

DEMOCRACIA NO FIO DA NAVALHA

LIMITES E POSSIBILIDADES PARA A IMPLEMENTAÇÃO
DE UMA AGENDA DE REFORMA URBANA NO BRASIL

RAQUEL ROLNIK

R E S U M O *Os anos 1990 representaram no Brasil avanços institucionais no campo do Direito à Moradia e à Cidade, com a incorporação à Constituição do país, em 1988, dos princípios da função social da cidade e da propriedade, do reconhecimento dos direitos de posse dos moradores dos assentamentos urbanos informais e da participação direta dos cidadãos nos processos decisórios sobre a política urbana. Estas proposições constituem os pilares da agenda da Reforma Urbana, que, a partir da criação do Ministério das Cidades no governo Lula, penetra no âmbito do Executivo federal. O artigo avalia os limites e possibilidades de implementação desta agenda através da trajetória de duas políticas propostas pelo Ministério – o Conselho Nacional das Cidades e a campanha pelos Planos Diretores Participativos – centrando a análise na organização do Estado na área do desenvolvimento urbano em sua relação com o sistema político e as características da democracia brasileira.*

P A L A V R A S - C H A V E *Planejamento participativo; política urbana; democracia.*

INTRODUÇÃO

Os anos 1990 representaram no Brasil um período de intenso debate, no seio da sociedade civil, dos partidos e governos, acerca do papel dos cidadãos e de suas organizações na gestão das cidades. Além disto, foram anos de avanços institucionais no campo do Direito à Moradia e Direito à Cidade, com a incorporação à nova Constituição do país, em 1988, de um capítulo de política urbana, estruturado em torno da noção de função social da cidade e da propriedade, do reconhecimento dos direitos de posse de milhões de moradores das favelas e periferias das cidades do país e da incorporação direta dos cidadãos aos processos decisórios sobre esta política. Esses têm sido – desde o período da chamada “transição democrática” – os pontos centrais da chamada “agenda da reforma urbana”, cujos principais proponentes são movimentos populares, organizações não governamentais, associações de classe e instituições acadêmicas e de pesquisa organizadas em torno da promoção do direito à cidade (Santos Junior, 2007, p.297).

Os anos 90 também introduziram nas cidades brasileiras, e especialmente nas metrópoles, os efeitos das reformas macroeconômicas de caráter liberal iniciadas nos anos 90 e que incidiram tanto sobre a economia das cidades, gerando desemprego e radicalizando as assimetrias econômicas e sociais já existentes anteriormente, como sobre a capacidade dos governos e atores sociais de enfrentá-las. Elas também viriam acompanhadas por uma agenda de reforma do Estado, tendo como eixo a privatização de amplas áreas das políticas públicas, a proposta de modernização e *downsizing* do Estado acompanhadas por um

discurso participacionista e de revalorização da sociedade civil, redefinida como Terceiro Setor (Dagnino, Oliveira, Panfichi, 2006; Telles, 2007; Santos Junior & Ribeiro, 2003).

Finalmente, foi também no mesmo período que o processo de descentralização federativa, fortalecimento e autonomia dos poderes locais, propostos desde a Constituição de 1988, foi sendo progressivamente implantado no Brasil, limitado tanto pelos constrangimentos do ajuste macroeconômico vivido pelo país nos anos 90, como pela alta dose de continuidade política que o processo de redemocratização brasileira envolveu (Avritzer, 2003; Alston, Melo, Mueller, Pereira, 2005).

A nosso ver, é a combinação particular e perversa destes elementos, em suas relações com a herança pesada da lógica de gestão do território excludente e predatória, que têm ditado as marchas e contramarchas da agenda da Reforma Urbana no país. Se, por um lado, ela não logrou constituir uma base de sustentação política para incidir profunda e amplamente na dinâmica estatal assim como relações entre sociedade política e sociedade civil de forma a promover a gestão das cidades na direção de um espaço mais coeso, incluyente e sustentável, por outro, tem sido uma fonte permanente de tensionamento e inovação cultural introduzida pelos atores sociais, que ampliou do ponto de vista territorial e político o espaço da democracia brasileira (Santos Junior, 2004; 2007).

Neste artigo, avaliamos os limites e possibilidades de implementação da agenda da Reforma Urbana, tomando como objeto de reflexão sua incorporação à política urbana promovida no âmbito do governo Lula, sobretudo através do Ministério das Cidades. Este balanço, restrito a apenas um aspecto da política implementada pelo Ministério, pretende contribuir com a reflexão sobre os desafios da política urbana no Brasil do ponto de vista da frágil e vigorosa democracia brasileira.

A LÓGICA DA “DESORDEM” URBANA¹

Em um dos movimentos socioterritoriais mais rápidos e intensos de que se tem notícia, a população brasileira passou de predominantemente rural para majoritariamente urbana em menos de 40 anos (1940-1980). Este movimento, impulsionado pela migração de um vasto contingente de pobres, ocorreu com base em um modelo de desenvolvimento urbano que basicamente privou as faixas de menor renda da população de condições básicas de urbanidade ou de inserção efetiva à cidade. Em cada ponto do território que apresentou grande crescimento e dinâmica urbana, as qualidades urbanísticas se acumulam em um setor restrito, local de moradia, negócios e consumo de uma minoria da população moradora.

Estas áreas, “de mercado”, têm sido reguladas por um vasto sistema de normas, contratos e leis que têm quase sempre como condição de entrada a propriedade escriturada e registrada, restrita a poucos moradores. Os terrenos que a lei permite urbanizar, assim como os financiamentos que a política de crédito imobiliário têm disponibilizado estão reservados a este círculo restrito. Para as maiorias, sobraram os mercados informais e irregulares, em terras que a legislação urbanística e ambiental vetou para a construção ou não disponibilizou para o mercado formal ou nos espaços precários das periferias com as viagens cotidianas “à cidade”. Embora não exista uma apreciação segura do número total de famílias e domicílios instalados em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares e outras formas de assentamentos marcados por alguma forma de precariedade urbanística e irregularidade administrativa e patrimonial, é possível afirmar que o fenôme-

¹ Esta expressão foi cunhada por Lucio Kowarick em seu livro *A espoliação urbana*, quando dá o título “A lógica da desordem” ao capítulo em que descreve o processo de urbanização brasileiro pós-60 (Editora Paz e Terra, São Paulo, 1980).

no está presente na maior parte da rede urbana brasileira, atingindo 40% dos domicílios urbanos brasileiros, ou 16 milhões de famílias (Ipea/IBGE, 2004). No vasto e diverso universo dos 5.564 municípios que existem hoje no Brasil, são raras as cidades que não têm uma parte significativa de sua população “assentada precariamente” (IBGE, 2006).

Excluídos do marco regulatório e dos sistemas financeiros formais, os assentamentos precários foram autoproduzidos por seus próprios moradores com os meios que se encontravam à sua disposição: salários baixos, insuficientes para cobrir o custo da moradia (Oliveira, 1988; Maricato, 1996), sem acesso a recursos técnicos e profissionais e nas terras rejeitadas ou vetadas para o mercado formal, como encostas íngremes e áreas inundáveis, além das vastas franjas de expansão periférica sobre zonas rurais. Assim foi sendo produzida a cidade “fora da cidade”, eternamente desprovida das infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanidade.

