussão do ConCidades enquanto um canal plural de participação da sociedade civil, tomaremos como referência três aspectos: (a) o tipo de institucionalização do ConCidades; (b) a diversidade social na sua composição interna e; (c) a adoção de mecanismos e procedimentos de garantia da participação autônoma da sociedade.

O Conselho das Cidades foi regulamentado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva através do decreto n.º 5.031, de 2 de abril de 2004⁶. No primeiro artigo desse decreto, o governo estabeleceu que o Conselho das Cidades é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, tendo 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.

Torna-se preocupante o fato do ConCidades ser resultado de um decreto presidencial e não de uma lei aprovada pelo Poder Legislativo, tornando sua institucionalidade frágil e sua dinâmica dependente da vontade do poder executivo. No entanto, apesar da limitação imposta pelo formato institucional, o Conselho das Cidades conseguiu se constituir em um espaço dinâmico de discussão, mostrando capacidade de tomada de decisões em torno das políticas urbanas discutidas em seu interior, conforme veremos com mais detalhes posteriormente. Para isso, a nosso ver, foi decisivo o alto grau de compromisso do Ministério das Cidades, com destaque para a postura do Ministro Olívio Dutra, que presidiu o Conselho Nacional das Cidades até sua substituição, em julho de 2005, quando em função da reforma ministerial e da necessidade de ampliar sua base de apoio no Congresso, o presidente Lula nomeia Marcio Fortes como Ministro das Cidades. Além disso, é necessário registrar a atuação dos secretários e técnicos do Ministério, que apostaram e investiram nesse espaço como arena de formulação e gestão participativa das políticas urbanas.

É interessante registrar que mesmo com a troca de Ministro o Conselho das Cidades manteve seu funcionamento regular, a II Conferência Nacional das Cidades foi realizada conforme previsto e os conselheiros(as) nela eleitos(as) foram empossados(as) em junho de 2006. Por outro lado, não é possível negar que a troca de ministro trouxe conseqüências em termos do perfil político do Ministério, tornando-o mais conservador e interrompendo algumas das propostas em andamento, apesar desse efeito ter sido um pouco minimizado pela permanência de grande parte da equipe do Ministério nas diversas secretarias que o compõe. Se antes era possível perceber o investimento na direção da articulação das políticas urbanas, com o novo ministro passam a serem perceptíveis os sintomas de fragmentação das mesmas.

Em suma, podemos dizer que, apesar da fragilidade do Conselho, em razão da natureza institucional e de suas atribuições consultivas, foi decisivo o compromisso do Ministério em tornar o Conselho das Cidades uma esfera pública ampliada e democrática de discussão e decisão em torno das políticas urbanas.

⁶ O Conselho das Cidades foi criado, em 2001, por Medida Provisória n. 2220 emitida pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, após a aprovação do Estatuto da Cidade.

Retomando a discussão sobre a pluralidade, percebe-se que na composição do ConCidades existe uma grande diversidade de segmentos sociais representados. Considerando-se os titulares e suplentes que compõem o ConCidades, conta-se a presença de⁷: (i) Instituições Governamentais, com a representação do poder executivo e do poder legislativo nos âmbitos federal, estadual e municipal; (ii) Instituições sindicais e associações profissionais; (iii) Instituições empresariais e patronais; (iv) Instituições da sociedade civil, envolvendo organizações do movimento popular e organizações não-governamentais.

A análise das organizações sociais que compõe o ConCidades indica que os principais sujeitos coletivos relacionados às políticas urbanas se representam no espaço do Conselho das Cidades, abrangendo um amplo leque de identidades, padrões de ação coletiva e segmentos sociais, além do próprio setor governamental, representado por uma diversidade de Ministérios e órgãos públicos. Não obstante essa diversidade, é preciso ter clareza que a representação social no Conselho das Cidades está vinculada aos segmentos sociais com capacidade de organização nacional e presença na cena pública, e que conseguiram de alguma forma legitimidade social na temática urbana. Além disso, constata-se que alguns segmentos sociais importantes têm pequena representação, ou ainda não se fazem representar nesse espaço, como por exemplo, o movimento ambientalista, as organizações ligadas aos catadores de resíduos sólidos, organizações feministas e o movimento negro, colocando como desafio ampliar os segmentos sociais envolvidos com a dinâmica do Conselho das Cidades.

Em relação à composição de gênero, percebe-se a predominância masculina no Conselho das Cidades, em todos os segmentos sociais, apesar das grandes diferenças entre estes. Mas cabe registrar a mudança ocorrida da I para a II Conferência das Cidades, decorrentes, em grande medida das discussões envolvendo a adoção de critérios de gênero na composição desse espaço. Assim, como pode ser observado na Tabela 1, podemos perceber que as mulheres ocupavam apenas 15,5% das 71 vagas titulares do ConCidades na gestão 2004-2005 e passam a representar 22,6% na gestão 2006-2007.

A análise de gênero não deve, porém, ser limitada à composição do Conselho, mas abranger a avaliação das políticas e resoluções aprovadas, já que a categoria gênero se constitui em um dos principais elementos articuladores das relações sociais no contexto urbano. Sua utilização "nos permite entender como os sujeitos sociais estão sendo constituídos cotidianamente por um conjunto de significados impregnados de símbolos culturais, conceitos normativos, institucionalidades e subjetividades sexuadas que atribuem a homens e mulheres um lugar diferenciado no mundo, sendo essa diferença atravessada por relações de poder que conferem ao homem, historicamente, uma posição dominante" (Macedo, 2001). No entanto, o Conselho das Cidades não aprovou nenhuma resolução ou política específica para as mulheres, o que indica que a questão de gênero ou ainda não foi reconhecida como um aspecto relevante, ou está muito secundarizada na agenda do Conselho.

⁷ Note-se que não utilizamos a classificação dos segmentos sociais utilizadas no Conselho das Cidades.

Tabela 1 – Composição de Gênero no Conselho Nacional das Cidades

Segmento Social	Gestão 2004-2005		Gestão 2006-2007	
	% de mulheres	Nº. de Mulheres sobre o total de titulares	% de mulheres	Nº. de Mulheres sobre o total de titulares
Poder Público Federal	14,3	2 (14)	35,7	5 (14)
Poder Público Estadual e Distrito Federal	16,6	1 (6)	11,1	1 (9)
Poder Público Municipal	10,0	1 (10)	16,7	2 (12)
Movimentos Populares	21,0	4 (19)	30,4	7 (23)
Entidades da área empresarial	0	0 (7)	0	0 (8)
Entidades da área dos trabalhadores	14,3	1 (7)	12,5	1 (8)
Entidades da área profissional, acadêmica e de pesquisa.	10,0	1 (5)	33,3	2 (6)
Organizações não-governamentais	33,3	1 (3)	25	1 (4)
Total	15,5	11 (71)	22,6	19 (84)

Fonte: Os dados de 2004/2005 foram tabulados por Taciana Gouveia, ONG SOS Corpo, 2004 e os dados de 2006/2007 por Orlando Alves dos Santos Junior, FASE.

