

# A POLÍTICA URBANA NO GOVERNO LULA (2003-2010):

## Permanências e Mudanças

Arlete Moysés Rodrigues\*

**Resumo:** o texto apresenta considerações sobre a política urbana pós-2003, ressaltando permanências e mudanças em relação à política urbana de períodos anteriores, em especial o produto da criação do Banco Nacional de Habitação e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Destaca a importância da criação do Ministério das Cidades e a implantação do Sistema de Conferências das Cidades nos âmbitos municipais, estaduais e nacional relacionadas aos princípios que vigoram na atual Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Apresenta também algumas considerações sobre o Conselho Nacional das Cidades.

**Palavras-chave:** Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: conferências; conselhos; financiamento; planejamento urbano.

### THE URBAN POLICY IN LULA'S GOVERNMENT (2003-2010): PERMANENCES AND CHANGES

**Abstract:** the text introduces considerations about the urban policy post 2003, emphasizing permanences and changes in relation to the urban policies of previous periods, mainly after the creations of "Banco Nacional de Habitação" (BNH) and the "Fundo de Garantia do Tempo de Serviço" (FGTS). It puts in evidence the importance of the creation of the Department of Cities and the implantation of the "Sistema de Conferência das Cidades" in the scope municipal, state and national, both related to current principles of the National Politic Development. Finally, the text discusses some considerations about the National Council of Cities.

**Key-words:** Nacional Policy of Urban Development ; conferences ; council; financing; Urban Planning.

### LA POLITIQUE URBAINE DU GOUVERNEMENT LULA (2003-2010): PERMANENCES ET CHANGEMENTS

**Résumé:** cet article analyse la politique urbaine brésilienne après l'an de 2003, en soulignant les permanences et les changements par rapport à la politique urbaine d'autrefois, en particulier la création du

---

\* Profª. Livre Docente – IFCH / UNICAMP e Líder do Grupo de Pesquisa “Problemática Urbana e Ambiental” (UNICAMP) – [moysesarlete@gmail.com](mailto:moysesarlete@gmail.com).

Banque Nationale d’Habitation et le Fonds de Garantie de Temps de Service. On remarque aussi l’importance de la formation du Ministère des Villes et l’implémentation du Système de Conférences des Villes au niveau de la municipalité, de l’état et de la nation. Finalement, on présente quelques considérations sur le Conseil National des Villes.

**Mots-clés:** Politique Nationale du Développement Urbain; conférences; conseils; financement; aménagement urbain.

## **1. Apresentação**

A política urbana aplicada pelo Estado deveria contemplar a complexidade da produção e reprodução do espaço urbano nas dimensões política, econômica e social. Contudo, desde os primórdios do processo de urbanização no Brasil, a política urbana é entendida apenas como intervenção do Estado nas “mazelas sociais” (habitação popular, saneamento básico, transportes coletivos, etc.) e/ou no avanço da modernização (obras viárias, grandes equipamentos como aeroportos, portos, etc.), sempre desvinculadas entre si, caracterizando-se como políticas setoriais.

O objetivo deste artigo é propiciar o debate e assim afirmamos que a política urbana no Governo Lula tem permanências e mudanças. As permanências são representadas pela legislação de uso do solo, políticas de habitação, de saneamento, de acessibilidade e transportes coletivo, que continuam políticas setoriais sem estabelecer vínculos com o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, elaborado pelo Ministério das Cidades e Conselho das Cidades (ConCidades) em 2004. As principais mudanças referem-se à abertura de espaço para a participação social na elaboração de políticas urbanas, a criação do Ministério das Cidades e do ConCidades e a realização de quatro conferências da cidade nos âmbitos municipal, estadual e nacional. Esta participação tem propiciado definir diretrizes e princípios de atendimento prioritário para quem ganha até cinco (5) salários mínimos e, estabelecer a meta de atendimento universal nas políticas de saneamento, habitação de interesse social, mobilidade e transporte público urbano e participação nos planos diretores municipais. Considerando este foco de mudanças foi aprovada a Lei 11.124 de 16 de

junho de 2005 – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e do Conselho do FNHIS,<sup>1</sup> composto por entidades que participam do ConCidades e de órgãos públicos. Entre os programas mais recentes que mantêm a estrutura de políticas anteriores e desvinculados dos pressupostos do PNDU, encontra-se o programa Minha Casa Minha Vida – MCMV; o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), em especial o PAC-COPA, cuja finalidade tem sido o de atender às exigências da Federação Internacional de Futebol – FIFA, e o das corporações imobiliárias.