As políticas governamentais implementadas durante o período de urbanização mais intensa (1960-1980) reforçaram de maneira perversa este modelo. Sob a égide de uma ditadura militar que concentrou recursos e poder nas mãos do governo federal, o *locus* da formulação e implementação da política de desenvolvimento urbano concentrou-se no BNH – Banco Nacional de Habitação. Criado após o golpe militar de 1964, sua criação era uma resposta do governo militar à forte crise de moradia presente no país buscando, por um lado, angariar apoio entre as massas populares urbanas, e, por outro, criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional, objetivo que acabou por prevalecer. Em 1967, o BNH assumia a gestão dos recursos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), constituído pela poupança compulsória de todos os assalariados brasileiros, tornando-se assim o maior banco de segunda linha do país. O BNH passou então a concentrar não apenas o financiamento mas também toda a atividade de planejamento do desenvolvimento urbano no âmbito do governo federal, consubstanciada em metas quantitativas de produção nos setores de habitação e saneamento. Sua atuação se dava através de disponibilização de crédito com juros subsidiados para companhias públicas de saneamento e de habitação – organizadas sobretudo pelos estados e, em alguns casos, por municípios – para a execução de projetos de implantação de redes de água e esgoto e de construção de moradias populares, além de construtoras e indivíduos para a produção de casas e apartamentos para o mercados de média e alta renda (Arretche, 1996).

Quando construídas, as moradias populares foram, em sua maioria, implantadas fora das cidades, em periferias distantes e desequipadas e, muitas vezes, sob as mesmas condições de irregularidade e precariedade urbanística que marcava o mercado informal popular. Por outro lado, o mercado de classe média – que concentrou 2/3 das unidades financiadas pelo BNH – conheceu enorme expansão, gerando crescimento da verticalização residencial e constituindo novos eixos de centralidade nas cidades médias e grandes do país.

Neste contexto, o exercício do planejamento urbano local, através dos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano, obrigatórios para os municípios que demandavam recursos federais para grandes investimentos públicos, eram meros documentos acessórios de justificativa de investimentos setoriais, paralelos e externos à própria gestão local, definidos e negociados em esferas e circuitos que pouco ou nada tinham a ver com esta gestão, associados a estratégias de zoneamento que disponibilizavam as escassas áreas urbanizadas da cidade para os produtos imobiliários de classe média.

Este quadro permaneceu inalterado, tendo sido impactado nos anos 80 pela falência do BNH e queda no nível de investimentos no setor, e, do ponto de vista político,

pelo movimento pela redemocratização do país. A crise do modelo econômico implementado pelo regime militar, a partir do início dos anos 80, gerou recessão, inflação, desemprego e queda dos níveis salariais. Este processo teve enorme repercussão no Sistema Financeiro da Habitação (SFH), com a redução da sua capacidade de investimento, gerada pela retração dos saldos do FGTS e da poupança e forte aumento na inadimplência, gerado por um cada vez maior descompasso entre o aumento das prestações e a capacidade de pagamento dos mutuários. Viviam-se o clima da luta pelas eleições diretas para presidente e pela Constituinte, com grande mobilização popular, e a oposição ao BNH se inseria no combate à ditadura (Melo, 1993). Com o fim do regime militar, em 1985, esperava-se que todo o SFH, incluindo o BNH e seus agentes promotores públicos, as Cohabs, passassem por uma profunda reestruturação, na perspectiva da formulação de uma nova política habitacional para o país. No entanto, o BNH foi simplesmente extinto em 1986 e seu espólio foi assumido por outro banco, a Caixa Econômica Federal, enquanto as políticas setoriais de habitação, saneamento e transporte urbano passavam por distintos ministérios (Santos Junior, 2004, Maricato, 2006).

A AGENDA DA REFORMA URBANA E O MINISTÉRIO DAS CIDADES

Desde o período da Constituinte, um movimento pela reforma urbana articulou movimentos sociais de luta por moradia a profissionais de várias áreas, como advogados, arquitetos, urbanistas, engenheiros, além de técnicos de prefeituras e segmentos da Universidade como parte da mobilização social que pressionava a Constituição de 1988 na direção da ampliação dos direitos humanos e cidadania. Especificamente na área de política urbana, a mobilização resultou na inserção de capítulo de Política Urbana na Constituição (artigos 182 e 183), em que se afirmava a função social da cidade e da propriedade, o reconhecimento e integração dos assentamentos informais à cidade e a democratização da gestão urbana – entendida como ampliação dos espaços de participação e controle social das políticas. Na fórmula adotada neste capítulo, fruto do processo de negociação no interior do Congresso, se requeria uma legislação federal para regulamentar os instrumentos de manejo do solo urbano e as sanções pelo não cumprimento das funções sociais, assim como a elaboração de planos diretores locais como bases para estas definições no âmbito de cada um dos municípios. A partir daí, a luta pela renovação dos instrumentos de regulação urbanística, política urbana e planejamento territorial percorreram o caminho duplo de experiências locais e nacionais (Rolnik, Nakano, Cymbalista, 2008). Em 2001, foi aprovado em âmbito federal o Estatuto da Cidade, instituindo as diretrizes e instrumentos de cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, do direito à cidade e de democratização de sua gestão. Em âmbito local, ações de urbanização progressiva de assentamentos precários e tentativas de implementação de reformas nos marcos regulatórios do uso e ocupação do solo começavam a penetrar no universo da gestão urbana, assim como se multiplicavam experiências de participação popular e controle social das políticas e do orçamento público, tais como orçamento participativo, conselhos gestores e programas autogestionários (Avritzer, 2003; Dagnino, Oliveira, Panfichi, 2006).

Entretanto, este movimento em direção à construção de políticas urbanas incluídas não foi imediatamente acompanhado pela formulação e revisão de um novo marco

institucional e de organização do Estado no campo do desenvolvimento urbano nas instâncias federais.

Em 2002, ganha as eleições presidenciais brasileiras Lula, o candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), um imigrante nordestino em São Paulo, ex-morador de favela e líder sindical metalúrgico. O PT, partido de esquerda, cuja base incluía membros da maior central sindical do país, intelectuais e membros da Igreja progressista e movimentos sociais, como sem-terra urbanos e rurais, foi ao longo dos anos 90 aumentando sua participação na cena político-institucional brasileira, assumindo governos locais e ampliando sua participação no Legislativo. Uma das marcas registradas desta trajetória foi a formulação de um “modo petista de governar”, que rompia com formas tradicionais de exercício da política brasileira, introduzindo novas práticas, como a participação direta dos cidadãos na gestão pública.

Durante a campanha presidencial, o compromisso com uma intervenção no campo do desenvolvimento urbano consubstanciou-se no “Projeto Moradia”, que, entre outras propostas, incluía a criação de um Ministério das Cidades como *locus* para a formulação e implementação de uma política urbana, depois de quase vinte anos de institucionalidades erráticas e dispersas em distintos ministérios. Esta proposta foi assumida no início de 2003, com a nomeação de Olívio Dutra, também ele líder sindical, ex-prefeito de Porto Alegre e ex-governador do Rio Grande do Sul, conhecido por ter introduzido o orçamento participativo em seus mandatos como prefeito e governador.

Para os atores ligados ao movimento social pela reforma urbana, a criação do Ministério das Cidades representava a possibilidade de avançar na democratização da gestão urbana, fazendo dela um dos pilares institucionais de sua agenda, ampliando os espaços de democracia participativa, até então experimentados sobretudo no âmbito local. A resposta a esta demanda, no interior do processo de organização do Ministério, se deu através da constituição de um Conselho Nacional das Cidades como parte integrante de sua estrutura e elemento central na formulação e negociação de políticas, e no qual tanto setores governamentais (dos três níveis de governo) como os segmentos da sociedade civil (setor empresarial, sindicatos, organizações profissionais, ONGs, entidades acadêmicas e de pesquisa e movimentos populares) são representados, eleitos através de assembleias por segmentos, entre delegados presentes em Conferências Nacionais. A primeira Conferência Nacional, realizada em 2003, contou com 2.500 delegados. À exceção dos 250 representantes do Poder Público federal, indicados pelo Executivo, seus delegados poderiam ou terem sido eleitos nas Conferências Estaduais (75%) ou indicados por entidades e organizações de caráter nacional (25%). A Conferência de 2003, que elegeu o Conselho Nacional das Cidades, foi precedida por 1.427 conferências municipais, 185 conferências regionais e 27 estaduais, envolvendo 3.457 municípios.

