

SOLO URBANO



INFORMATIVO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO SOLO URBANO - NOVEMBRO/DEZEMBRO - 97 - ANO X - Nº 37

Estatuto da Cidade começa a ser aprovado no Congresso

págs. 4 e 5



A cultura
caiçara em
Ubatuba

pág. 8

Lançada
frente pelo
saneamento
ambiental

pág. 7





geral



editorial

Mais um ano chega ao fim e, como sempre, somos impelidos a realizar balanços sobre as atividades do período que se encerra. Embora 1997 não possa ser caracterizados apropriadamente como "o melhor ano do resto de nossas vidas", certamente não passará à história como o pior. Se recordarmos as expectativas nutridas no final de 96, havia a esperança de que, passado o turbilhão da Habitat II, os elementos políticos consistentes seriam assimilados pelos atores da luta pela reforma urbana no Brasil, a ponto mesmo de influir na elaboração de uma nova agenda de trabalho. Por outro lado, esperava-se que os projetos de lei emperrados há vários anos no Congresso Nacional também fossem contaminados pelos fluidos da Conferência de Istambul e finalmente pudessem retomar o seu processo de tramitação.

Se a construção de uma nova agenda política é ainda um processo bastante incipiente, algumas novidades podem ser anunciadas a partir do Congresso Nacional. Mesmo que não tenha sido fruto de uma pressão sistemática da sociedade civil, ainda assim podemos computar a aprovação do Relatório ao Projeto do Fundo Nacional de Moradia Popular pela Comissão de Desenvolvimento da Câmara dos Deputados, o que, sem dúvida, é um grande avanço, considerando a manobra do Governo Federal ao retirar da pauta, no final do ano passado, o PL 311/88, ao qual se referia o substitutivo Hélio Rosas, quando este já estava prestes a ser votado pelo plenário.

De outra parte, o Estatuto da Cidade também saiu do limbo em que se encontrava na Comissão de Economia. O relatório do deputado Paudemey Avelino, depois de receber o beneplácito da Sepurb, foi apresentado e aprovado, devendo seguir agora para apreciação da Comissão de Meio Ambiente.

Um outro ponto a destacar é a "queda da máscara" de alguns funcionários da Sepurb no que diz respeito ao tratamento com as organizações civis engajadas na luta pela reforma urbana. Até bem pouco tempo, o diretor de Habitação, Sr. Edson Ortega, posava de aliado, e era tido e havido por muitos como tal. Hoje, depois da falácia e da embromação envolvendo a instalação do Conselho Nacional de Política Urbana, tornou-se patente que pouco ou quase nada de pode esperar da Sepurb, a não ser muita conversa fiada.

Feitas as contas, contabilizados os ganhos e assimilados os prejuízos, esta somente reservar bastante energia para um novo *round* da luta que se inicia no próximo janeiro. Aliás, será mesmo necessário muito fôlego, já que 1988 anuncia ser um ano repleto de demandas. Dentre outras coisas, cumpre lembrar que se trata do ano em que estarão se completando dez anos desde a promulgação da Constituição Federal, o que certamente constitui uma boa oportunidade para refletir sobre os ganhos obtidos com a retomada do caminho democrático e, especificamente no nosso campo, com a inscrição do Capítulo de Política Urbana na Carta Magna do País.

expediente

Informativo da Associação Nacional do Solo Urbano (ANSUR)

Sede Nacional: Praça da Sé, 184, sala 902, Centro, São Paulo, SP, Brasil

CEP 01001-000 - Fone: (011) 604-7484 - Fax: 604-7572

E-mail: ansur@ax.apc.org.br

Conselho Editorial: Antonio Silvestre Leite, Arlete Moyses Rodrigues, Glauco Henrique Pereira, Luiz Gonzaga Felício Vasconcellos, Mirta Simone Silva do Carmo, Paulo Lomar, Sérgio Bueno da Fonseca

Conselho Diretor: Lucyvanda Amorim Mxuma (Coordenadora Geral), Glauco Henrique Pereira (Executiva), Daniel Torres de Carqueira (Executiva), Antonio Cardoso Façanha, Luiz Gonzaga Felício Vasconcellos, Mirta Simone Silva do Carmo e Wladimir Antonio Ribeiro

Suplentes: Vanderlei Silva, Marilene da Silva Oliveira (Luzinha) e Ronan Eustáquio Borges

Conselho Fiscal: Ana Célia de S. Santos, Cleusa Prates e Irene S. Silva

Jornalista Responsável: Viviane Ruymaná (Mf 22149)