Por outro lado, como já dito, o Governo Lula inova em ampliar a participação social na definição de políticas urbanas desde a criação do Ministério das Cidades em 2003 que implica em definir alguns princípios universais de atendimento de políticas públicas; destinar recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); propiciar e efetivar a regularização fundiária em terras da união; definir os parâmetros para a regularização fundiária de interesse social, contraditoriamente no mesmo programa que criou MCMV com o pressuposto de conter a propagação de crise econômica, semelhante ao que ocorreu quando da criação do Banco Nacional de Habitação – BNH (BRASIL, 1964).

Com o objetivo de apontar permanências e mudanças serão apresentados alguns elementos que condicionam a política urbana no Brasil pós 1964.<sup>2</sup>

## **2. Sistema Financeiro de Habitação (SFH) – Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS)**

A criação do BNH em 1964 e do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – FGTS e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) em 1966 (BRASIL, 1966), estabeleceram o caráter da política urbana que permanecem até a atualidade, apesar de algumas modificações.

---

<sup>1</sup> Esta lei é proveniente de Projeto de Lei de Iniciativa Popular que demorou 13 anos para ser aprovada, por falta de vontade política de governos anteriores.

<sup>2</sup> Sobre a política urbana do período anterior a 2003 faremos apenas referências gerais, considerando que a maior parte dos textos que tratam da política urbana no período pós-2003 não relacionam este período com os processos anteriores.

A política implementada no período da ditadura militar alterou as relações de trabalho, deslocando o mundo do trabalho para o do viver. Este deslocamento deu-se utilizando recursos provenientes da alteração das relações do mundo do trabalho nos investimentos urbanos, promovendo assim a socialização capitalista da exploração da força de trabalho.<sup>3</sup> As alterações nas relações de trabalho com a criação do FGTS propiciaram ao governo obter grande volume de recursos, tornando o BNH o 2º maior banco brasileiro. As transformações deste período permitiram e permitem ainda ao Estado garantir a manutenção da propriedade privada e manter as condições de exploração da força de trabalho. Esta legislação resolveu várias questões: instituiu um fundo proveniente das mudanças nas relações de trabalho; difundiu a ideia de que os trabalhadores teriam como resolver os problemas de habitação, implantando a ideologia da casa própria, e trocou a estabilidade do trabalhador pela possibilidade remota de garantia de moradia;<sup>4</sup> passou para a esfera governamental, através do BNH, a responsabilidade de repasse da “indenização”, diminuindo, com isto, a responsabilidade do empregador, cuja obrigação passou a ser de depositar oito por cento do salário (desde 2001 passou a ser de 8,5%) de cada trabalhador no BNH.

Os recursos foram utilizados tanto para a execução de conjuntos habitacionais distantes de áreas providas com infraestrutura e meios de consumo coletivo, acelerando, desse modo, a expansão horizontal da dinâmica de produção do espaço urbano e a desigualdade socioespacial,<sup>5</sup> como para “investimentos” em grandes obras de infraestrutura. Exemplo a construção da ponte Rio – Niterói.

Com o fim do BNH, em 1985, os recursos provenientes do FGTS passam a ser geridos pela Caixa Econômica Federal – CEF (BRASIL – PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1986).<sup>6</sup> Esta passagem, porém, não provocou alteração a essência do processo, pois os

---

<sup>3</sup> Utilizamos “*socialização capitalista da exploração da força de trabalho*” para dar ênfase às alterações do período, embora o mais usual seja “*socialização capitalista das forças produtivas*”.

<sup>4</sup> Sob o sistema anterior, o trabalhador tinha direito a receber como indenização um (1) mês de salário-valor do último salário por ano de trabalho e garantia de estabilidade no emprego após 9 anos e 6 meses. Com a instituição do FGTS os depósitos passaram a poder ser retirados em sua totalidade em casos de demissão, aposentadoria ou pela sua família em caso de morte do trabalhador. Quando a rescisão for feita a pedido do empregador o FGTS pode ser retirado total ou parcialmente para, entre outros motivos, adquirir sua casa própria.

<sup>5</sup> Sobre como a política do período *politiza o espaço*, ver Schmidt (1982).