O projeto inicial de construção do Conselho o concebeu como um campo de interações políticas, arena aberta na qual a trama de interesses em torno da política urbana tivesse a possibilidade de expressão e negociação e na qual estivessem representados, com grande peso, os principais demandatários destas políticas – sem-teto, sem-casa, moradores de assentamentos precários no país – além dos setores empresariais e sindicais envolvidos no setor, gestores públicos de municípios, estados e governo federal, ONGs, profissionais e pesquisadores do urbano.

O Ministério incorporou também em sua estrutura e política outro ponto central da agenda da reforma urbana – as ações e instrumentos para garantir a função social da cidade e da propriedade urbana, que a Constituição e o Estatuto da Cidade haviam definido

como competências locais, dependentes da aprovação de planos diretores pelas câmaras municipais. Os novos instrumentos de gestão do solo urbano requeriam, de acordo com o texto constitucional e Estatuto da Cidade, a elaboração de planos diretores em todas as cidades com mais de 20.000 habitantes no país – 1.683 municípios – que deveriam ser aprovados nas câmaras municipais até outubro de 2006. Como o plano diretor transformou-se em condição para que instrumentos de validação da função social da propriedade pudessem ser implementados, desde 1989, quando coalizões “democrático-populares” venceram eleições em várias cidades brasileiras, teve início um processo de experimentação na direção de uma revisão conceitual e metodológica do planejamento urbano.

Com base em proposta do Ministério, o Conselho Nacional das Cidades decidiu estruturar uma campanha pela implementação de Planos Diretores Participativos, dirigida para governos e sociedade civil nas cidades que estavam “obrigadas” a cumprir a lei. O objetivo da campanha era disseminar os novos conteúdos e os novos métodos que o planejamento territorial – e particularmente os planos diretores – deveriam incorporar, considerando a missão a eles atribuída pelo novo marco legal, considerando as realidades socioterritoriais de cada município, a “função social de cada segmento de seu território”, com base em um processo participativo de discussão e pactuação que deveria ocorrer em arenas públicas em cada cidade (Brasil, 2004a). Com base na proposta do Ministério, o Conselho Nacional das Cidades definiu uma estratégia de apoiar a organização de núcleos de mobilização e capacitação da campanha em cada estado do país articulando uma rede de parceiros em todo o território nacional constituída por entidades técnicas, acadêmicas, instituições de pesquisa, poder público estadual e municipal, movimentos sociais e populares e, em alguns estados, o Ministério Público. Com a formação de Núcleos da Campanha em todos os estados brasileiros e a elaboração de material de difusão e capacitação em várias mídias, utilizando para isso o próprio processo das conferências municipais, a campanha passou a trabalhar para sensibilizar, capacitar e monitorar os municípios “obrigatórios” em cada estado; assim como, em conjunto com o Ministério, possibilitar a assistência técnica e recursos para a elaboração dos planos diretores.²

Outro ponto central da agenda de reforma urbana – o direito à moradia – foi objeto de políticas e ações prioritárias do Ministério através da ampliação de recursos para financiamento da produção habitacional e urbanização de assentamentos precários, do reconhecimento e regularização fundiária plena dos assentamentos e, a partir da aprovação de lei federal oriunda de iniciativa popular, de criação e implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, de forma a articular recursos de subsídios oriundos dos orçamentos dos vários níveis de governo e dirigi-los para a promoção de Habitação de Interesse Social baseada em critérios definidos no âmbito de conselhos gestores eleitos em cada instância federativa. Entretanto, por limitações de espaço e escopo, elas, assim como as demais políticas promovidas pelo Ministério das Cidades – no campo do saneamento ambiental e mobilidade urbana – não serão objeto de análise neste artigo (Brasil, 2004b).

Optamos por analisar aqui propostas de Reforma do Estado que tiveram como eixo a pluralização de atores e a diversificação de lugares de exercício da representação na elaboração e implementação da política urbana (Lavalle, Houtzager, Costello, 2006). A experiência de construção de políticas no Conselho Nacional das Cidades, assim como os processos de planejamento territorial participativo apostaram na construção de espaços públicos como *locus* de exercício da solidariedade cívica e de conquista de “direito a ter direitos” de parte importante dos brasileiros, inseridos de forma precária nas cidades e po-

2 Além do apoio através da disseminação de materiais didáticos – o KIT do Plano Diretor – com vídeo, cartilhas e materiais de referência técnica e a promoção ou apoio a promotores de Oficinas de Capacitação em todas as regiões do país (mais de 380 oficinas envolvendo 22.000 participantes entre técnicos e gestores locais e lideranças sociais), o Ministério também repassou recursos próprios ou de parceiros no âmbito do governo federal para apoiar a contratação de serviços por parte dos municípios, apoiando financeiramente a elaboração dos planos diretores de aproximadamente 1/3 dos municípios obrigatórios.

líticas urbanas. A agenda desafiava a máquina pública – burocracias estatais, partidos e lideranças políticas a

produzir instituições capazes de gerar trocas e acordos entre os diferentes atores locais a respeito do futuro de sua sociedade, promover redes de atores trabalhando sobre problemas públicos, instalar instrumentos de mobilização dos cidadãos, criar normas para garantir a implementação destes acordos, ter capacidade estratégica de articulação política e, sobretudo, ganhar a confiança dos atores e reduzir as incertezas do sistema político. (Milani, 2006, p.232.)

Em 2005, em plena preparação da Segunda Conferência Nacional e campanha dos Planos Diretores Participativos, o ministro e seu gabinete são substituídos por Márcio Fortes, do quadro técnico-político ligado ao Partido Progressista (PP) do Rio de Janeiro (denominação que substituiu a antiga Arena, partido de situação no período autoritário), que já havia assumido vários altos cargos no governo federal desde os anos 80. A nomeação de Fortes para o Ministério das Cidades atendia à demanda do presidente da Câmara dos Deputados, do mesmo partido, em plena crise político-institucional que o governo Lula atravessava, em razão de denúncias de corrupção e compra de votos no Parlamento.

Desde o início do governo petista, uma política de alianças que viabilizasse constituir maioria no Congresso (já que o PT havia elegido apenas 91 dos 513 deputados e 14 dos 81 senadores) pressionava para a mobilização dos recursos tradicionalmente utilizados na política brasileira para esta finalidade: distribuição de cargos no governo, atendimento pontual de demandas de investimentos na base dos deputados e, muitas vezes, a compra de votos. Apesar da entrada de novas representações no Legislativo, comprometidas com interesses populares e políticas includentes e redistributivas, elites poderosas, incluindo proprietários de terra, setores empresariais e oligarquias familiares, continuavam amplamente representadas no Congresso (Hunter, 2003; Hunter & Power, 2005). A mudança na direção do Ministério não interrompeu a campanha dos PDPs e nem as conferências e reuniões do Conselho Nacional. Entretanto, evidenciou de forma mais explícita os limites e contradições entre uma proposta de Reforma do Estado brasileiro na área de desenvolvimento urbano e o forte conservadorismo de sua estrutura, apesar da importante mudança de direção política representada pelo PT. Como veremos nas seções a seguir, não é por acaso que justamente esta, entre as várias áreas do Estado brasileiro, é profundamente afetada pela lógica política tradicional, fortemente estruturada no clientelismo, patronagem e controle por coalizões de interesses empresariais, reinventados no contexto urbano e metropolitano brasileiros. Para entendê-la é necessário analisar onde e como se dão os processos decisórios reais sobre os investimentos urbanos e sua relação com o sistema político e modelo federativo no país.