Editoração Eletrônica: José Mauro Capp (011) 4972-1115

Tringem: 4.500 exemplares

Impressão: Iris Gráfica

Entidade filiada à Associação Brasileira de ONGs (Abong) e à Coalizão Internacional para o Habitat (HIC). As atividades da Ansur contam com o apoio das seguintes entidades: Cafod e Christian Aid (Inglaterra), CCFD (França), Desenvolvimento e Paz (Canadá), ICCO e Solidaridad (Holanda) e Cese (Brasil).

rápidas

NÚCLEO - Alcir Matos, do Movimento Nacional de Luta pela Moradia, parabeniza a volta do Solo Urbano e pede informações sobre assinaturas. Alcir também solicita a abertura de discussões para a formação de um núcleo da ANSUR em Belém (PA).

INDÍGENA - Vanderlei Silva, do Conselho Diretor da ANSUR, nos enviou um dossiê à respeito da situação dos índios Tupinikim e Guarani no Espírito Santo, intitulado "Campanha Internacional pela Ampliação e Demarcação das Terras Indígenas Tupinikim e Guarani". Trata-se de um documento reivindicatório e também uma denúncia das violações dos direitos destas tribos indígenas, praticadas principalmente por indústrias de papel e celulose. Os interessados em obter maiores informações sobre este assunto podem contatar a sede da ANSUR.

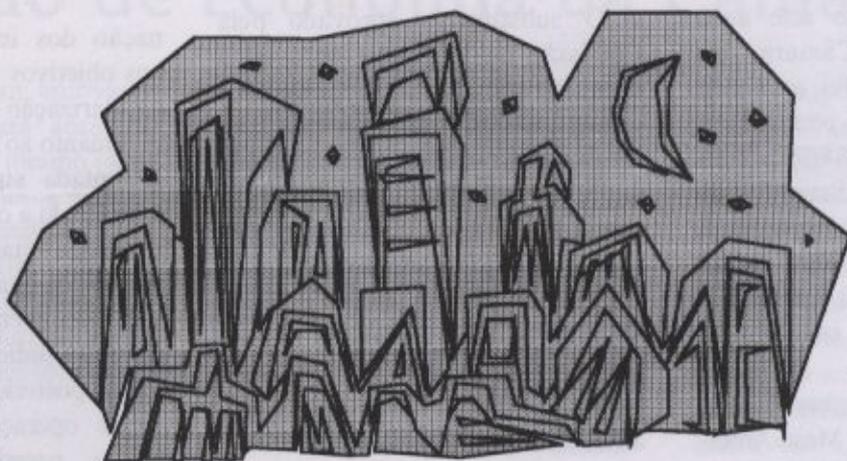
**Assine o Jornal Solo Urbano
Ligue (011) 604-7484**

Opinião

Deixando a perplexidade de lado

O ano de 1997 chega ao seu final anunciando não só um Natal pobre, mas também um próximo ano cheio de incertezas. Os reflexos da recente crise nas bolsas asiáticas sobre a economia brasileira parecem ter revelado o "calcanhar de Aquiles" do Plano Real, que até então tinha navegado de vento em popa graças ao sucesso obtido no controle da inflação. A bem da verdade, este é o único bom trunfo com que conta o Presidente Fernando Henrique, a fim de assegurar a sua recondução ao posto de mandatário maior do País. Com efeito, a alta inflação era um mal tão danoso que o seu debelamento por si só já foi motivo de alívio para uma parcela expressiva da sociedade brasileira, sobretudo aquela composta dos extratos com menor renda, vítimas indefesas da evaporação do poder de compra de seus parcos ganhos. Aos poucos, todavia, as queixas da oposição quanto ao abandono de determinadas políticas essenciais pelo governo federal já não podem mais ser desqualificadas tão facilmente como sendo meros ressentimentos por causa da derrota sofrida na disputa pela Presidência da República, ladainha repetida *ad nauseam* pelos governistas.

Enquanto o Presidente da República continua vendendo otimismo aos chamados investidores pelo mundo afora, aqui dentro o país vê os seus problemas serem agravados, com destaque



para o desmantelamento de políticas sociais, como as de saúde e educação, somando-se a isto a crise no setor de segurança pública - uma função indelegável do Estado -, além do crescimento do fantasma do desemprego. A propósito, a postura adotada pelo Presidente na crise da Volkswagen, uma das maiores montadoras de automóveis do País, que ameaçava demitir cerca de dez mil trabalhadores, é um exemplo emblemático do seu grau de preocupação em relação aos graves problemas sociais que assolam o País, particularmente quando o caso é agir em nome dos setores mais vulneráveis. A conduta do Presidente já se revelou completamente outra quando o que estava em causa era o lucro dos banqueiros e não o ganha-pão de milhares de trabalhadores.