Apesar das limitações observadas, cremos que é possível afirmar que o Conselho das Cidades se apresenta como um espaço público de representação dos principais sujeitos coletivos envolvidos com a problemática urbana brasileira, mostrando capacidade para discutir e estabelecer pactos sociais em torno das políticas de desenvolvimento urbano, incluindo as políticas de habitação, saneamento ambiental e transporte e mobilidade.

O perfil da representação política majoritariamente ligada aos movimentos sociais (incluindo aí além das entidades populares, ONGs, sindicatos e representações profissionais) se deve ao longo processo de luta pela Reforma Urbana no Brasil que unificou diferentes e diversos atores, viés que foi fortemente apoiado pelo Ministro Olívio Dutra. O perfil dessa representação contraria os canais tradicionais pelos quais o governo federal e seus recursos são disputados: prefeituras e governos estaduais buscam canais partidários ou utilizam parlamentares como “despachantes” (as emendas parlamentares cumprem um papel importante nas campanhas parlamentares o que gerou a expressão deputado-vereador); empresários sempre tiveram canais diretos com a área econômica do governo e seus lobbies funcionam também junto ao Congresso. Como essas formas de pressão sobre o orçamento federal mantém-se muito vivas no cenário da coligação partidária para sustentação do governo Lula, o Conselho das Cidades convive com a tensão permanente sobre seu real poder político já que seu fórum não é a principal esfera reconhecida pelos municípios e nem pelos empresários (em que pese a convivência positiva e ainda a surpreendente

representação empresarial na segunda Conferência das Cidades) como arena central de interlocução com o governo.⁸

Uma das condições para que um conselho de gestão se constitua em uma esfera pública ampliada com capacidade de mediação de conflitos e construção de consensos está relacionada aos mecanismos e procedimentos de garantia da participação autônoma⁹ da sociedade, tanto na escolha dos seus representantes, quanto na dinâmica de funcionamento do Conselho. Nossa avaliação do Conselho das Cidades indica a adoção desses mecanismos e procedimentos, através de três medidas: na escolha dos membros da sociedade que compõem o Conselho, eleitos através dos segmentos sociais; na garantia de recursos para deslocamento e hospedagem dos membros dos movimentos sociais, das ONGs e dos trabalhadores¹⁰; e na definição da agenda de discussão do Conselho.

O decreto presidencial Nº. 5.031, de abril de 2004, que dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, estabelece que os representantes, titulares e suplentes, dos segmentos da sociedade civil deverão ser eleitos em assembléia de cada segmento, convocada especialmente para esta finalidade pelo Presidente do Conselho das Cidades – o Ministro das Cidades, devendo ser convocada por meio de edital publicada no Diário Oficial da União, sessenta dias antes do término do mandato de seus membros. Além disso, conforme determina o Regimento Interno do Conselho, aprovado na sua primeira reunião, as vagas pertencem aos órgãos ou entidades, mediante eleição no respectivo segmento, exceto os representantes do poder público, indicados pelos titulares dos órgãos e entidades representados. Vale registrar que as funções dos membros do Concidades não são remuneradas, sendo seu exercício considerado serviço de relevante interesse público. Para viabilizar essa decisão, a assembléia de cada segmento foi realizada durante as conferências nacionais, reunindo os delegados dos segmentos sociais eleitos nas conferências estaduais e os indicados por organizações sociais de caráter nacional.

Os procedimentos adotados garantiram que os segmentos escolhessem autonomamente seus representantes, sem a interferência do poder público, já que os delegados também foram eleitos pelos respectivos segmentos nas conferências estaduais e municipais. Conhecendo a tradição política brasileira, é de bom alvitre não subestimar a possibilidade dos governos locais e das máquinas clientelistas terem influenciado a eleição de delegados da sociedade civil no âmbito local e regional, mas é improvável que este setor tenha capacidade de articulação nacional a ponto de controlar esta escolha, como as duas Conferências Nacionais vem demonstrando. Além

⁸ A ambigüidade das ações do governo federal para atender às pressões do Concidades e às pressões dos empresários ficam evidentes na alocação de R\$ 1 bilhão solicitado pelo Conselho para o FNHIS-Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social em 2006 e as medidas que desoneram a atividade de construção solicitadas pelo empresariado no mesmo ano. Para 2007 a lei orçamentária prevê uma queda de recursos para o FNHIS contrariando solicitação de R\$ 3 bilhões feita pelo Concidades.

⁹ A participação autônoma da sociedade diz respeito às condições necessárias para que as organizações sociais possam se fazer representar na esfera pública e tomar decisões no diálogo com os demais atores.

¹⁰ Na primeira gestão, somente o segmento dos movimentos sociais tinha direito à passagem aérea, garantindo o deslocamento de seus representantes para Brasília. Na II Conferência, a medida foi estendida para os representantes dos segmentos ONG e trabalhadores.

disso, acreditamos que as organizações sociais de caráter nacional tiveram, e têm, maior capacidade de se articularem dentro dos seus respectivos segmentos para elegerem seus representantes, o que garante legitimidade ao Conselho eleito. Assim, avaliamos positivamente os procedimentos adotados e cremos que eles deveriam ser mantidos nas próximas conferências.¹¹

2. As condições de funcionamento e o processo decisório no Conselho das Cidades

A possibilidade dos conselhos de gestão se constituírem em canais democráticos de interação entre governo e sociedade depende da sua efetividade, no sentido da sua capacidade de (i) funcionar enquanto uma arena de debates, gestão de conflitos e construção de consensos, e (ii) tomar decisões e torná-las efetivas no que diz respeito às políticas públicas. Nesta perspectiva, buscamos avaliar as resoluções aprovadas no âmbito do Conselho e sua efetividade, como expressão da capacidade deste órgão em tomar decisões e de fazer cumpri-las através de ações desenvolvidas pelo Ministério das Cidades ou pelo próprio Conselho, quando for o caso.

Nos dois primeiros anos – de abril de 2004 até fevereiro de 2006 – nas oito reuniões que realizou, o Conselho das Cidades aprovou 38 resoluções¹² ligadas à política urbana. Analisando essas resoluções, percebemos que se tratam de questões relevantes, relativas às diretrizes gerais e a regulamentação das políticas nacionais, aos programas desenvolvidos pelo Ministério das Cidades, à política econômica e seus impactos sobre as políticas urbanas, e ao funcionamento do próprio Conselho¹³. Com o objetivo de facilitar a análise, optamos por classificar as resoluções em seis temáticas: (i) dinâmica de funcionamento do Conselho das Cidades; (ii) habitação; (iii) saneamento ambiental; (iv) transporte e mobilidade urbano; (v) planejamento territorial urbano; e (vi) política econômica, Orçamento Geral da União e questões federativas, conforme pode ser observado na Tabela 2 e no Anexo, que traz uma síntese das resoluções aprovadas por temática.