<sup>6</sup> Apresentamos este tema de forma mais completo em texto que está no prelo e será publicado pela *Revista Cidades* com o título de “Políticas Públicas”.

recursos do FGTS continuam a ser administrados pelo setor financeiro. É a continuidade do processo de financeirização dos investimentos urbanos, com atuação explícita do Estado desde a década de 60.<sup>7</sup> Houve ao longo do tempo algumas mudanças em relação ao tipo de produção habitacional, como a alteração geral de grandes conjuntos para pequenos conjuntos habitacionais ou unidades isoladas; além disso, implementaram-se outros programas como o PAR (Programa de Arrendamento Residencial), Programa de Crédito Solidário e Carta de Crédito do FGTS.

Atendendo ao disposto na Constituição Federal de 1988, foi instituído o Conselho Curador do FGTS – CCFGTS – (BRASIL, 1990), órgão colegiado tripartite composto por representantes de três centrais sindicais (CUT, CGT e Força Sindical); três representantes dos empregadores (Confederação Nacional da Indústria – CNI, Confederação Nacional do Comércio – CNC e Confederação Nacional das Instituições Financeiras, CNF) e; seis representantes do governo (Ministérios do Planejamento, Trabalho e Emprego, Fazenda, Desenvolvimento; CEF e Banco Central), presidido pelo Ministério do Trabalho e Emprego.<sup>8</sup> O CCFGTS tem como função estabelecer as diretrizes e as normas para utilização de recursos do FGTS, em consonância com a política nacional de desenvolvimento urbano.

Apesar de modificações, as políticas urbanas mantiveram a mesma lógica de financiamento, como se verifica nas propostas contidas na Política Nacional de Habitação (PNH) e no Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) (Lei no. 11.977 de 7 de julho de 2009). Vários problemas podem ser apontados sobre o programa MCMV, em especial no que diz respeito ao aumento do preço da terra, não apenas nas imediações onde estão sendo construídas as unidades, mas de forma geral em todas as cidades onde o programa tem sido implementado.<sup>9</sup>

Com relação ao PAC–Copa para atender as exigências da FIFA, estádios estão sendo destruídos para se construir outros no mesmo lugar, como, por exemplo, em Cuiabá e Natal. As obras de infraestrutura, que teriam como objetivo facilitar o acesso aos estádios, têm provocado a remoção de um grande número de famílias, o que implica

---

<sup>7</sup> Os dados podem ser observados em Royer (2009).

<sup>8</sup> Lei no. 8036 - Art. 3º de 11 de maio de 1990.

<sup>9</sup> Ver Bastos (2011).

no desrespeito a função social da cidade, como previsto na Constituição Brasileira. O mundo do trabalho continua “financiando” a produção do urbano em grandes intervenções.<sup>10</sup>

Houve ampliação de recursos da União na produção de habitação, como se verifica na Lei 11.124 de 16 de junho de 2005 na qual o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS – é formado com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), do Fundo de Amparo ao Trabalhador<sup>11</sup> (FAT) e do FGTS nas condições estabelecidas pelo CCFGTS. Cabe ressaltar que os recursos provenientes da OGU tem tido aumento expressivo em função das pressões dos movimentos populares e do ConCidades.

### 3. Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano

O capítulo cinco do II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975/1979) diz respeito à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano que tem como objetivos melhorar a estrutura do sistema urbano nacional e dinamizar os centros urbanos em todas as regiões do país. A premissa fundamental era promover o desenvolvimento urbano nos moldes da modernização capitalista, contando com recursos do FGTS. Para implantar esta política os municípios deveriam elaborar o PDDI – Plano Diretor Integrado<sup>12</sup>. Como instância nacional para tratar da questão urbana, em especial para a implementação da política, foi criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU (MINISTÉRIO DO INTERIOR, 1975).

Considerando o contexto político ditatorial do período, o processo de elaboração do PNDU de 1975 foi conduzido de forma restrita a técnicos especialistas em planejamento urbano e regional, num processo dito de “gabinete”, conduzido unicamente pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral como “resolução ministerial” (ADEODATO, 2010:68).

---

<sup>10</sup> Notícias da *Folha* em janeiro de 2010 apontava que nove (9) bilhões de recursos do FGTS poderiam ser utilizados para obras de infraestrutura em transporte urbana nas 12 cidades-sede da Copa de 2014 (FGTS emprestará R\$ 9 bilhões para obras da Copa de 2014, *Folha Online*, 12 de jan de 2010).

<sup>11</sup> O FAT é um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico. A principal fonte de recursos do FAT é composta pelas contribuições para o Programa de Integração Social - PIS, criado por meio da Lei Complementar nº 07, de 07 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, instituído pela Lei Complementar nº 08, de 03 de dezembro de 1970.