Os quatro pontos acima mencionados já são mais do que suficientes para oferecer munição à esquerda brasileira, especialmente num momento em que partimos para mais uma campanha para Presidência da República. Além disso, cumpre mencionar a falácia da reforma do Estado ao penalizar

os servidores federais, que estão há muito tempo sem um centavo de reajuste em seus salários, enquanto criam-se diversos cargos em comissão com altas remunerações, a fim de favorecer o "tomá-lá, dá-cá" do fisiologismo e do clientelismo políticos.

Finalmente, lembre-se da privatização dos serviços públicos que vem sendo praticada de uma forma avassaladora e sem o necessário grau de transparência, conforme têm exigido expressivos setores da sociedade civil. Neste campo, muitas batalhas foram perdidas nas áreas de telefonia e de energia elétrica. Agora é o setor de saneamento que assume a condição de "bola da vez", tendo o Governo feito todo o esforço no sentido de retirar do Município a sua condição de poder concedente deste serviço, considerado o maior empecilho à sua privatização. É mais do que hora, portanto, de "arregaçar as mangas", "pôr a boca no trombone", enfim, deixar a perplexidade de lado e partir para a luta, pois o que não falta é trabalho para todos nós, que lutamos por um Brasil melhor!

Adail Ribeiro de Carvalho
é assessor do Fórum Nacional de
Reforma Urbana e secretário
executivo da ANSUR



Estatuto da Cidade é aprovado na

Depois de mais de sete anos tramitando na Câmara dos Deputados, só agora foi aprovado em uma primeira comissão o projeto de lei nº 5.788/90, mais conhecido como Estatuto da Cidade. Na verdade, não se trata apenas de um projeto, mas de um conjunto de 17 projetos que tramitam conjuntamente, por tratarem do mesmo assunto.

O Estatuto será agora examinado pela Comissão de Meio Ambiente. Em seguida pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e pela Comissão de Constituição e Justiça, para finalmente chegar ao plenário.

Como o projeto já vem aprovado pelo Senado, ele deverá voltar a esta Casa se o texto aprovado pela Câmara for diferente do original, o que é quase certo. Será o Senado, portanto, quem dará a palavra final sobre o assunto. Depois, o Presidente poderá sancionar ou vetar o projeto. Só então ele vira lei e entra em vigor.

O substitutivo aprovado pela Comissão de Economia aproveitou muito do trabalho do grupo técnico criado em 1993, composto por consenso, posteriormente transformado no projeto 1.734/96, do deputado Nilmário Miranda. No entanto, alguns pontos importantes das conclusões do grupo técnico foram alterados no substitutivo da Comissão de Economia. De um modo geral o substitutivo é bom, mas ainda deve ser aperfeiçoado.

Há avanços importantes no que diz respeito às diretrizes de política urbana, ao usucapião urbano e às operações urbanas consorciadas.

Quanto às diretrizes, ficam consagradas as principais preocupações doutrinárias de reforma urbana, como a gestão democrática das cidades, a racionalização do uso do solo, evitando-se ociosidades ou sobrecargas na infra-estrutura, o desenvolvimento sustentável, a recuperação para o poder público da valorização imobiliária, a subordi-

nação dos investimentos públicos aos objetivos da política urbana e a regularização fundiária.

Quanto ao usucapião, fica regulamentada sua aplicação coletiva, permitindo a constituição de um conjunto especial, semelhante ao dos prédios de apartamento, o que facilitará não apenas o desenvolvimento da ação judicial, como a administração posterior do assentamento.

As operações urbanas consorciadas permitirão que o Poder Público faça intervenções em áreas determinadas das cidades, com recursos privados, em troca da ampliação do direito de construir na região. Este será um importante instrumento de gestão para os municípios que apresentam boas condições de desenvolvimento econômico, mas cujas prefeituras estão falidas.