Pela análise realizada, percebemos que o Conselho das Cidades demonstrou boa capacidade de efetivação das decisões tomadas, sobretudo quando se tratavam de recomendações dirigidas ao Ministério das Cidades. Neste ponto, cabe registrar que o Conselho das Cidades, segundo o Decreto Presidencial que o criou, tem competências deliberativas e consultivas, cabendo-lhe, de fato, na maior parte das suas atribuições, propor, recomendar ou sugerir medidas ou políticas dirigidas aos órgãos

¹¹ Não se pode ignorar que parte das lideranças dos movimentos sociais não estão isentos de se renderem aos vícios comuns da prática política brasileira: clientelismo, mandonismo, perpetuação no poder impedindo o surgimento de novas lideranças, manipulação da informação, cooptação, etc. As características de movimentos de massa dificultam mais a manipulação da representação aí do que nas demais forças representadas no Concidades mas seria ahistórico considerá-los puros e isentos dos vícios citados. Os exemplos que confirmam essa afirmação são abundantes.

¹² Em geral, as resoluções foram apresentadas pelos quatro Comitês Técnicos que compõem o Conselho das Cidades, que reuniram-se antes do Plenário do mesmo. Mas, sobretudo nas matérias relativas à dinâmica de funcionamento do Conselho das Cidades, também foram apresentadas resoluções pelos conselheiros(as) diretamente no Plenário.

¹³ Uma descrição detalhada das resoluções aprovadas pode ser encontrada no site do Ministério das Cidades (www.cidades.gov.br).

governamentais. Não obstante esta limitação institucional, constata-se que o Ministério das Cidades, através da Secretaria Executiva do Conselho das Cidades ou das diversas secretarias do Ministério, deu encaminhamento a praticamente todas as resoluções aprovadas, demonstrando compromisso com a construção dessa esfera pública.

**Tabela 2 – Balanço das Resoluções Emitidas pelo Conselho das Cidades
Deliberações Tomadas pelo Conselho das Cidades – 2004-2005**

Temática	Total	Resoluções
1. Dinâmica de Funcionamento do Conselho das Cidades e das Conferências das Cidades.	7	<ul style="list-style-type: none"> • Implementadas: 5 • Em implementação: 1 • Sem resultados: 1
Habitação	5	<ul style="list-style-type: none"> • Implementadas: 4 • Em implementação: 1 • Sem resultados: 0
Saneamento Ambiental	7	<ul style="list-style-type: none"> • Implementadas: 4 • Em implementação: 1 • Sem resultados: 2
Transporte e Mobilidade Urbana	5	<ul style="list-style-type: none"> • Implementadas: 1 • Em implementação: 0 • Sem resultados: 4
Planejamento Territorial Urbano	5	<ul style="list-style-type: none"> • Implementadas: 2 • Em implementação: 2 • Sem resultados: 1
Política Econômica, Orçamento Geral da União e Questões Federativas.	12	<ul style="list-style-type: none"> • Implementadas: 7 • Em implementação: 0 • Sem resultados: 4

Fonte: Tabulação produzida pelos autores, a partir do balanço produzido pelo Ministério das Cidades e das resoluções publicadas no Diário Oficial da União, com base nas resoluções aprovadas nas oito reuniões realizadas entre abril de 2004 até fevereiro de 2006.

Observações: Na análise das resoluções, utilizamos os seguintes critérios: (i) Implementada: decisões que foram cumpridas pelos órgãos competentes, e produziram resultados efetivos ou parciais, conforme a resolução aprovada no Conselho das Cidades; (ii) Em implementação: refere-se àquelas resoluções onde as medidas estão em fase de implementação e que sua efetividade ainda não pode ser ainda plenamente avaliada; (iii) Sem resultados: resoluções que não foram implementadas pelos órgãos governamentais responsáveis ou que, quando implementadas, não produziram resultados efetivos.

Apesar disso, percebe-se dois tipos de resoluções aprovadas, aquelas dirigidas ao Ministério das Cidades, e, portanto, sob sua responsabilidade direta, e outras dirigidas a outros órgãos ou Ministérios, nas quais as deliberações foram aprovadas na forma de recomendações e onde o Ministério das Cidades tem pouca governabilidade além de informar a decisão ao órgão ou Ministério responsável. De fato, a implementação das decisões ocorreu, via de regra, sob as resoluções que incidiam diretamente sob ações do próprio Ministério das Cidades. Aqui, cabe destacar o tema da política econômica, onde das 12 resoluções aprovadas, quatro não tiveram resultados concretos, sendo ignoradas pelos órgãos competentes para onde as resoluções foram encaminhadas – Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Conselho Monetário Nacional e Banco Central.

Uma questão importante a ser destacada se refere à intersectorialidade das ações no campo da política urbana. A articulação entre os programas de regularização fundiária, de habitação, de saneamento ambiental e de transporte e mobilidade urbana ainda se mostraram incipientes, não se observando resoluções voltadas para a integração efetiva das diferentes políticas setoriais. Tampouco os Comitês Técnicos fizeram reuniões entre si para discutir programas, projetos e ações conjuntas. Assim, as possibilidades de articulação das diversas secretarias ficaram restritas às Plenárias do Conselho das Cidades, onde foram apresentadas as discussões dos diversos Comitês Técnicos, e às reuniões realizadas no âmbito do Ministério, o que, a nosso ver, limitou as potencialidades do Conselho das Cidades como espaço de gestão de políticas urbanas integradas.

A saída do Olívio Dutra do Ministério das Cidades interrompeu a continuidade da estratégia traçada para a PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Nos primeiros dois anos os esforços foram dirigidos para a institucionalização e funcionamento do Ministério, a retomada dos investimentos públicos (que foram bem sucedidos em habitação e saneamento ambiental), a estruturação das Secretarias Nacionais com suas políticas setoriais, a readequação dos organismos que foram herdados pelo Ministério (Denatran, CBTU e Transurb) e especialmente a realização da Conferência Nacional das Cidades e a implantação do Conselho das Cidades, o que ocorreu no primeiro semestre de 2004.

Para dar continuidade a essa estratégia estava em curso o desenvolvimento de várias propostas que tinham uma abordagem mais holística e que estavam sendo cobradas especialmente pelo Ministério da Reforma Agrária e pelo Ministério do Desenvolvimento Regional além do próprio Concidades. De todas as propostas iniciadas no começo de 2005 interessa destacar três:

1. Elaboração de um Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano para a definição de prioridades no território brasileiro baseada em indicadores sócio-econômicos-ambientais-territoriais, em consonância com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Para tanto contratado um diagnóstico sobre as cidades brasileiras, elaborado pela Professora Tânia Bacelar, o qual foi apresentado ao Concidades no mês de julho de 2005. Infelizmente esse trabalho não teve continuidade, mas o excelente produto finalizado ainda pode servir de base para um futuro plano e para a definição de prioridades do desenvolvimento urbano no território brasileiro e em suas diversas regiões.