<sup>12</sup> Para a elaboração do PDDI foram utilizados recursos do FGTS.

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano de 2004 (Ministério das Cidades, 2004) foi elaborada com ampla participação social na 1ª. Conferência das Cidades realizada em 2003.

O objetivo fundamental foi o de definir, com participação social, os princípios para uma política nacional de desenvolvimento urbano, que foi elaborada pelo Ministério das Cidades, criado em 2003, logo após a posse do governo, atendendo a reivindicação dos movimentos populares urbanos e ao que constava da plataforma política do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva. A criação do Ministério das Cidades implicava em procurar romper as políticas setoriais de habitação, saneamento, transportes (mobilidade) e trânsito, mas esta integração até o momento não se concretizou. Políticas setoriais que estavam difusas por vários ministérios e que passaram a compor as secretárias nacionais do Ministério das Cidades. No site do Ministério das Cidades há uma síntese relacionada à sua criação:

Entre 1985 e 2002 ocorreram mudanças constantes tanto na estrutura institucional da política de habitação e saneamento – quanto nos programas e recursos. A política urbana não mereceu maiores cuidados, ao contrário, ela é objeto de organismos que emergem e desaparecem desde o regime militar, a partir de 1964. Em verdade a política urbana tem sido, durante esse tempo todo, fortemente influenciada pelos bancos públicos responsáveis pelos financiamentos à habitação e ao saneamento. Isso aconteceu no período do BNH que se sobrepôs ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), criado em 1964 e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), como também aconteceu com a Caixa Econômica Federal que subjugou a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), criada em 1995, e a sua sucessora, a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU) (CIDADES, 2003).<sup>13</sup>

O Ministério da Cidade promoveu no mesmo ano de sua criação, a 1ª. Conferência Nacional das Cidades, contando para a elaboração do texto base com a participação de entidades e movimentos reconhecidos como de caráter nacional. Foram realizadas conferências municipais, estaduais e a Nacional tendo como meta principal a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano e a criação do Conselho das Cidades.

---

<sup>13</sup> Ministério das Cidades – [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br) – Acesso em maio de 2011.

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano tem entre seus princípios: Direito à Cidade como direito coletivo; aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade em Planos Diretores Participativos; garantia de desenvolvimento urbano com igualdade de acesso aos padrões urbanos; criação de Sistema Nacional de Habitação (SFH), tendo como premissa a moradia digna como direito humano; saneamento ambiental público como direito humano; criação do Sistema Financeiro de Habitação com prioridade no atendimento para os que ganham até 5 salário mínimos; mobilidade, transporte público coletivo urbano tendo como objetivo democratizar os espaços públicos (RODRIGUES, 2010).

A instalação do Conselho das Cidades (ConCidades) aprovada pela 1ª. Conferência tem entre suas funções viabilizar as propostas aprovadas nas conferências. O decreto de sua criação define atribuições, competências e a composição do Conselho a nível nacional. É considerado um problema o fato do Conselho não ser deliberativo, mas ter caráter de natureza deliberativa e consultiva.<sup>14</sup>

Esta forma de elaborar o PNDU significou mudança de conteúdo considerando que os princípios são diferentes do que consta no PNDU de 1975. O objetivo é o atendimento universal das políticas públicas urbanas.

#### **4. A função social da cidade e da propriedade**

Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), além de reafirmar a competência do município para a implementação da política urbana, explicita o significado de função social da cidade e da propriedade urbana. Remeteu, porém, a aplicação dos instrumentos que possibilitariam atingir-se a função social da cidade e da propriedade aos Planos Diretores (PD), obrigatórios para os municípios com mais de 20 mil habitantes, ou seja, definiu o planejamento, em especial o PD como fundamento para a política urbana. O Estatuto da Cidade - Lei 10.237/2001 e

---

<sup>14</sup> Art. 1º. – Decreto nº. 5.031 de 2 de abril de 2004: “O Conselho das Cidades, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, tem por finalidade propor diretrizes para a formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução.”

medida provisória 2220 de setembro de 2011, (BRASIL, 2011)<sup>15</sup> regulamentaram os artigos da Constituição Federal que tratam do tema.<sup>16</sup>

Assim, as premissas da função social da propriedade e da cidade só podem ser obtidas com a elaboração e implantação de planos diretores, ou seja, com o planejamento urbano. Pode-se assim considerar que a partir da Constituição de 1988 é o planejamento que define a função social da cidade e da propriedade. Após 1988, o planejamento urbano torna-se a política urbana por excelência e, desse modo, a política urbana no governo Lula seguiu os parâmetros constitucionais regulamentados pelo Estatuto da Cidade.