POLÍTICA URBANA – ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO, O REAL E O LEGAL

No modelo de política urbana vigente no país impera a “ambiguidade constitutiva” já largamente identificada por historiadores e cientistas políticos como marca da política brasileira, ambiguidade que “produz fórmulas combinatórias entre o ‘real’ e o ‘legal’, o ‘público’ e o ‘privado’, reinventando suas fronteiras, mas trabalhando na direção de sua manutenção” (Gomes, 1998, p.502).

No caso da política urbana, o mundo “legal” representaria um poder centralizado e concentrado em um Estado moderno, assentado sobre bases impessoais e racionais, sendo exercido por uma burocracia técnica. No pólo oposto estaria situada a informalidade/ilegalidade, identificada sobretudo na autoprodução da cidade popular.

Entretanto, formas combinatórias entre “público” e “privado” e legal/ilegal se reproduzem no interior do mundo “legal”, no qual o Estado se faz presente. Esta observação é importante porque é comum uma abordagem que atribui a “desordem” nas cidades à “falta de Estado”, sobretudo nos territórios populares. A nosso ver, esta assertiva é falsa na medida em que, se é verdade que faltam bens, serviços e espaços públicos nos territórios populares, esses só se constituem com e a partir da presença do Estado. Ausentes dos mapas e cadastros de prefeituras e concessionárias de serviços públicos, inexistentes nos registros de propriedade nos cartórios, os assentamentos informais têm uma inserção ambígua nas cidades onde se localizam. Modelo dominante de territorialização dos pobres nas cidades brasileiras, a consolidação destes assentamentos é progressiva, eternamente incompleta e totalmente dependente de uma ação discricionária do poder público – já que eles não se enquadram na semântica das normas urbanísticas.

Na forma particular como se estrutura o Estado brasileiro na área de desenvolvimento urbano, a oposição legal/ilegal, assim como a delimitação entre os mundos privado e público nunca são absolutas.

Tanto para os segmentos empresariais como para os autoconstrutores do *habitat* popular, a ação do Estado investindo em urbanização ou regulando o território é decisiva. Para o mercado formal de produção da cidade, a relação com o aparato estatal se dá através da produção e fornecimento de bens cujo mandatário é o próprio Estado – é o caso das empreiteiras de obras públicas e de concessionários de serviços urbanos como coleta de lixo, transporte, entre outras (Marques, 2003). Também ocorre pelo estabelecimento do marco jurídico das transações econômicas realizadas neste mercado, ou ainda por meio das leis e normas estabelecidas nos distintos níveis de governo que afetam a competitividade e rentabilidade de seus produtos, da política de tributação sobre os imóveis às normas de uso e ocupação do solo, das políticas de crédito imobiliário aos marcos regulatórios dos vários setores que constituem a política urbana.

A atividade imobiliária, assim como qualquer outra atividade capitalista, incorpora um forte componente de risco (...) uma bem montada coalizão público-privada que canalize recursos públicos para a modernização prévia de determinadas “frentes imobiliárias” pode diminuir substancialmente ou até mesmo eliminar estes riscos. (Ferreira, 2007, p.221.)

Setores empresariais envolvidos na produção da cidade formal estabelecem conexões privilegiadas com segmentos burocráticos de agências públicas que detêm o controle sobre o encaminhamento dos processos decisórios na implementação de projetos e programas, assim como de controle urbanístico, garantindo a destinação de áreas da cidade para seus mercados e protegendo a rentabilidade de seus investimentos. Na área de desenvolvimento urbano, estes processos decisórios se dão no interior da burocracia de gestão do território, altamente permeada por redes de influência que articulam de setores empresariais a mandatos parlamentares e partidos políticos, já que empreiteiras de obras públicas, concessionários de serviços e incorporadoras e construtoras são os maiores financiadores de campanhas eleitorais locais.

No Brasil, a gestão governamental do território se estrutura em “setores” (tais como habitação, saneamento, transporte, meio ambiente, urbanismo, patrimônio histórico, patrimônio público etc.) com seus respectivos marcos regulatórios e burocracias verticalizadas situadas em agências, empresas públicas, autarquias e órgãos de administração direta vinculados às esferas municipal, estadual e federal. A fragmentação institucional, constantemente abordada como responsável pela ineficiência e baixa capacidade gerencial, burocratização excessiva e desordem nas cidades, constitui, na verdade, parte de uma estratégia de maximização de interesses particulares de burocratas, parlamentares e empresários fornecedores e provedores e bens e serviços

reproduzindo uma privatização cartorializada das políticas públicas (...) Neste processo de redes de influência é necessário acrescentar ainda a interferência das forças políticas de apoio à coalizão governante, que controlam a nomeação de pessoas para ocuparem os cargos considerados chave para o funcionamento operacional dos programas. (Silva, 2003, p.36-8.)

Se para o mercado formal o Estado brasileiro – em sua capacidade de investimento e aparato normativo – tem sido o principal referencial de indução ou obstaculização de expansão do setor, para os autoconstrutores do *habitat* popular a ação do Estado é também central. Esta relação, imersa em um terreno marcado pela ambiguidade, se dá através do grau de tolerância por parte do aparato estatal em relação a ocupações e demais atos de infração à legalidade estabelecida no marco jurídico, e do grau de acesso aos bens públicos – como infraestrutura e serviços urbanos – distribuídos pelo Estado. Embora tanto para os segmentos empresariais como para os autoconstrutores do território popular a ação do Estado sobre o urbano é essencial para sua própria existência e sobrevivência, estas relações são marcadas por assimetrias e gramáticas distintas.

No pólo empresarial, a mobilização de um vasto aparato normativo formal é parte da estratégia de “privatização” do controle da cidade pelo capital, que se vale de uma “epistemologia imperial” para construir seu discurso, desqualificando e humilhando, em nome da ciência e da técnica, o conhecimento dos demais grupos sociais (Boaventura, 2003, p.14). Podemos tomar, entre muitos outros exemplos, a linguagem do planejamento urbano, e mais especificamente do controle do uso e ocupação do solo na cidade, para ilustrar o que acabamos de dizer. Não por acaso, trata-se de um código de grande complexidade e opacidade, estruturado pela lógica da rentabilidade e valorização do investimento imobiliário. Sua opacidade, por si mesma, já seria suficiente para “privatizar” o espaço de interlocução para “técnicos” diretamente envolvidos nas redes de influência do aparato político-burocrático. Considerando que a regulação do uso e ocupação do solo é justamente a norma de atribuição do território a determinados segmentos econômico-sociais, a mobilização desta semântica específica tem como uma das principais funções resguardar valores imobiliários, garantindo-os mesmo no contexto de cidades habitadas majoritariamente por pobres. Em outras palavras, na cidade infraestruturada e regulada – correspondente a menos da metade do território urbano –, onde atuam os segmentos empresariais, são altíssimos os preços da terra e dos imóveis, se levarmos em consideração o PIB e a renda da população urbana (Smolka, 2003). Estes mercados, nutridos pela escassez de urbanidade na maior parte da cidade, incorporam todas as mais valias geradas pelos investimentos públicos, mantendo assim altos seus preços e, exclusivos seus produtos. Por outro lado, estes incrementos são pouco taxados, já que os impostos prediais e territoriais cobrados são, na maior parte das cidades, bastante baixos, protegendo os ganhos

3 Segundo Smolka (2003), na América Latina os impostos sobre a propriedade imobiliária representam menos de 0,5% do PIB, quando em países como Canadá e EUA estão entre 3% e 4% do PIB.

imobiliários.³ Nas áreas aptas a urbanizar são as normas de uso e ocupação do solo que definem o tipo de “produto imobiliário” que ali pode ser produzido. As tipologias previstas pela regulação urbanística e edilícia correspondem integralmente a produtos disponíveis neste mercado (multifamiliar vertical, loteamento, condomínio, unifamiliar horizontal etc.), sendo que para estes empreendimentos são destinadas as melhores localizações e os maiores potenciais de aproveitamento nos planos diretores e leis de uso e ocupação do solo. Desta forma se reproduz a exclusão de parcela significativa da demanda por cidade, bloqueando seu acesso aos territórios já urbanizados, ali gerando um processo de valorização quase que totalmente capturado por agentes privados.