2. Programa para Regiões Metropolitanas. Três trabalhos foram previstos para servir de base à formulação e institucionalização desse programa:

- 2.1. Competências constitucionais e pacto federativo. Por meio do qual se pedia ao jurista constitucionalista Nelson Saule para estudar, no âmbito do pacto federativo, a necessidade ou não de lei complementar à CF de 88 para precisar o conceito de Regiões Metropolitanas e as exigências para sua gestão visando, com a devida cautela para não agredir o pacto, aperfeiçoar suas definições e forma de gestão. Esse trabalho também foi apresentado ao

Conselho das Cidades em julho de 2005, mas também não teve prosseguimento. O Conselho deveria discutir a possível apresentação pelo governo federal de lei complementar à CF 88 sobre RMs, ao Congresso Nacional.

2.2. Análise das metrópoles brasileiras (fiscal, institucional, socioeconômica e territorial) e mapeamento das áreas vulneráveis nas principais metrópoles brasileiras. Esse trabalho, coordenado pelo Prof. Luiz César de Queiroz Ribeiro e elaborado por professores de 12 universidades brasileiras, forneceu material para a construção da cooperação federativa em torno das RMs. Este trabalho também não teve aproveitamento após a saída do Ministro Olívio Dutra.

2.3. Por fim, estava previsto ainda o início de uma grande concertação com representantes governamentais de RMs visando constituir um fórum e um pacto sobre o Programa para as RMs. A ONG encarregada dessa agenda não chegou a ter o contrato fechado com a mudança de Ministros.

3. Política Nacional de Pesquisa para o Desenvolvimento Urbano. A parceria entre o MCidades e a ANPUR- Associação Nacional de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional estava em andamento em 2005 bem como tratativas com CNPQ, FINEP e CAPES para discussão de um documento contendo um levantamento das linhas de pesquisas prioritárias para a PNDU – tanto gerais quanto setoriais. O Ministério previa envolver todos os professores e pesquisadores nacionais nesse debate e já tinha o acordo da ANPUR que se responsabilizou em promover essa mobilização nacional. Infelizmente esse processo também foi paralisado e nem chegou à discussão no Concidades.¹⁴

Todos esses estudos e propostas, desenvolvidos no âmbito da Secretaria Executiva em colaboração com as secretarias nacionais, pretendiam fundamentar a equipe do Ministério e o Conselho das Cidades para os próximos passos da PNDU. Sua paralisação teve evidente impacto negativo, mas com a permanência dos secretários nacionais e respectivas equipes, na mudança de ministros, ele foi minimizado.

No âmbito do que foi aprovado pelo Concidades vale a pena destacar a campanha *Plano Diretor Participativo: cidade de todos*, lançada em maio de 2005 pelo Conselho das Cidades, a qual representou uma experiência de articulação intersetorial interessante. A Campanha definiu como seus 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. Apesar de todos os limites para a efetivação dessa

¹⁴ Some-se a essas propostas, os trabalhos também interrompidos, total ou parcialmente, com a saída do Ministro Olívio Dutra: Indicadores Intra-urbanos e a proposta do IQVU- Índice de Qualidade de Vida Urbana, elaborado pelo IDHS/MG; Programa Nacional de Capacitação das Cidades e Sistema Nacional de Informação das Cidades, desenvolvidos no contexto do Ministério. Estava pronta para entrar no ar ainda a REDE DU – Rede Desenvolvimento Urbano que pretendia colocar em contato e permitir a troca de informações entre entidades e instituições na área do Desenvolvimento Urbano.

articulação, em razão da ênfase dos planos diretores na regulação do uso do solo, entendemos que a reflexão em torno dessa experiência pode produzir aprendizados, tendo em vista que a campanha do Plano Diretor Participativo ampliou os sujeitos políticos nas discussões sobre as cidades e pode dar frutos para a implementação da função social da propriedade, após muita luta e conflito social, com certeza. O desafio está relacionado a construção de metodologias que permitam tratar de forma articulada as temáticas estratégicas da política urbana, sobretudo as questões relativas à produção das cidades, envolvendo a articulação entre a propriedade da terra, o financiamento habitacional e a rede de transportes e de infra-estrutura, o que implica na compreensão da dinâmica espaço-temporal sob o capitalismo contemporâneo e em especial a relação entre o capital e o trabalho na produção do espaço urbano (Harvey, 2000).

Em geral, as polêmicas neste primeiro ano de funcionamento do Conselho das Cidades ficaram circunscritas a questões pontuais das políticas setoriais – habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana, e planejamento territorial urbano, dividindo segmentos sociais específicos¹⁵.

Os representantes do governo federal, em geral, e o Ministério das Cidades, em particular, se posicionaram, via de regra, favoráveis às resoluções aprovadas, participando das negociações em torno da sua elaboração. De fato, o Ministério das Cidades só foi derrotado na sua posição duas vezes. A primeira foi na votação de uma resolução sobre a regulação dos veículos moto-táxi, que depois de aprovada teve que ser revogada em função da reação da imprensa e de amplos segmentos da sociedade, o que não foi contestado pelo próprio Conselho das Cidades, indicando que a mesma pode ter sido votada sem o necessário aprofundamento da sua parte.

A segunda, quando da aprovação do regimento para a II Conferência das Cidades, se referia à definição dos percentuais de participação dos delegados dos diversos segmentos sociais, onde o governo federal defendia uma diminuição do percentual de delegados dos movimentos populares e um aumento no percentual dos delegados dos governos estaduais e municipais. Neste caso, o Conselho das Cidades aprovou a manutenção dos mesmos percentuais utilizados na I Conferência, o que foi acatado pelo governo federal, que decidiu diminuir o seu próprio percentual de forma a aumentar a participação dos governos estaduais e municipais.

Frente à quantidade de resoluções aprovadas, e apesar dos dois pequenos conflitos apontados acima, cremos que é possível afirmar que tem sido gerada uma nova interação entre o Ministério das Cidades e os diversos segmentos sociais com presença no Conselho, se constituindo uma dinâmica de negociação, gestão de conflitos e

¹⁵ A proposta de política nacional de saneamento ambiental, por exemplo, aprovada no Comitê Técnico de Saneamento Ambiental e no Conselho das Cidades em 2005, só não recebeu o apoio dos representantes da AESBE – Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais, da ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e pelo observador do Estado de Paraíba (que tem direito a voto no Comitê Técnico), alcançando um grau de consenso que envolveu o segmento governamental, empresarial, movimentos populares, associações profissionais e organizações não-governamentais.

construção de consensos, capaz de influenciar as decisões do poder público, ou seja, do Ministério das Cidades e dos órgãos do governo responsáveis pela política urbana.