Na 4ª. Conferência das Cidades foi aprovada a proposta de que a obrigatoriedade do Plano Diretor fosse estendida para todos os municípios. Esta proposta é muito importante e tem que ser debatida juntamente com os Projetos de Lei (PL) sobre criação, desmembramento e remembramento de municípios e de Projetos de emenda Constitucional (PEC) que objetivam alterar o Estatuto da Cidade, em especial quando se tenta colocar que as Igrejas devem ser isentas de elaborar o Estudo de Impacto de Vizinhança.

Com relação às propostas de criação de municípios há vários PLs e PECs que propõem que os estados possam criar municípios antes que sejam estabelecidos critérios territoriais, econômicos, sociais e políticos e as características do distrito sede do município denominado de cidade (RODRIGUES, 2007). O critério dos projetos é predominantemente populacional (de 5 a 15 mil habitantes dependendo da região) como se observa, no Projeto de Lei do Senado nº 98, de 2002. Assim é realmente fundamental que os Planos Diretores sejam obrigatórios para todos os municípios, independentemente do número de habitantes para que pelo menos a função social da cidade seja pensada em todas as instâncias da Federação.

---

<sup>15</sup> A Medida Provisória 2220/2001 foi resultado de pressão de movimentos populares urbanos considerando que o Executivo havia vetado os artigos que consideravam o direito de posse nas terras públicas.

<sup>16</sup> Os recursos para auxiliar alguns municípios a elaborar PD foram oriundos do Orçamento Geral da União, o que aponta uma diferença fundamental com relação do PDDI cujos recursos foram provenientes do FGTS.

Em 1988, cerca de 50% dos municípios tinham mais de 20 mil habitantes, mas a Constituição de 1988 passou a atribuição de criar, desmembrar, remembrar municípios para os estados, sem regras nacionais. Entre 1991 e 2000 foram criados mais de 1000 municípios e hoje apenas 30% de municípios têm mais de 20 mil habitantes, embora concentrem a maior parte da população urbana. Isto implica que 70% dos municípios, que representam a maior parte do território brasileiro, não são obrigados a cumprir a função social da cidade e podem crescer sem nenhum planejamento.

A criação de municípios sem parâmetros econômicos, sociais, territoriais implica em que estes sobrevivam de recursos federais e estaduais, desviando recursos que poderiam ser utilizados para potencializar o direito a cidade. Trata-se de um tema fundamental para pensar a integração das políticas urbanas que até agora não tem sido objeto de debates consistentes. Apesar da integração das políticas setoriais ser tema recorrente em todas as conferências das cidades a idéia dominante é que se trata de políticas setoriais de habitação, saneamento e mobilidade urbana. O que demonstra a permanência da política urbana sem considerar a complexidade da produção e reprodução do espaço urbano.

## **5. Conferências das Cidades**

As conferências têm como objetivo ampliar a participação da sociedade civil na formulação das políticas públicas urbanas. São realizadas em âmbito municipal, estadual e nacional permitindo um reconhecimento das diferenças existentes nos 5.565 municípios brasileiros (diferenças relativas à localização regional, à população, tamanho dos municípios e principais carências) e possibilitam pensar na política urbana considerando a diversidade.

As conferências das cidades se configuram como produto de uma política urbana que considera fundamental a participação social na definição das políticas urbanas, e decorreram da própria criação do Conselho das Cidades. Desse modo, tanto a criação do Ministério das Cidades como a implementação de conselhos e conferências caracterizam uma inovação da política urbana após 2003.

Desde o início da década de 90 do século XX foram realizadas 80 conferências nacionais, sendo que 86% delas ocorreram de 2003 a 2009 sobre os temas: Direitos Humanos, Educação, Cultura, Assistência Social, Saúde, Minorias, Meio ambiente, Cidades. As conferências “representam um experimento institucional cuja função é furar o cerco da unidimensionalidade”.<sup>17</sup> Fortalecem a democracia representativa ao introduzir, no debate político, novos protagonistas e novos temas, e também ampliar a representação política. Incentivam a participação na deliberação de propostas, de parâmetros, programas, projetos e execução de políticas públicas. Um sistema de conferências municipais, estaduais e nacional permite conhecer as realidades locais, estaduais, regionais e estabelecer programas que atendam as especificidades sociais e territoriais. Trata-se da possibilidade de romper o pensamento único sobre a cidade calcada em parâmetros que apenas destacam aspectos duais da produção e reprodução do espaço urbano, e que tem como premissa considerar o que ocorre de fato nas metrópoles e grandes cidades.