O substitutivo deixa a desejar, no entanto, quando trata de alguns temas fundamentais, como plano diretor e solo criado, problemas surgidos

– O início da aprovação do projeto é importante porque o artigo 182 da Constituição, que trata da questão urbana, estabelece vários instrumentos, que ainda não foram regulamentados. O Estatuto da Cidade dá condições para que as Prefeituras tenham mecanismos que hoje não existem, o que emperra o desenvolvimento urbano. Um bom exemplo é a regulamentação do IPTU progressivo.

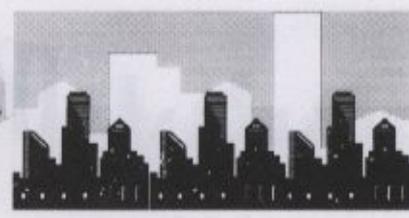
Raimundo Bonfim
é membro da executiva nacional da
Central de Movimentos Populares

– A aprovação do Estatuto da Cidade está atrasada muitos anos. Sem ele, cidades que têm um plano diretor, como Belém, têm tido dificuldades para conseguir regulamentá-lo, já que falta a regulamentação nacional. Acredito que o lobby do setor imobiliário vai ser grande. Quando esta discussão começar a ter visibilidade através da mídia, o trabalho contra vai avançar. Isto remete ao Fórum Nacional de Reforma Urbana uma responsabilidade muito grande para garantir a aprovação do projeto.

Alcir Matos
é membro da executiva nacional do
Movimento Nacional de Luta pela Moradia



conjuntura



Comissão de Economia da Câmara

que os Municípios têm aprovados documentos de natureza absolutamente diferente com o mesmo nome de "plano diretor". Muitos fizeram planos de governo tratando de todas as políticas setoriais. Outros, declarações genéricas de princípios de política urbana. Outros, ainda, planos regionais de desenvolvimento

econômico.

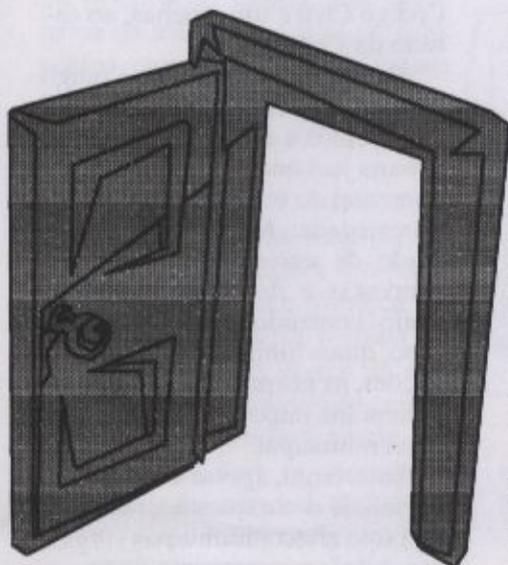
O Estatuto da Cidade deve conter uma regulamentação do plano diretor, que confirme seu caráter auto-aplicável. O plano diretor deve definir, no mínimo, as áreas urbanas e de expansão urbana, o sistema viário principal e os usos permitidos em cada zona, com as respectivas densidades mínimas e máximas. Só assim poderá a população participar da elaboração de um documento que efetivamente afetará sua vida cotidiana. Se o plano diretor não tratar destes assuntos, a gestão das cidades continuará fragmentada e o interesse dos proprietários e empresários continuará a ser privilegiado através de uma série de leis pontuais que ninguém fica sabendo.

A regulamentação do solo criado também está deficiente, uma vez que permite a outorga onerosa do direito de construir acima do teto

fixado pelo plano diretor, o que constitui um contra-senso. Os índices máximos de construção em cada zona são, por definição, os que a infra-estrutura disponível comporta. Permitir construções adicionais significa diminuir a qualidade de vida dos moradores. A cobrança do solo criado deve incidir sobre a diferença entre os índices anteriores ao plano e os nele estabelecidos, pois é ela que resultará na valorização artificial dos imóveis.

O caminho até a aprovação definitiva do Estatuto da Cidade ainda é longo, mas um passo fundamental foi dado com a aprovação da Comissão de Economia. É preciso continuar pressionando a Câmara dos Deputados para que este novo impulso se mantenha em um ano eleitoral como será 1998.