Conclusão: desafios para a construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano sustentável e democrática.

De acordo com nossa Constituição Federal a política urbana deve ser, necessariamente, produto resultante de uma cooperação federativa. Mas a questão não é apenas jurídica. O Brasil não tem tradição de pacto federativo e compartilhamento na solução de problemas da esfera pública. Interesses paroquiais se superpõem a interesses gerais. Como explicar que metrópoles como São Paulo e Rio de Janeiro, que são maiores do que a maior parte dos países da América Latina, não tenham um organismo de gestão compartilhada para seus 17 e 10 milhões de habitantes, respectivamente? Quais as conseqüências econômicas, sociais e ambientais da ausência de uma política metropolitana e de acordos intergovernamentais num mesmo território? Qual o custo de tamanha irracionalidade e desarticulação que se escancara na desorganização do transporte coletivo ou no destino do lixo, por exemplo? Como garantir que a ação federal supere o clientelismo das emendas parlamentares para constituir regras, prioridades e diretrizes resultantes de indicadores socioeconômicos e territoriais? E, o que é mais difícil, como garantir uma proposta que seja duradoura e democrática? A construção de uma esfera com participação direta, se não dá conta de todos esses problemas, ainda é a forma mais eficaz de perseguir esses objetivos. Ela pode constituir uma forte resistência à extinção de conquistas alcançadas pelo movimento nacional de reforma urbana ao longo dos últimos anos, em especial daquelas garantidas no governo Lula, e forte alavanca para alcançar metas pactuadas. Trata-se da construção de paradigmas que articulam conhecimento técnico e crítico, fruto da produção acadêmica e profissional, com o conhecimento trazido pelos que vivem e produzem a cidade.

A construção de paradigmas que orientam e organizam as lutas sociais, ainda que setorialmente, não deve ser desprezada. Aliás, é pelas lutas e contradições vividas no cotidiano que muitas pessoas começam a desenvolver sua consciência social. Apesar do desprezo pela questão urbana (por parte dos economistas do *establishment* e pela mídia especialmente) não há projeto de desenvolvimento que não passe pelas cidades. E estas ainda constituem um desafio para a esquerda brasileira, um desafio que não é banal para a história do país.

A análise do funcionamento do Conselho das Cidades e do ciclo de conferências das cidades no período 2005-2006 nos leva a concluir que esse processo representou uma importante inovação na participação social e na intermediação entre governo e sociedade, envolvendo processos de negociação, construção de consensos, deliberação e influência sobre a gestão do Ministério das Cidades. Alguns aspectos da experiência do funcionamento do Conselho das Cidades fundamentam esta assertiva.

Primeiro, o Conselho das Cidades está se constituindo em uma arena de interação entre o governo e a sociedade, nas quais os interesses oriundos da sociedade, do mercado e do poder público são expressos, mediados, criando, portanto, condições para a

instauração de processos consensuais de tomada de decisões e aumento da eficácia e efetividade das políticas públicas locais. Esta interação propiciou a criação de uma agenda legitimada de problemáticas e políticas que impulsionaram ações do Ministério das Cidades, conforme pudemos perceber na análise da efetividade das resoluções aprovadas pelo Conselho.

O contato dos atores nacionais entre si e com os dirigentes e técnicos governamentais, em segundo lugar, propiciou a emergência de acordos cognitivos sobre o diagnóstico dos problemas urbanos e sobre as prioridades e desafios do poder público, além do estabelecimento de parcerias e alianças, pontuais e estratégicas, entre esse conjunto de atores nacionais. Por exemplo, o poder público, normalmente visto como monolítico, pôde ser compreendido na sua complexa teia institucional, e o setor empresarial, geralmente visto com desconfiança pelos segmentos populares, pôde ser conhecido na sua diversidade, permitindo, assim, alianças em torno de interesses comuns. De fato, esta experiência possibilitou uma nova forma de fazer política para os todos os atores envolvidos, o que implica, ao mesmo tempo, no reconhecimento dos interesses contraditórios e conflitantes, sem os quais não pode haver negociação e construção de consensos verdadeiros.

Por fim, como consequência, podemos dizer que a dinâmica do Conselho representou um processo de educação republicana e democrática em torno do debate sobre a cidade e as políticas urbanas.

Mas, apesar de todos os avanços identificados, também é importante reconhecer alguns desafios que devem ser enfrentados na perspectiva de construir o Conselho enquanto um canal de democratização da política nacional de desenvolvimento urbano: (i) alguns segmentos sociais importantes ainda não estão representados no Conselho das Cidades, como, por exemplo, o movimento ambientalista, as organizações feministas e o movimento negro, tornando necessário ampliar a participação dos atores sociais de caráter nacional envolvidos nessa experiência; (ii) de fato, o Conselho Nacional das Cidades ainda se mostra fortemente impulsionado pelo compromisso do Ministério das Cidades, o que restringe o seu alcance na definição de políticas e programas articulados com a ação de outros órgãos governamentais. Assim, é fundamental envolver os diversos Ministérios representados no seu interior, de forma a aumentar a capacidade decisória do Conselho; (iii) a inexistência de um sistema de participação em torno das políticas urbanas, nos estados e municípios, também se revela como um desafio, tornando necessário desenvolver mecanismos e instrumentos – inclusive vinculados ao repasse de recursos – que incentivem a institucionalização de conselhos estaduais e municipais das cidades; (iv) em termos do seu funcionamento, parece importante avançar em alguns limites evidenciados no decorrer dessa experiência, sobretudo no que refere-se ao enfrentamento da questão metropolitana, assumindo-a como temática estratégica para pensar um novo projeto de desenvolvimento para o país, e o monitoramento do orçamento do Ministério das Cidades, na divulgação das decisões tomadas e na relação com a sociedade; (v) por fim, também é imprescindível reconhecer os limites decorrentes do Decreto Presidencial que o criou e alterar o estatuto institucional-jurídico do Conselho das Cidades, de forma a torná-lo uma

instância participativa aprovada por lei pelo Congresso Nacional e garantir seu caráter deliberativo.

Como tentamos argumentar, o ciclo de Conferências das Cidades indica o potencial desse espaço em se constituir em esfera pública de concertação entre os diferentes atores e seus respectivos interesses em torno de políticas públicas pactuadas socialmente, possibilitando a proposição de uma nova política de desenvolvimento urbano e de políticas de novo tipo nas áreas de habitação, de saneamento ambiental, de mobilidade e transporte, e de planejamento territorial urbano. O grande desafio está ligado à produção de alternativas para as desigualdades sociais nas cidades, enfrentando as tendências ao desenvolvimento desigual que se verificam no cenário urbano brasileiro.