As conferências das cidades colocaram na agenda pública questões urbanas que sempre foram preteridas ou tratadas apenas no âmbito local. Dão destaque à participação social trazendo a tona contradições e conflitos do processo de produção e reprodução do espaço urbano. A sucessão de conferências mantém na pauta nacional a questão urbana para tentar reduzir ou eliminar os problemas de desigualdades sociais, espaciais, territoriais. Tem permitido também a formação de redes de difusão de informações sobre a função social da cidade e da propriedade.<sup>18</sup>

As conferências de saúde e meio ambiente iniciaram-se em governos anteriores, mas as conferências das cidades só ocorrem a partir de 2003, o que implica numa inovação política em relação ao urbano. Sinteticamente apresentamos algumas das resoluções aprovadas pelas conferências que foram ou estão em vias de ser aplicadas. Mas, do ponto de vista político, qual o significado real da participação social?

---

<sup>17</sup> IUPERJ, 2010: “Entre Representações e Participação – As Conferências Nacionais e o Experimentalismo Democrático Brasileiro”. In: [www.iuperj.gov.br](http://www.iuperj.gov.br).

<sup>18</sup> Apresentamos um “balanço” das Conferências das Cidades com síntese das resoluções aprovadas nas quatro conferências realizadas até 2010 (RODRIGUES, 2010).

*1ª. Conferência das Cidades* A 1ª. Conferência, como já dito, realizada em 2003, estabeleceu os princípios da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, as funções, o caráter e a composição do Conselho das Cidades. Definiu também o sistema de realização de conferências nas escalas municipal, estadual e nacional.

Aprovou também a resolução de que os consórcios municipais deveriam passar a ser de direito público ao invés de permanecer na esfera do direito privado. Após o encaminhamento dado pelo Conselho das Cidades, tornou-se realidade com a Lei n.º 11.107/2005.

### *2ª. Conferência das Cidades*

A 2ª. Conferência (2005), realizada pelo Ministério das Cidades com participação do ConCidades, considerou urgente a integração de políticas setoriais de habitação, saneamento, mobilidade e transportes coletivos que continuam ainda estanques umas das outras. Está é uma questão que até agora não foi resolvida. Definiu o marco regulatório do saneamento, aprovado como Lei no. 11. 445, de 5 de janeiro de 2007. Aprovou a regulamentação do FNHIS Lei 11.124 de 16 de junho de 2005 e do seu Conselho Gestor, que está efetivamente em funcionamento. Estabeleceu como prioridade a regularização fundiária de interesse social com os instrumentos previsto no Estatuto da Cidade que vai ganhar novo impulso com a lei que criou o Programa Minha Casa Minha Vida. Esta lei tem aspectos contraditórios, pois ao mesmo tempo em que cria diretrizes para a produção de habitação de interesse social diretamente pela iniciativa privada estabeleceu normas simplificadas para a regularização fundiária de interesse social.

Referendou a Campanha Nacional do Plano Diretor concomitante a 2ª. Conferência; propôs capacitação de técnicos e conselheiros com recursos, ainda que restritos, da OGU, mostrando diferença fundamental com o PDDI de 1975 que utilizava recursos do FGTS.

### *3ª. Conferência das Cidades*

A 3ª. Conferência (2007) teve como protagonista principal o Conselho das Cidades. Entre as 22 diretrizes aprovadas nesta conferência destaca-se: a proposta de criação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) que incluísse Conselhos das Cidades nos níveis Estaduais e Municipais para concatenar a política urbana nos vários níveis da federação brasileira; definiu as formas de implementação da Lei 11.445/2007 do saneamento básico e ambiental. Aprovou a criação do Programa de Habitação de interesse social no âmbito do Conselho Gestor – FNHIS, com critérios para o repasse de recursos. Estabeleceu normas para a Assistência Técnica Gratuita que foi aprovada como Lei no. 11.888 de 24 de dezembro de 2008 (Brasil, 2008). Propôs formas para a atuação dos governos na mediação e prevenção de conflitos fundiários. Após esta deliberação o Conselho das Cidades realizou seminários para equacionar formas de atuação como consta da Resolução Recomendada n. 87 de 8 de dezembro de 2009.<sup>19</sup>