*Victor Carvalho Pinto
é consultor da ANSUR*

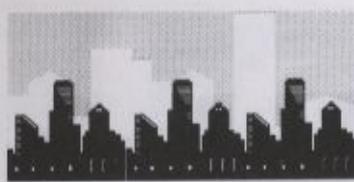


– Nossa expectativa é que o projeto seja aprovado antes do recesso. Isto só vai acontecer se houver pressão, manifestações da sociedade. O Estatuto é um mecanismo de fundamental importância para se discutir a cidade, mas há vários interesses que não querem sua aprovação. Enquanto o Sistema Financeiro Imobiliário, que interessa ao Governo e aos grandes empreendedores, foi votado em quatro meses, o Estatuto da Cidade vem sendo arrastado no Congresso, não correspondendo ao que de fato interessa à sociedade.

Valdeci Oliveira é deputado federal e coordenador do Núcleo de Reforma Urbana do PT

– O projeto ficou 10 anos engavetado, e vamos ter que apoiar e nos mobilizar para sua aprovação. Mas, na minha opinião, sua aprovação é muito difícil. Com a atual conjuntura, acredito que ele pode ser aprovado se as emendas mudarem os eixos principais da lei, submetendo-a a ordem geral do desenvolvimento atual. Se ela não for mexida no seu essencial, acho muito difícil.

*Grazia de Grazia
é membro do Fórum
Nacional de Reforma Urbana*



política urbana



Uma crítica não tão severa

Muitos criticam o fato de o movimento da reforma urbana ter se adaptado, ou se resumido, à uma “agenda institucional”. É o “plano diretor” aqui, o “Estatuto da Cidade” ali, a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II) acolá.

Com isso, a reforma passou a ser tratada pelo movimento menos como uma questão política e mais como uma questão técnica e, com isso, de certa forma a elitizando no interior de complexos saberes.

Sem querer contrariar esta análise, adotada por muitos companheiros de valor, cremos que se deve questionar o seu fundamento, ou seja, considerar-se se o movimento de reforma urbana, ao invés de lutar para inserir seus temas na agenda política nacional, tenha mesmo se conformado em participar, “correr atrás”, da agenda imposta pelas forças políticas conservadoras.

A crise é tão profunda que nem “correr atrás” parece que se está conseguindo. E disto temos um exemplo - o novo Código Civil, recentemente aprovado pelo Senado.

Código Civil? (indagarão alguns). O que se relaciona ele com a reforma urbana? Muito. É o Código Civil que nos termos da Constituição da República define o estatuto jurídico da propriedade, inclusive da propriedade urbana. E todos nós, militantes do movimento, sabemos como é importante esta questão. Há muito faz parte de nosso discurso que “a questão urbana não encontrará solução apenas com maiores investimentos em moradia ou em implantação de infra-estrutura”, ou que “é necessário se alterar a lógica da construção e apropriação

do bem-estar urbano, combatendo a especulação imobiliária e garantindo, para todos, o direito à cidade”. E o ponto fulcral para qualquer destas mudanças é a questão de se modificar o estatuto do direito de propriedade urbana.

Por isso, fazer com que a propriedade cumpra a sua função social como exige a Constituição foi sempre uma das mais importantes propostas da reforma urbana. E uma das suas maiores dificuldades.

No Brasil, apenas falar em mudança do estatuto jurídico da propriedade parece uma autêntica heresia, como se a propriedade fosse algo sacro, um fim em si mesmo, e não um meio para a satisfação de necessidades sociais concretas, na forma em que bem definiu a nossa Constituição: “a propriedade atenderá a sua função social” (art. 5º, inciso XXIII).

Alguns companheiros chegam mesmo a afirmar que falar nesse delicado tema seria, até mesmo, “provocar a direita” de forma desnecessária.

Diversas são as formas pelas quais estes obstáculos são traduzidas: (1) na enorme dificuldade para a aprovação do Estatuto da Cidade, por meio do qual se objetiva criar uma série de instrumentos para modificar a forma pela qual pode ser exercido o direito de propriedade urbana; (2) na repetida alegação de que é “inconstitucional” o município legislar sobre instrumentos urbanos, pois como estes possuem implicância com a propriedade somente podem ser criados por lei federal, etc.

Ou seja, de forma impressionante, as forças conservadoras conseguem bem defender o vestido estatuto jurídico da pro-

priedade, estabelecido no Código Civil de 1916.

Sucedem-se constituições, leis, regimes políticos, mas o Código Civil é sempre o mesmo. Podemos considerá-lo nossa verdadeira Constituição, o que talvez explique a relativa estabilidade de nosso ordenamento jurídico malgrado termos, só neste século, convivido com sete constituições diferentes, ou, ainda, o fato de nossos estudantes de direito dedicarem cinco anos para o estudo do Código Civil e um, apenas, ao estudo da Constituição.