Já no território popular, a presença do Estado se dá, sobretudo, através da mediação política na distribuição de bens públicos (Graham, 1990). Considerando que a maior parcela dos investimentos em urbanização ocorrem quando os bairros já estão ocupados, e que esta demanda tem grandes dificuldades de ser atendida, a disputa pelo acesso ao investimento é acirrada e tem grande importância político-eleitoral. A condição de informalidade e/ou ilegalidade dos assentamentos gera impasses no interior dos órgãos burocráticos para que sejam reconhecidos como passíveis de consolidação, abrindo espaço para que esta demanda só possa ocorrer de forma seletiva e intermediada. Da combinação entre um processo de urbanização da pobreza e inserção precária destes moradores à cidade, bens e serviços públicos que melhoram sua condição de urbanidade se converteram em uma das mais importantes demandas populares, tendo surgido em torno destas mobilizações locais com reivindicações organizadas em relação à moradia, transporte, saúde, saneamento etc. Estas mobilizações, ativas desde o final dos anos 70 no cenário da política urbana, constituíram os chamados movimentos sociais urbanos, que, além de formas de pressão para a obtenção de bens públicos individuais, trouxeram novas formas de organização coletiva para além daquelas presentes nas formas clássicas de organização política, como partidos políticos e sindicatos (Paoli, 1995, p.32; Sader, 1988).

Ao longo dos anos 80, com a retomada das chamadas “liberdades democráticas” – partidos e organizações sociais livres, eleições diretas e voto universal para os cargos de Executivo e Legislativo –, a relação entre o sistema político eleitoral e estes movimentos foi se tornando mais complexa. De um lado, a emergência de partidos – sobretudo o PT – autoidentificados como partidos “dos movimentos sociais” traria, para dentro das instituições da democracia formal e do aparato estatal, parte das agendas destes atores. Por outro, a lógica da competição político-partidária também penetra no universo dos movimentos, transformando sua cultura.

Esta equação torna-se ainda mais complexa se considerarmos que a transição democrática no Brasil ocorreu através de um pacto restrito, interelites, que preservou as regras do jogo de representação de interesses, reproduzindo a tradição de mandatos individuais articulados em *networks* e máquinas político-eleitorais fortemente entremeados com a máquina estatal (Avritzer, 2003).

À esquerda ou à direita no espectro político partidário, tanto os “estreatantes” na sociedade política que emergiram do movimento sindical e popular como os “velhos caciques” da política teriam que competir pelo voto popular e assim, de alguma maneira, se relacionar à demanda por inserção à cidade reivindicada tanto pela população organizada em movimentos como por aquela mais ampla e desorganizada. É desta forma que os investimentos em urbanidade assim como tolerância, autorização ou mesmo promoção de assentamentos precários se converteram em um potente dispositivo eleitoral, com grandes possibilidades de retorno político para seus promotores, seja sob a forma do voto po-

pular ou do acesso aos meios para o financiamento de campanhas. Como afirmamos, o território popular é permanentemente investido pelo mundo da política, que ali espera receber o prêmio por parte daqueles que foram seletivamente beneficiados com recursos públicos por seu intermédio (Avelino, 1994; Carvalho, 1997).

O grau de controle dos governos locais sobre os recursos para estes investimentos – tanto aqueles vinculados à abertura de frentes imobiliárias como para urbanização de assentamentos precários – é, entretanto, bastante limitado. No atual modelo federativo brasileiro, em que pese o controle do uso e ocupação do solo ser uma competência local, o governo federal e em, menor medida, os governos estaduais controlam boa parte do processo decisório sobre os investimentos.

INVESTIMENTOS EM URBANIZAÇÃO – QUEM DECIDE?

Na Constituição promulgada em outubro de 1988, os governos municipais tiveram reforçada a sua autonomia, passando a assumir um papel de maior importância na prestação de serviços de interesse local. O texto constitucional aprovado fortaleceu financeiramente os municípios, o que se deu muito mais pelo aumento da sua participação nas transferências constitucionais do que pela ampliação da sua capacidade tributária. De fato, a Constituição inovou muito pouco em relação à competência tributária municipal, mantendo basicamente os mesmos impostos destinados pelas Constituições anteriores. Os municípios têm à sua disposição tributos que se aplicam sobre atividades eminentemente urbanas: o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Entretanto, a grande maioria dos municípios do país é de base econômica rural (Bremaeker, 2006, p.5). Mesmo aqueles com dinâmica econômica urbana significativa, como vimos na seção anterior, tributam muito pouco as mais valias imobiliárias urbanas. Assim, mais de 70% dos municípios brasileiros obtêm 90% suas receitas através de transferências de outros níveis de governo. Nem mesmo os dois municípios mais populosos do país – São Paulo e Rio de Janeiro – conseguem ultrapassar a marca de 40% de receita própria (Idem, p.25) (Quadro 1).

Quadro 1 – Receitas municipais por tipo de municípios.

Tipos de municípios	Total de número de municípios por grupos		Receitas de transferências (%)	Receitas fiscais (%)	Outras receitas (%)
	Número	%			
Total Brasil	5.564,00	100,00%			
Até 5.000 hab.	1267,00	22,77%	91,10%	2,49%	6,42%
De 5.001 até 10.000 hab.	1290,00	23,18%	88,88%	4,31%	6,81%
De 10.001 a 20.000 hab.	1385,00	24,89%	87,78%	5,18%	7,04%
De 20.001 a 50.000 hab.	1037,00	18,64%	81,43%	7,86%	10,71%
De 50.001 a 100.000 hab.	319,00	5,73%	73,54%	11,34%	15,12%
De 100.001 a 500.000 hab.	229,00	4,12%	60,20%	19,77%	20,03%
Mais de 500.000 hab.	37,00	0,66%	39,25%	39,89%	20,86%

Fonte: Bremaeker, F. (2008).

Considerando que a maior parte das receitas de transferências automáticas cobrem o custeio da máquina municipal, incluindo a prestação de serviços sociais básicos previstos constitucionalmente, a maior parte dos municípios depende das chamadas transferências voluntárias e/ou de acesso a operações de crédito para poder realizar obras e investimentos em infraestrutura urbana. Diferentemente do que ocorreu nas áreas de educação e saúde, na área de desenvolvimento urbano a Constituição não estabeleceu qualquer hierarquização de competências de gestão entre os níveis de governo. Segundo a Carta Federal, a implementação de programas nesta área é competência de qualquer um dos níveis da federação.