### *4ª Conferência das Cidades*

A 4ª. Conferência das Cidades, também protagonizada pelo ConCidades, foi realizada em 2009/2010,<sup>20</sup> tinha como objetivo avaliar a atuação do ConCidades bem como se houve ou não implementação das políticas propostas nas conferências anteriores. O resultado apontou que várias propostas aprovadas nas conferências anteriores não foram colocadas em prática, entre as quais destacamos: a urgência de transformar em deliberativo os Conselhos das Cidades, em todas as unidades da federação; encaminhar Projeto de Lei para criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano – integrando políticas, conselhos e conferências; encaminhar propostas para o legislativo tornando os Planos Diretores obrigatórios para todos os municípios independentemente do tamanho de sua população.

---

<sup>19</sup> [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br).

<sup>20</sup> As conferências municipais foram realizadas em 2009 e as estaduais e a nacional em 2010. Este arranjo foi considerado necessário pelo ConCidades tendo em vista as eleições de 2010.

## 6. Conselhos

Aprovado na 1ª. Conferência com caráter deliberativo, a criação de conselhos teve caráter consultivo e formulador de políticas urbanas, o que gera problemas em relação à aplicabilidade das políticas públicas urbanas.

É formado pelos segmentos: Movimentos Sociais; Empresários (ligados à produção do espaço urbano); ONGs: Trabalhadores; Entidades Acadêmicas e Profissionais: Poder Público Federal, Estadual e Municipal e; sociedades civis do legislativo municipal, estadual e federal.<sup>21</sup>

Os conselhos são lugares de debate de políticas. Deveriam assim evidenciar as contradições e os interesses conflitantes entre os diferentes segmentos para construir

**“As interferências internacionais como a da FIFA para a Copa de 2014 mostram que a produção do espaço urbano deixou a esfera do local, do nacional para a esfera das interferências de corporações internacionais.”**

uma política nacional de desenvolvimento urbano que universalize o acesso a uma vida digna. As contradições precisam ser explicitadas para que o urbano seja entendido em sua concretude, em sua multiplicidade e complexidade para que o planejamento seja participativo, esteja integrado com o Plano Diretor e com as políticas públicas que interferem na vida da cidade. A explicitação de interesses diferentes permite entender que a política não se realiza apenas nos gabinetes. Nas

questões contraditórias, conflitantes o papel do conselho deveria ser o de pactuação, para se obter unidade na diversidade de questões e não forjar consensos.

Porém nem sempre o ConCidades tem sido o lugar dos pactos e da política urbana que atende aos princípios da função social da cidade. Exemplos: Em relação ao PL 3057 de 2000 que propõe alteração da Lei 6766/1979, que rege o parcelamento e o uso do solo urbano, o grupo de trabalho do ConCidades – apesar de ter organizado seminários em todas as regiões do país – não incorporou questões fundamentais debatidas nos seminários. Assim importantes questões não constam da Resolução do Conselho

---

<sup>21</sup> A composição do Conselho pode ser verificada em: [www.conselhos.gov.br](http://www.conselhos.gov.br).

(RODRIGUES, 2010). Esta resolução contém apenas os consensos sem mostrar as contradições e conflitos; falta aprimorar o debate em relação os interesses divergentes e/ou conflitantes.

Permanecem dessa forma vários desafios a serem empreendidos para que a cidade seja entendida em sua totalidade e não em partes separadas entre si, e o planejamento seja compreendido como um processo que considere todos os aspectos da dinâmica econômica, territorial, social e política, evitando que permaneçam os *lobbies* nos gabinetes dos deputados e senadores.

## 7. Considerações finais

A política urbana no governo Lula tem permanências entre as quais se destaca que o FGTS (proveniente das relações de trabalho, como se verifica pela composição do CCFGTS) continua a ser recurso para se investir no urbano, caracterizando a socialização capitalista da exploração da força de trabalho. Mesmo que as normas criadas em 1964/66 não tenham possibilidade de alteração no processo de produção e reprodução capitalista do espaço urbano, faltam debates consistentes sobre a questão. As interferências internacionais como a da FIFA para a Copa de 2014 mostram que a produção do espaço urbano deixou a esfera do local, do nacional para a esfera das interferências de corporações internacionais.