Ao contrário do que muitos pensam, a busca de um pacto num debate aberto que conta com a participação de governos e sociedade, onde estão presentes interesses divergentes relacionados à produção e usufruto da cidade, não pretende criar falsos pactos ou subordinar interesses, mas fazer emergir conflitos que sempre foram sufocados pela tradição política brasileira. O debate democrático é profundamente transformador no Brasil por isso ele acontece tão raramente e tão pontualmente. A política resultante depende da correlação de forças e por isso é limitada, mas estamos diante de um processo que é emancipador na medida em que se amplia o nível de consciência sobre a realidade e, portanto, sobre as relações que perpetuam a desigualdade e a dominação. Mas os desafios são maiores do que a ampliação da consciência: há que se edificar um espaço de debates com capacidade de definir propostas coletivas que possam transformar as cidades brasileiras, tal como buscam os Conselhos e as Conferências das Cidades.

Bibliografia

AVRITZER, Leonardo. *Cultura Política, Associativismo e Democratização: uma análise do associativismo no Brasil*. DCP/FAFICH/UFMG. mimeo. 1998.

BORON, Atilio A. *Tras El Búho de Minerva: mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2000.

DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006

DUPAS, Gilberto. *Economia Global e Exclusão Social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2003.

HARVEY, David. *O Novo Imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2004
_____. *Espaços de Esperança*. São Paulo: Loyola, 2000.

- MACEDO, Márcia S. Relações de gênero no contexto urbano: um olhar sobre as mulheres. In. *Perspectivas de Gênero: Debates e questões para as ONGs*. Recife: GT Gênero - Plataforma de Contrapartes Novib / SOS CORPO Gênero e Cidadania, 2002.
- MANTEGA, Guido. *Determinantes e Evolução das Desigualdades no Brasil*. In. Observatório da Cidadania. Uruguai: Instituto del Tercer Mundo; Rio de Janeiro: IBASE, n. 2, 1998.
- _____. *A Crise Econômica e Suas Conseqüências Sobre o Emprego e a Renda no País*. In Observatório da Cidadania. Uruguai: Instituto del Tercer Mundo; Rio de Janeiro: IBASE, n. 3, 1999.
- MARICATO, Ermínia. *Metrópole na Periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.
- Ministério das Cidades. *Atas das reuniões do Conselho das Cidades*, Brasília, 2004, mimeo.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1996.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, CARDOSO, Adauto Lúcio. *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2003.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a Democracia*. São Paulo:
- SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. *Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas*. Rio de Janeiro: FASE, 2002.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. Poliarquia em 3D. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.41, n.2, 1998.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro: FASE, 1995.
- _____. *Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2001
- _____. *Reforma Urbana e Gestão Democrática: um ano de funcionamento do Conselho das Cidades*. Rio de Janeiro: FASE, 2005, mimeo (disponível no site www.forumreformaurbana.org.br)
- 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, O.A., AZEVEDO, S., RIBEIRO, L.C.Q.. *Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2004

Anexo – Tabela Síntese das Resoluções Emitidas pelo Conselho das Cidades
Deliberações Tomadas pelo Conselho das Cidades – 2004-2005

Temática	Total	Resoluções
1. Dinâmica de Funcionamento do Conselho das Cidades e das Conferências das Cidades.	7	<ul style="list-style-type: none"> • Implementadas: 5 • Em implementação: 1 • Sem resultados: 1
<ul style="list-style-type: none"> • Aprovação do regimento interno do Conselho das Cidades (2004). 		<ul style="list-style-type: none"> • Implementada – o regimento foi cumprido, orientando o funcionamento do ConCidades.
<ul style="list-style-type: none"> • Propõe diretrizes e recomendações para criação de Conselhos Estaduais e Municipais da Cidade ou equivalentes (2004). 		<ul style="list-style-type: none"> • Em implementação – as recomendações progressivamente estão sendo implementadas pelos governos estaduais e municipais.
<ul style="list-style-type: none"> • Instituir um Grupo de Trabalho (GT) para elaborar uma proposta de anteprojeto de lei de institucionalização do Conselho das Cidades e das Conferências Nacionais (2004). 		<ul style="list-style-type: none"> • Sem resultado – O GT chegou a fazer uma reunião em 2005, mas não chegou a apresentar a proposta de anteprojeto.
<ul style="list-style-type: none"> • Instituir um Grupo de Trabalho (GT) com a finalidade de fazer uma proposta de organização para a II Conferência Nacional das Cidades (2004). 		<ul style="list-style-type: none"> • Implementada – O GT funcionou satisfatoriamente e apresentou a proposta de regimento na última reunião de 2004.
<ul style="list-style-type: none"> • Aprova o Regimento da 2ª Conferência Nacional das Cidades (2004). 		<ul style="list-style-type: none"> • Implementada – O Regimento foi aprovado e efetivamente adotado na organização da II Conferência.
<ul style="list-style-type: none"> • Acrescenta normas ao Regimento da 2ª Conferência Nacional das Cidades (2005). 		<ul style="list-style-type: none"> • Implementada – O Regimento foi aprovado e efetivamente adotado na organização da II Conferência.
<ul style="list-style-type: none"> • Acrescentar normas ao Regimento Interno da 2ª Conferência e dispõe sobre o processo eleitoral de renovação dos membros do Conselho das Cidades (2005). 		<ul style="list-style-type: none"> • Implementada – as normas foram adotadas e o processo eleitoral de renovação dos membros do ConCidades foi efetivamente cumprido.
Habitação	5	<ul style="list-style-type: none"> • Implementadas: 4 • Em implementação: 1 • Sem resultados: 0
<ul style="list-style-type: none"> • Recomendar ao Senado Federal a aprovação do PL 2710/92 (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social), já aprovado na Câmara dos Deputados (2004). 		<ul style="list-style-type: none"> • Implementada. A lei do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social foi aprovada no Senado e posteriormente sancionada pelo Presidente da República.
<ul style="list-style-type: none"> • Apóia e recomenda a urgente votação do Projeto de Lei 3065/2004, que estabelece mecanismos e instrumentos que ampliam as garantias e proteção ao comprador de imóvel (2004). 		<ul style="list-style-type: none"> • Implementado. Trata do patrimônio de afetação, transformando-se na Lei 10.931.
<ul style="list-style-type: none"> • Cria um grupo de trabalho com a finalidade de mapear os conflitos relativos a deslocamentos e despejos no país e identificar as tipologias do problema sugerindo soluções estruturais (2005). 		<ul style="list-style-type: none"> • Em implementação – O GT fez poucas reuniões, com funcionamento pouco efetivo. Em 2006, com a posse dos novos conselheiros, o GT foi retomado.
<ul style="list-style-type: none"> • Recomenda ao Ministério das Cidades a não obrigatoriedade da garantia (por parte 		<ul style="list-style-type: none"> • Implementado – As regras foram alteradas e agora o seguro corresponde à