Ao longo de todo o período analisado, o governo federal manteve os recursos – crédito ou recursos orçamentários – centralizados e geridos por uma burocracia fragilmente insulada (Arretche, 2000). As possibilidades de acesso a crédito para os municípios estiveram, entretanto, bastante restringidas em razão da política de ajuste das contas públicas, que estabeleceu maiores controles sobre gastos *ex ante* e *ex post*, limitando drasticamente as possibilidades de endividamento municipal (Alston, Melo, Mueller, Pereira, 2005, p.40).

Com possibilidades restritas de acesso a crédito e limitadas receitas próprias, restaram aos municípios as chamadas transferências voluntárias, que ocorrem por meio de convênios dos municípios com os governos estaduais e federal, originando-se em processos de seleção conduzidos pelo Executivo (o chamado orçamento programável) ou pelo Legislativo (as emendas parlamentares). Emendas parlamentares são rubricas orçamentárias “carimbadas”, ou seja, com definição prévia não apenas do programa ou ação, mas do local preciso de sua destinação. Podem ser coletivas – de bancadas regionais ou estaduais – ou individuais. No caso das emendas individuais, normalmente é prefixado um valor anual por parlamentar, que pode alocar em ações finalísticas de qualquer setor.

Embora todo o processo de definição e alocação do orçamento seja permeado por transações políticas, na literatura (e no senso comum) costuma-se atribuir à prerrogativa congressual de emendar o orçamento, e mais especificamente às emendas individuais, o papel de

engrenagens centrais de um processo que se alicerça no individualismo dos políticos, dando lugar a uma distribuição clientelista e localista dos recursos públicos. (Limongi & Figueiredo, 2005, p.737.)

Entretanto, os próprios autores citados, entre outros, demonstraram que o Executivo mantém sob rígido controle todo o processo de elaboração e execução orçamentário através de normas e procedimentos institucionais que não permitem sua desfiguração pelo Legislativo⁴ (Alston, Melo, Mueller, Pereira, 2005).

as emendas individuais não são privilegiadas pelo Legislativo (...) Ao executar recursos alocados por parlamentares mediante emendas individuais, o Executivo não está cedendo a pressões e deixando de executar sua agenda. A alocação de recursos feita pelos legisladores é complementar, e não contrária à do Executivo. (Limongi & Figueiredo, 2005, p.776.)

De fato, a parcela do orçamento federal destinado às emendas individuais tem-se mantido, pelo menos desde 1997, em torno de 2% do total, com pequenas variações positivas em 2001 e 2004. Tem-se mantido também relativamente estável o número total de

⁴ Estes mecanismos vão desde o caráter autorizativo – e não impositivo – do orçamento, o que permite grande discricionariedade em sua execução, através do controle do fluxo do gasto, o chamado “contingenciamento”, até a existência de instrumentos como o crédito suplementar, especial ou extraordinário, que permitem alterações durante a execução.

emendas (em torno de 8.000), bem como a parcela de emendas individuais em relação às emendas coletivas (em torno de 90%) (SIAFI, 2007). A continuidade – mais ou menos nos mesmos termos – do perfil das emendas individuais e seu papel no orçamento público ao longo de mandatos presidenciais com agendas distintas, demonstra, além da pouca relevância para o centro da agenda, a alta funcionalidade política deste mecanismo, que, com um baixo custo, pode, em conjunturas específicas, apresentar alta rentabilidade do ponto de vista da governabilidade (Pereira & Mueller, 2002).

Embora envolvendo valores pequenos, a emenda individual “carimbada” pode ter impactos positivos no sucesso eleitoral e sobrevivência política dos parlamentares. Se do ponto de vista dos grandes objetivos da coalizão governante as emendas têm pouca importância, é necessário ressaltar que no âmbito da competição política no município, base fundamental para definir a reeleição de um parlamentar, este mecanismo pode ser transcendente.

assumir o “comando político” do município é tarefa vital para tentar controlar a oferta política e reduzir a insegurança. Esse direito tem correspondência com algumas obrigações, principalmente naqueles municípios cuja capacidade de arrecadação é insuficiente frente às despesas. O apelo eleitoral junto aos eleitores é feito justamente em nome da capacidade do candidato de intermediar recursos públicos para a comunidade. (Avelino, 1994, p.238.)

Considerando as regras atuais de organização partidária e de competição eleitoral e os custos crescentes das campanhas eleitorais, para garantir sua sobrevivência política, os parlamentares necessitam não apenas de mecanismos de acesso à distribuição de recursos públicos como também de alternativas de financiamento de suas campanhas. O controle de postos-chave na máquina estatal, em condições de interferir nas regras de contratação de serviços e obras, assim como a garantia de um fluxo de recursos para alimentar esta máquina podem responder a esta dupla função – de provocar possíveis retornos eleitorais positivos por parte dos beneficiários diretos das obras e serviços, e também de recepção de possíveis prêmios por parte dos contratistas sob a forma de contribuições para custear campanhas.

Não é por acaso que a área de desenvolvimento urbano – hoje gerida pelo Ministério das Cidades – tem sido, juntamente com a área da saúde, a que mais recebe emendas por parte dos congressistas (Quadro 2).

Quadro 2 – Emendas parlamentares por ministérios do governo federal.
2004 2005 2006 2007

Órgão	Individuais		Coletivas+ Relator													
	Q	VAF	Q	VAF												
Ministério da Saúde	3171	733.600.644	882	9.660.890.962	2261	571.816.650	83	1.261.053.209	2744	1.121.892.895	266	4.127.781.032	2889	1.242.389.162	113	2.573.411.286
Ministério das Cidades	859	188.894.750	132	677.301.778	1468	515.259.500	115	1.396.003.773	1218	582.536.540	122	1.194.612.132	1386	740.213.668	106	1.794.866.505
Ministério da Educação	418	68.411.000	93	1.570.654.559	388	72.527.000	47	948.113.583	465	94.659.977	221	1.834.449.736	468	145.411.420	250	2.104.701.622
Ministério do Esporte	534	95.548.000	31	143.199.395	736	200.987.500	20	143.470.000	732	258.525.255	28	498.673.011	631	266.267.500	15	216.995.000
Ministério da Integração Nacional	292	76.922.300	184	864.827.242	242	86.219.700	115	1.404.713.900	186	74.244.540	117	1.333.670.416	194	125.269.216	109	1.633.590.838
Soma total de emendas por período	7162	1.468.810.000	2027	20.806.967.177	7513	2.063.010.000	887	15.874.322.007	7789	2.943.223.501	1404	45.134.068.875	8024	3.510.344.000	1197	18.150.145.880

Q = Quantidade, VAF = Valor Aprovado Final

Fonte: Staf, 2007.

Se para o orçamento federal o percentual representado pelas emendas (incluindo as coletivas) é pouco relevante em relação ao total, para o Ministério das Cidades elas representam mais de 50% do orçamento aprovado e mais de 80% do orçamento executado (SIAFI, 2006). Trata-se de recursos para a construção de casas, pavimentação de vias, canalização de água, reforma de espaços públicos, enfim, de obras de urbanização normalmente dirigidas a consolidar assentamentos precários nas cidades do país que se abriga em um programa de emendas individuais criado anualmente pelo Congresso. No âmbito das emendas coletivas, as rubricas orçamentárias também abrigam obras nas cidades designadas pelos parlamentares. Várias das emendas coletivas – oriundas de bancadas estaduais e, portanto, destinadas genericamente aos municípios do Estado de origem destas bancadas – são na verdade combinações de emendas individuais (“rachadinhas”) destinadas a acomodar os pleitos de obras de urbanização de parlamentares que ultrapassaram os limites estabelecidos para o total das emendas individuais. Finalmente, são também muitas vezes definidos como emendas – normalmente coletivas – os recursos federais “carimbados” para grandes obras de urbanização (obras viárias e sistemas de transporte coletivo, como metrô).