Apesar da criação do Ministério das Cidades e da proposição de políticas urbanas integradas o que se observa é que as mesmas continuam a serem políticas setoriais sem levar em conta o espaço e o território. A base territorial implicaria em compreender que para produzir habitação teria que ser em locais onde há infraestrutura ou realizar os projetos ao mesmo tempo. Porém cada município define o seu planejamento o que implica em complexidades ainda não debatidas em sua concretude. Para esta questão, as Conferências e o Conselho das cidades propõem um sistema de conselhos – municipais e estaduais para que as intervenções sejam debatidas com a sociedade, mas este é um longo processo e não tem sido facilmente aceito nem mesmo pelo Ministério das Cidades.

Os avanços importantes estão relacionados com a ampliação da participação social, por meio das conferências das cidades e dos conselhos da cidade em níveis nacional, estaduais e municipais. Falta, contudo, um debate consistente sobre o significado da participação neste processo. Há também entraves que precisam ser contornados ou removidos como o fato do Conselho Nacional das Cidades não ter caráter deliberativo. Além disso, para haver avanços é necessário que os movimentos populares urbanos não fiquem atrelados aos conselhos e que sua pauta de reivindicação vá além da que é definida pelos governos.

## 8. Referências bibliográficas

ADEODATO, Marise Tissyana. *A razão e os limites das políticas nacionais de desenvolvimento urbano – uma análise comparativa das proposições de 1975 e 2004*. Tese de doutorado, USP/FAU, 2010.

BASTOS, R. D. Caras cidades, cidades caras: pequena crítica da economia política da terra urbana no Brasil contemporâneo. In: *Anais do XIV Encontro Nacional de Planejamento Urbano e Regional*, 2011.

DIEESE. Nota Técnica –FGTS, no. 13, 2006. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/notatecnica/notatec13FGTS.pdf>-em maio de 2011.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. In: *Cadernos MCidades*, novembro de 2004.

MINISTÉRIO DO INTERIOR. *II Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano*, Brasília, 1975.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Conceito e Definição de cidade. In: Ribeiro, Luiz C.de Q.; Santos Jr, Orlando A (orgs.). *As metrópoles e a questão Social Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2005.

\_\_\_\_\_. Conselho das Cidades: Uma avaliação. In: *Revista Terra Livre*, no. 34 v. 1, 2010, p.223-220.

\_\_\_\_\_. O Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial e a Atuação de Geógrafos Urbanos. In: *Revista Cidades – Brasil Urbano: desafios e agendas*, v. 12, 2010, p. 273-290.

ROYER, Luciana. *Financeirização da Política Habitacional – Limites e Perspectivas*. Tese de doutorado, FAU/USP, 2009.

SCHMIDT, Benício V. A Politização do Espaço Urbano no Brasil. In: *Espaço & Debates*, ano 2, n. 6, São Paulo, 1982, p.5-50.

## 9. Legislação citada

BRASIL – 1964. Presidência da República. Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964. Institui correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. DOU de 21 de agosto de 1964.

\_\_\_\_\_. 1966. Presidência da República –Lei nº 5.107 de 13 de setembro de 1966. Cria Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências, DOU de 14 de setembro de 1966.

\_\_\_\_\_. 1974. Presidência da República – Decreto Lei no 74.156 de 6.6.1974.

\_\_\_\_\_. 1988. Presidência da República Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988, DOU, Brasília, 5 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. 1990. Presidência da República - Lei nº 8.036 – de 11 de maio de 1990. Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. DOU- 14/5/90.

\_\_\_\_\_. 2004. Decreto 5.031 de 2 de abril de 2004 – Dispõe sobre a composição, estruturação e competências e funcionamento do Conselho Nacional das Cidades e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. 2005. Presidência da República- Lei no. 11.124 de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, Cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse social e Institui o Conselho Gestor do FNHIS.

\_\_\_\_\_. 2005. Presidência da República - Lei no 11.107 de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DOU de 7.4.2005.

\_\_\_\_\_. 2007. Lei Nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de

fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. DOU de 8.1.2007 e retificado no DOU de 11.1.2007.

\_\_\_\_\_. 2008. Lei 11.888 de 24 de dezembro de 2008. Assegura as família de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social DOU de 26 de dezembro de 2008.

\_\_\_\_\_. 2009. Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço- Resolução n. 593 de 2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Conselho das Cidades Resolução Recomendada no. 87, de 8 de Dezembro de 2009. Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. DOU de 25/05/1.0 seção 01, nº 98, p. 88.

SENADO FEDERAL. Projeto de Lei no. 98 de 2002. Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios para regulamentar o artigo 18 da Constituição Federal, Brasília, Senado Federal.