do agente financeiro) dos valores referentes ao total dos subsídios, nos próximos leilões do PSH Programa de subsídio à Habitação de Interesse Social (2005).		metade do total dos subsídios, divididos em duas parcelas, sendo a segunda liberada após a execução das obras correspondentes a primeira metade.
<ul style="list-style-type: none"> • Propõe a composição do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS (2006). 		<ul style="list-style-type: none"> • Implementada – a Composição do Conselho do Fundo aprovada pelo ConCidades foi adotada pelo governo federal.
Saneamento Ambiental	7	<ul style="list-style-type: none"> • Implementadas: 4 • Em implementação: 1 • Sem resultados: 2
<ul style="list-style-type: none"> • Propõe a fiscalização dos projetos e ações incluídos no “Programa de Saneamento Ambiental e Urbano em Regiões Metropolitanas”, pelos Conselhos Municipais de Saúde e pelos futuros Conselhos Municipais da Cidade (2004). 		<ul style="list-style-type: none"> • Sem resultados – Efetivamente o Programa não foi fiscalizado e monitorado pelos conselhos municipais.
<ul style="list-style-type: none"> • Apóia o Anteprojeto de Lei da Política Nacional de Saneamento Ambiental e decide realizar diversos Seminários no país para discutir o mesmo (2004). 		<ul style="list-style-type: none"> • Implementada – O Conselho das Cidades manifestou apoio ao projeto de lei da política nacional de saneamento ambiental e realizou seminários em todas as regiões do país. Como resultado foi instituído um GT Interministerial para discussão do projeto.
<ul style="list-style-type: none"> • Recomenda que o Ministério das Cidades intervenha no debate sobre o PL Complementar 01/2003, que restringe a aplicação de recursos do setor de saúde em saneamento ambiental (2004). 		<ul style="list-style-type: none"> • Implementada – a decisão gerou um debate com o Conselho Nacional de Saúde e um entendimento conjunto visando a aprovação do projeto com emendas que contemple as preocupações do Conselho das Cidades (ver próxima resolução).
<ul style="list-style-type: none"> • Apóia os esforços do Conselho Nacional de Saúde pela tramitação em caráter de urgência/urgentíssima do PLC n.º 01/2003, com os ajustes da redação dos incisos que trata dos recursos para saneamento (2004). 		<ul style="list-style-type: none"> • Em implementação – o PL ainda está em tramitação, com o apoio do Conselho das Cidades e do Conselho da Saúde.
<ul style="list-style-type: none"> • Apóia o anteprojeto de lei que regulamenta a política de saneamento elaborado pelo Grupo de Trabalho Interministerial de Saneamento Ambiental, instituído por Decreto Presidencial de 22 de setembro de 2004, e recomendar seu encaminhamento ao Congresso Nacional (2005). 		<ul style="list-style-type: none"> • Implementado – O Anteprojeto foi encaminhado ao Congresso Nacional em 2005.
<ul style="list-style-type: none"> • Recomenda ao Ministério das Cidades o desenvolvimento de um programa de sensibilização sobre saneamento ambiental e planejamento urbano visando à incorporação da temática de saneamento ambiental nos Planos Diretores Municipais (2005). 		<ul style="list-style-type: none"> • Sem resultado – Efetivamente não foi desenvolvido o programa de sensibilização.
<ul style="list-style-type: none"> • Recomenda ao Ministério das Cidades 		<ul style="list-style-type: none"> • Implementado – os critérios para

que continue a observar os critérios para alocação de recursos do OGU para o Programa de Saneamento Ambiental em Regiões Metropolitanas definidos na seleção de municípios em 2005 e 2006 (2005).		alocação de recursos no programa foram efetivamente observados pelo Ministério das Cidades.
Transporte e Mobilidade Urbana	5	<ul style="list-style-type: none"> • Implementadas: 1 • Em implementação: 0 • Sem resultados: 4
<ul style="list-style-type: none"> • Apóia as ações do Ministério das Cidades visando a redução dos custos do transporte coletivo urbano e baratear suas tarifas (2004). 		<ul style="list-style-type: none"> • Sem resultados. O Conselho manifestou seu apoio, mas o objetivo de reduzir as tarifas não foi alcançado.
<ul style="list-style-type: none"> • Apóia a campanha "Jornada Mundial na cidade sem meu carro" (2004). 		<ul style="list-style-type: none"> • Implementada – a "Jornada Mundial na cidade sem meu carro" foi realizada no dia 22 de setembro com o apoio do ConCidades.
<ul style="list-style-type: none"> • Recomendar ao Ministério da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão a imediata utilização dos recursos contingenciados do Fundo Nacional de Segurança e Educação do Trânsito (FUNSET) em projetos e programas de educação e segurança no trânsito (2004). 		<ul style="list-style-type: none"> • Sem resultados. Os recursos do FUNSET não foram liberados.
<ul style="list-style-type: none"> • Apóia os encaminhamentos do Ministério das Cidades visando a redução de 50% no preço do óleo diesel com o objetivo de reduzir o valor das tarifas em 10% no mínimo (2004). 		<ul style="list-style-type: none"> • Sem resultados – O Conselho manifestou seu apoio, mas o objetivo de reduzir as tarifas não foi alcançado.
<ul style="list-style-type: none"> • Determina que o Ministério das Cidades envie ações junto ao governo federal para a reativação do Grupo de Trabalho, que inclui Governos Estaduais, os operadores dos serviços, os fabricantes de veículos, com vistas à efetivação das medidas propostas para o barateamento das tarifas do transporte coletivo (2005). 		<ul style="list-style-type: none"> • Sem resultados – Apesar do posicionamento do ConCidades, o GT não foi reativado pelo governo federal.
Planejamento Territorial Urbano	5	<ul style="list-style-type: none"> • Implementadas: 2 • Em implementação: 2 • Sem resultados: 1
<ul style="list-style-type: none"> • Decide realizar uma Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização visando a elaboração e implementação de Planos Diretores Participativos, com o objetivo de construir cidades incluídas, democráticas e sustentáveis (2004). 		<ul style="list-style-type: none"> • Implementada – A campanha foi lançada e realizada durante 2005 e 2006.
<ul style="list-style-type: none"> • Emite orientações e recomendações para os municípios, voltadas para a implementação dos Planos Diretores de acordo com o Estatuto da Cidade (2005). 		<ul style="list-style-type: none"> • Em implementação – diversos municípios estão progressivamente incorporando as recomendações emitidas pelo Conselho.
<ul style="list-style-type: none"> • Solicita à Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara Federal a realização de uma audiência, em agosto de 2005, para 		<ul style="list-style-type: none"> • Sem resultados – Apesar da solicitação do ConCidades, a Comissão de Desenvolvimento Urbano não promoveu a