É no interior, portanto, do jogo político-eleitoral que boa parte do processo decisório sobre a política urbana, especialmente no que se refere aos investimentos em obras e ampliação de serviços urbanos, ocorre. O acesso a crédito, como a recursos a fundo perdido, seja sob a forma de emendas parlamentares, seja sob a forma de convênios com os programas do Ministério, dependem essencialmente das relações que os governantes locais estabelecem com o governo federal, com intensa participação de mandatos parlamentares e *networks*.

NOTAS FINAIS

Após a convocatória do Ministério das Cidades, mais de 4.000 municípios brasileiros promoveram processos locais de discussão de políticas de desenvolvimento urbano, seja através das Conferências Municipais, da elaboração de Planos Diretores Participativos ou da participação em Conselhos instituídos a partir destes processos. Uma grande diversidade de experiências foram vividas pelos que se envolveram nestes espaços, já que se espalharam por todo o país, articulando atores e incidindo sobre configurações político-territoriais as mais diversas.

Em muitas cidades, debates públicos sobre temas de política urbana ocorreram pela primeira vez; em outras, tratou-se apenas de um procedimento formal – a convocação de uma audiência pública e seu registro em ata – para que o poder político local não pudesse ser acusado e eventualmente punido por descumprir a lei.

Boa parte dos Executivos locais apostaram na realização destes processos na expectativa de poder, através do cumprimento da exigência legal, se credenciar para acessar recursos federais para obras de urbanização, uma vez que, como vimos, o atual modelo federativo de distribuição de receitas e gestão territorial não contempla as necessidades básicas locais de urbanidade. Descentralizar a gestão do uso do solo sem estabelecer uma organização do Estado que permita a coordenação de políticas entre níveis de governo e setores e uma capacidade local instalada para viabilizar a implementação de uma estratégia urbanística de longo prazo é condenar a prática de planejamento urbano local a um exercício retórico que, assim como em outros vários *corpus* normativos, funciona no mesmo regis-

tro da “ambiguidade constitutiva”: trata-se de uma lei que pode ou não ser implementada, a depender da vontade e capacidade do poder político local de inseri-la no vasto campo das intermediações do sistema político.

De fato, mesmo que o Estatuto da Cidade estabeleça a obrigatoriedade de vincular os ciclos orçamentários subsequentes à aprovação de planos diretores às suas definições e propostas, na área de desenvolvimento urbano, pouca autonomia real têm as arenas decisórias locais sobre estes investimentos – sejam elas participativas ou não –, uma vez que a área de desenvolvimento urbano do Estado brasileiro permanece estruturada em burocracias altamente setorializadas e centralizadas que funcionam através de processos decisórios bastante penetrados pelos interesses de atores econômicos e políticos que deles dependem para sobreviver.

Este fato nos ajuda a entender algumas características da política urbana que bloqueiam as tentativas de implementação de uma agenda de reforma na direção de cidades pactuadas e planejadas democraticamente em uma esfera pública. Uma complexa rede de corretagem política que vai dos altos escalões aos espaços locais intermedeia a transferência de recursos para os municípios, tanto através das emendas como dos convênios e acesso ao crédito.

Os recursos materiais do Estado desempenham um papel crucial na operação do sistema; os partidos políticos – isto é, aqueles que apóiam ou participam da coalizão de governo – têm acesso a inúmeros privilégios através do aparelho de Estado. (Nunes, 1997, p.32.)

A área de desenvolvimento urbano é particularmente suscetível a estas práticas: como os recursos são geograficamente determinadas, microinvestimentos nas periferias contribuem para sustentar mandatos em eleições sucessivas. Os pequenos valores orçamentários envolvidos, insuficientes para garantir condições de urbanidade básica, apresentam, no entanto, resultados visíveis a curto prazo e, portanto, possibilidades de retribuição por parte do eleitor. Atores políticos, especialmente aqueles envolvidos no jogo político-partidário, estão geralmente mais interessados nas consequências de suas ações a curto prazo em razão da temporalidade da política eleitoral.

Agendas complexas e grandes reformas institucionais, com efeitos necessariamente de longo prazo, só mobilizarão apoio destes atores se ganharem grande relevância política, ou quando estes não vêm ameaçados, no curto prazo, a retribuição do eleitor. (Pierson, 2000.)

De um lado, com a garantia de bases populares através da distribuição seletiva e individual de benefícios e, de outro, com os investimentos em obras – e regulação urbanística – articuladas à criação de novas frentes de expansão imobiliária, este modelo contribuiu para garantir a sustentação política das coalizões de governo junto às elites e ao poder econômico ao mesmo tempo apoiando-as pelo voto popular. Este modelo de Estado e sistema político, que compõem o que descrevemos como a “lógica da desordem”, posto em movimento na fase urbano-industrial de nosso desenvolvimento urbano e construído no interior da chamada “transição democrática”, continuou em vigor, mesmo sob o comando de um governo de origem operária e popular.

Entretanto, não queremos afirmar com isso que uma proposta de reforma tributária e desenvolvimento do modelo federativo, capaz de sustentar governos locais com capacidade administrativa e técnica e recursos para gerir seu território, seria a condição necessá-

ria e suficiente para potencializar processos de planejamento pactuados na esfera pública. As gramáticas políticas que conformam as relações Estado–Sociedade no Brasil atravessam os âmbitos federativos através de um intrincado conjunto de relações que envolvem grupos municipais, estaduais e federais, baseados numa hierarquia de vínculos e favores que incluem empregos no governo, acesso a recursos e prestação de bens e serviços. Os partidos políticos desempenham papel crucial na ligação entre estas gramáticas e as normas universalistas da democracia representativa instalada no Brasil, de tal maneira que “corretores” no mercado de votos (que por sua vez asseguram posições no mercado de bens e serviços ao Estado) compõem muitas vezes quadros das máquinas partidárias ou são funcionários de gabinetes legislativos.

Longe de marcarem práticas que se dão apenas no interior do aparato estatal, em suas relações com a sociedade, estas gramáticas penetram e estruturam relações de poder também no interior da sociedade civil. Ao examinarmos as relações políticas que se deram no interior da construção e implementação do Conselho Nacional das Cidades, assim como em sua relação com o ministério e o governo como um todo, é possível identificar que, além da inovação político-cultural, também ali estiverem presentes e vigorosos o clientelismo, o corporativismo, a tecnocracia elitista e a ambiguidade. Desta forma, reafirmamos uma visão simplista e apologética da sociedade civil, considerada como pólo de virtudes democratizantes e o Estado como “encarnação do mal” (Dagnino, Oliveira, Panfichi, 2006, p.16).

Nos Conselhos, assim como no interior do Estado e no vasto campo que constituem as relações de poder na sociedade brasileira, são múltiplos os projetos políticos, de democracia e de país, em permanente disputa. Assim, ao mesmo tempo que podemos identificar na experiência de elaboração dos Planos Diretores e de atuação do Conselho Nacional das Cidades a força conservadora de uma cultura política fortemente entranhada na relação Estado–atores sociais, também devemos apontar os elementos de inovação e ruptura que estes processos trouxeram.

Desde logo, o conteúdo dos debates que se abriram nas cidades, apesar de pautados pelo Ministério, e, desde a eleição do Conselho, com ele negociado previamente, incorporou questões e projetos locais que produziram no âmbito de cada cidade novos agenciamentos e abriram novas pautas na agenda da política urbana.⁵

A ideia de construção pública e coletiva de um projeto de cidade, alicerçada sobre a definição de sua função social lançada pelo Estatuto das Cidades e presente na Campanha dos Planos Diretores, esbarrou, como já demonstramos, na blindagem semântica operada pela linguagem do planejamento urbano. Entretanto, não foram poucas as cidades onde movimentos e organizações da sociedade civil intervieram ao propor outras direções e lograr, em conjunto ou em oposição a representantes do Executivo e Legislativo, e muitas vezes mobilizando o Judiciário, sobretudo através do Ministério Público, incluir instrumentos de democratização da gestão e do território. Mas, mesmo para aqueles que lograram construir planos minimamente pactuados, o grande desafio é ainda a sua implementação. Mais do que uma suposta “vontade política” de seguir um plano diretor, o governo local carece claramente de incentivos para fazê-lo, já que, como demonstramos, os processos decisórios sobre os investimentos e o destino da cidade são, no atual modelo federativo e sistema político brasileiros, estruturados sob outra lógica.

O avanço da Reforma Urbana no Brasil carece, portanto, além da tessitura de uma nova gramática política alicerçada no fortalecimento de espaços de exercício da democracia direta e controle social – eixos tradicionais de sua agenda –, da formulação de um pro-

5 Entre inúmeros temas que entraram na agenda da política urbana a partir deste processo, destacamos a regularização fundiária plena dos assentamentos informais.

Raquel Rolnik é professora doutora da FAU/USP. Relatora Internacional do Direito à Moradia Adequada do Conselho de Direitos Humanos da ONU. Secretária Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades (2003-2007). E-mail: raquelrolnik@usp.br.

Artigo recebido em agosto de 2009 e aprovado para publicação em setembro de 2009.

reto de reforma política e de desenvolvimento do atual modelo federativo de governo e gestão urbana, elementos fundamentais para a consolidação da democracia plena no país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALSTON, L.; MELO, M.; MUELLER, B.; PEREIRA, C. *Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process. The case of Brasil*. São Paulo: FIPE/USP, 2005.
- ARRETCHE, M. Desarticulação, ação do BNH e autonomização da política habitacional. In: AFFONSO, R.; SILVA, P. (orgs.) *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap, 1996.
- _____. *Estado federativo e políticas sociais. Determinantes da descentralização*. São Paulo: Fapesp, 2000.
- AVELINO FILHO, G. Clientelismo e política no Brasil. Revisitando velhos problemas. *Novos Estudos Cebrap*, 38, 225-240, 1994.
- AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: BOAVENTURA, S. (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Afrontamento, 2003.
- BOAVENTURA, S. (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Afrontamento, 2003.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Planos Diretores Participativos, Brasília: 2005.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Plano Diretor Participativo – Guia para a elaboração pelos municípios e Cidadãos. Brasília: Secretaria Nacional de Programas Urbanos/Confea, 2004a.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; Participação e Controle Social; Planejamento Territorial Urbano e Política Fundiária; Habitação; Saneamento Ambiental; Mobilidade Urbana; Trânsito; Capacitação e Informação. Brasília:) Ministério das Cidades, 2004b. 8v.
- BREMAEKER, F. As finanças municipais em 2007. Transparência Municipal. Estudo Técnico n.2, 2008.
- _____. Panorama das finanças municipais em 2005. IBAM, 2006. (Série Estudos Especiais.)
- CARVALHO, J. Mandonismo, coronelismo, clientelismo. Uma discussão conceitual. *Dados*, (40) 2, 1997.
- DAGNINO, E.; OLIVEIRA, A.; PANFICHI, A. (org.) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- FERREIRA, J. *O mito da cidade global*. O papel da ideologia na produção do espaço urbano. São Paulo: Vozes/Unesp/Anpur, 2007.
- GOMES, C. A política brasileira em busca da modernidade. Na fronteira entre o público e o privado. In: SCHWARCZ, L. (org.) *História da vida privada no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. v.4.
- GRAHAM, R. *Patronage and politics in nineteenth-century Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1990.
- HUNTER, W. Brazil's New Direction. *Journal of Democracy*, 14(2), 151-162, 2003.
- HUNTER, W.; POWER, T. Lula's Brazil at Midterm. *Journal of Democracy*, 16(3): 127-140, 2005.

- IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, 2006. Disponível em www.ibge.gov.br.
- IPEA/IBGE. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: s.n., 2004.
- KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; COSTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Revista Lua Nova*, 67, 49-103, 2006.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*, 48(004), 737-776, 2005.
- MARICATO, E. Terra e habitação: elementos estratégicos da política nacional de desenvolvimento urbano. Brasília, *Estudos Sociais IPEA*, 2006.
- _____. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MARQUES, E. Estado e empreiteiras II. Permeabilidade e políticas urbanas. *Dados*, 46(1), 39-74, 2003.
- MELO, M. A. B. C. Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e reforma da política social na Nova República. *Dados*, 36(3), 119-164, 1993.
- MILANI, C. Les paradoxes du “príncipe participatif” dans la gestions public locale. In: EEUWEN, D. *Le Nouveau Brésil de Lula*. France: De L’Aube, 2006.
- NUNES, E. *A gramática política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- OLIVEIRA, F. *A economia brasileira. Crítica da razão dualista*. Petrópolis: Vozes, 1988.
- PAOLI, M. Movimentos sociais no Brasil. Em busca de um estatuto político. In: HELLMAN, M. *Movimentos sociais e democracia no Brasil*. Natal: Marco Zero, 1995.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão. As relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, 45(2), 22, 265-301, 2002.
- PIERSON, P. Increasing returns, path dependence and the study of politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 2000.
- ROLNIK, R.; NAKANO, K.; CYMBALISTA, R. Urban Land and Social Housing in Brazil: the issue of land. In: *Participatory Master Plans. The Challenges of Democratic Management in Brazil: the right to the city*. São Paulo: Instituto Pólis/Fundação Ford, 2008.
- SADER, E. *Quando novos personagens entram em cena*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- SANTOS JUNIOR, O. Cidade, cidadania e planejamento urbano. Desafios na perspectiva da reforma urbana. In: FELDMAN, S.; FERNANDES, A. (orgs.) *O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios*. Salvador: EDUFBA, 2007.
- _____. *Reforma urbana e gestão democrática. Um ano de funcionamento do Conselho das Cidades*. Rio de Janeiro: Relatório FASE, 2004.
- SANTOS JUNIOR, O.; RIBEIRO, L. Democracia e segregação urbana. Reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira. *Revista Eure*, 29(88), 79-95, 2003.
- SIAFI. Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, 2006. Disponível em: <https://consulta.tesouro.fazenda.gov.br>.
- SILVA, P. *Limites e obstáculos à reforma do Estado no Brasil. A experiência da previdência social na Nova República*. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2003.

SMOLKA, M. Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra. In: SMOLKA, M.; MULLAHY, P. (eds.) *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge, MA: Land Lines, Lincoln Institute Of Land Policy, 2003.

TELLES, V. Trajetórias urbanas. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (orgs.) *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

A B S T R A C T *In Brazil the nineties represented years of institutional achievements in the field of housing and urban rights, since the 1988 Constitution, which included the principles of social function of cities and properties, the recognition of tenure rights for slum dwellers and the direct participation of citizens in the decision making process of urban policies. Those propositions have been the pillars of the Urban Reform agenda, which had penetrated into the national governments scope since the creation of the Ministry of Cities, under Lula's administration. This article evaluates the limits and possibilities for the implementation of this agenda through the analysis of two policies proposed by the Ministry: the National Council of the Cities and the Campaign for Participatory Master Plans. The approach is centered in the organization of Brazilian State in the sector of urban development, in its relationship with the political system and the features of the country's democracy.*

K E Y W O R D S *Participatory planning; urban policy; democracy.*