discussão do substitutivo da PL 3057 (lei de parcelamento do solo urbano e regularização fundiária) (2005)		audiência para discussão desse substitutivo.
<ul style="list-style-type: none"> • Emite as orientações e recomendações sobre os conteúdos mínimos do Plano Diretor (2005). 		<ul style="list-style-type: none"> • Em implementação – As orientações foram divulgadas para os municípios e têm orientado e influenciado a elaboração dos planos diretores municipais.
<ul style="list-style-type: none"> • Recomenda ao Ministério das Cidades a inclusão do critério de priorização dos municípios com populações tradicionais no Manual da Sistemática 2006 do Programa Fortalecimento da Gestão Urbana – Plano Diretor (2006). 		<ul style="list-style-type: none"> • Implementado – O critério proposto foi incluído conforme deliberação do ConCidades.
Política Econômica, Orçamento Geral da União e Questões Federativas.	12	<ul style="list-style-type: none"> • Implementadas: 7 • Em implementação: 0 • Sem resultados: 4
<ul style="list-style-type: none"> • Recomenda a autorização de recursos suplementares pelo Banco Central e pelo Conselho Monetário Nacional – CMN, para ações de saneamento ambiental (2004). 		<ul style="list-style-type: none"> • Implementada – O Conselho Monetário Banco Central, de acordo com a decisão do ConCidades, aprovou a suplementação dos recursos para ações em saneamento.
<ul style="list-style-type: none"> • Recomenda ao Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que mantenha os limites percentuais históricos do FCP-SAN (2004). 		<ul style="list-style-type: none"> • Implementada – O Conselho Curador do FGTS, de acordo com a decisão do ConCidades, manteve os limites percentuais históricos do FCP-SAN.
<ul style="list-style-type: none"> • Recomendar ao Congresso Nacional e ao Conselho Curador do FGTS a não aprovação de propostas que alterem as regras que definem as áreas nas quais os recursos podem ser aplicados (2004). 		<ul style="list-style-type: none"> • Implementada – o Congresso Nacional e o Conselho Curador do FGTS, de acordo com a resolução do ConCidades, não aprovaram alterações nas regras de utilização dos recursos.
<ul style="list-style-type: none"> • Recomenda aos Parlamentares do Congresso Nacional que as emendas de alocação de recursos para o Ministério das Cidades sejam destinadas, prioritariamente, para apoiar os municípios na sua elaboração dos Planos Diretores Participativos (2004). 		<ul style="list-style-type: none"> • Sem resultados – O Conselho fez a recomendação ao Congresso, mas o objetivo de alocar recursos do OGU para a elaboração dos Planos Diretores não foi alcançado.
<ul style="list-style-type: none"> • Recomenda a participação do Ministério das Cidades no CMN, na discussão e tomada de decisões sobre temas relacionados ao desenvolvimento urbano, em especial, Sistema Financeiro da Habitação, Sistema Financeiro de Saneamento, e Sistema de Financiamento Imobiliário (2004). 		<ul style="list-style-type: none"> • Sem resultados – O Conselho fez a recomendação, mas a participação do Ministério das Cidades no CMN não foi garantida.
<ul style="list-style-type: none"> • Recomenda aos Ministérios da Fazenda, Planejamento, ao Banco Central e ao Conselho Monetário Nacional que reavaliem os critérios estabelecidos na definição das capacidades de endividamento e de pagamento para a concessão de financiamentos ao setor público, em 		<ul style="list-style-type: none"> • Implementado Parcialmente – algumas regras foram alteradas, apesar das restrições da lei de responsabilidade fiscal.

saneamento ambiental (2004).		
<ul style="list-style-type: none"> • Recomenda que o Ministério da Fazenda que decida pelo retorno dos patamares das alíquotas do Cofins cobrados das companhias de saneamento básico (2005). 		<ul style="list-style-type: none"> • Sem resultados – Apesar da recomendação do Conselho das Cidades, o Ministério da Fazenda não adotou a medida, mantendo o aumento da Confins cobrado das companhias de saneamento básico. A medida está sendo contemplada no projeto de lei.
<ul style="list-style-type: none"> • Recomenda ao Ministério da Fazenda a busca de alternativas que permitam às autarquias de saneamento com boa situação financeira acessar fontes públicas de financiamento independentemente da situação financeira dos municípios (2005). 		<ul style="list-style-type: none"> • Sem resultados – Apesar da recomendação do Conselho das Cidades, o Ministério da Fazenda não adotou medidas alternativas que permitissem as autarquias acessar recursos público na situação descrita.
<ul style="list-style-type: none"> • Recomenda ao Conselho Monetário Nacional que adote medida permitindo ao Sistema Financeiro Nacional contratar, no exercício de 2005, operações de crédito com tomadores públicos para o financiamento de empreendimentos de saneamento ambiental no valor de pelo menos R\$ 3,3 bilhões (2005) 		<ul style="list-style-type: none"> • Implementada – O CMN adotou medida permitindo ao SFN contratar operações de crédito no valor de R\$ 2,9 bilhões.
<ul style="list-style-type: none"> • Recomenda ao Ministério do Planejamento a suplementação orçamentária para destinação de recursos para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social no valor de R\$1.200.000.000,00 (2005). 		<ul style="list-style-type: none"> • Implementado – Essa resolução, em conjunto com a seguinte, serviu de pressão para a efetivação da proposta. O Governo Federal suplementou o orçamento destinado para o Fundo Nacional de Habitação através de medida provisória no valor de R\$ 890 milhões.
<ul style="list-style-type: none"> • Recomendar ao Ministério do Planejamento o encaminhamento de emenda retificativa ao Congresso Nacional para efetivar o compromisso de alocar 600 milhões no Orçamento Geral da União de 2006 (2005) 		<ul style="list-style-type: none"> • Implementado – Essa medida, junto com a anterior, serviu de pressão para a efetivação da proposta. O Governo Federal suplementou o orçamento destinado para o Fundo Nacional de Habitação através de medida provisória no valor de R\$ 890 milhões.
<ul style="list-style-type: none"> • Conclama o Presidente da República a regulamentar, com a máxima urgência possível, a Lei no. 11.107, de 6 de abril de 2005 – Lei de Consórcios Públicos (2006). 		<ul style="list-style-type: none"> • A

Fonte: Tabulação produzida pelos autores, a partir do balanço produzido pelo Ministério das Cidades e das resoluções publicadas no Diário Oficial da União.

Observações: Na análise das resoluções, utilizamos os seguintes critérios: (i) Implementada: decisões que foram cumpridas pelos órgãos competentes, e produziram resultados efetivos ou parciais, conforme a resolução aprovada no Conselho das Cidades; (ii) Em implementação: se refere àquelas resoluções onde as medidas estão em fase de implementação e que sua efetividade ainda não pode ser ainda plenamente avaliada; (iii) Sem resultados: resoluções que não foram implementadas pelos órgãos governamentais responsáveis ou que, quando implementadas, não produziram resultados efetivos.