Daí que a mudança de Código Civil ser a grande oportunidade de colocarmos a colher da reforma urbana justamente neste tema fundamental do estatuto jurídico da propriedade. Momento privilegiado de apresentarmos nossas propostas e de discutirmos qual exato conteúdo deve ter esse direito, quais limitações, ou obrigações, as normas de urbanismo podem lhe impor, inclusive no nível municipal.

Entretanto, apesar de toda a importância desta questão, por “falta de pernas” ou mesmo por “cochilo”, o movimento da reforma urbana não tem participado da discussão e corre o risco de, irreversivelmente, dela ficar de fora.

Voltando ao início deste texto, a crítica de que o movimento de reforma urbana tenha se apegado por demais à agenda institucional talvez seja excessiva.

Não sabemos se por sua severidade ou brandura

*Wladimir Antônio Ribeiro é
membro do Conselho Diretor
da ANSUR*

espaço urbano

Saneamento Ambiental e Regulação Pública

O setor de saneamento ambiental apresenta hoje acentuado déficit. Cerca de 33% da população brasileira não tem acesso ao abastecimento de água e somente 30,9% das moradias são atendidas pela rede de coleta de esgotos.

Neste contexto deficitário, o Governo propõe o Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), afinado com a Política da Reforma do Estado, que, como forma de solucionar a crise do setor público, procura a redução do Estado e de suas despesas e a retomada do livre mercado como forma de alocação de recursos.

O PMSS é um instrumento da Política Nacional de Saneamento, que tem por objetivo atingir a universalidade ao acesso dos serviços de abastecimento de água e coleta de esgotos. Para tanto, apesar de não propor, de fato, um modelo de gestão, incentiva a concessão à gestão privada. Isso fica claro se analisarmos as linhas de financiamento do BNDES e CEF que se estabeleceram a partir do PMSS, as quais privilegiam empréstimos para modelagem de marco regulatório em municípios que pretendem privatizar esses serviços e a empresas privadas concessionárias.

A gestão privada é defendida com o argumento de que estaremos mobilizando recursos privados, necessários devido à escassez de recursos públicos, os quais serão empregados com eficiência devido a competição que se estabelecerá entre os agentes privados na disputa pela concessão.

Não entrando no mérito sobre qual

gestão, pública ou privada, é mais adequada ao setor de saneamento, devemos ter clareza que, tratando-se de um monopólio natural, a competição dar-se-á no máximo até a assinatura do termo de concessão, através da disputa entre as propostas apresentadas. Após a assinatura do termo, não haverá nenhuma forma de concorrência que impulse o oferecimento de qualidade ou quantidade dos serviços. Outra questão é a con-



cepção estreita de eficiência adotada pelo PMSS, que não ultrapassa as esferas econômicas e de desempenho técnico-operacional, com a qual serão analisadas a saúde financeira e o grau tecnológico da empresa na ocasião da concessão.

Tanto a eficiência quanto a competição da forma como estão colocadas parecem ser instrumentos falhos para a garantia da universalização dos serviços, bem como preços justos e qualidade, pois limitam-se ao período anterior ao contrato de concessão. Para que possamos garantir esse direito fundamental, faz-se necessário um instrumento que ultrapasse esse limite, englobando a concepção de eficiência social.

Não podemos dizer que o PMSS deixe

de lado a questão da regulação, pois propõe que o poder concedente crie marco e agência regulatórias. Entretanto, novamente a concepção desses instrumentos é limitada, visto que privilegia a participação do governo tanto na construção do marco, quanto na composição da agência regulatória, relegando a participação da sociedade civil, única proponente possível de eficiência social, a instâncias consultivas.

Esse modelo de regulação que privilegia a relação entre iniciativa privada, executora dos serviços, e o poder público, ente regulador, deixa mais uma vez os cidadãos à mercê de interesses políticos e econômicos, na medida em que propõe uma regulação governamental e não pública.

Com o propósito de tornar pública a transformação pela qual passa o setor de saneamento, bem como influir nas decisões a esse respeito, foi lançada no dia 27 de novembro, em Brasília, a Frente Nacional de Saneamento Ambiental. A pluralidade da Frente, composta por entidades de classe, organizações não-governamentais, sindicatos e movimentos populares, com certeza garantirá um debate democrático que construirá consensos em torno desta questão vital. O grande desafio será estabelecer uma relação de diálogo com um governo que até então tratou tal tema de forma tão autoritária e tecnocrata.

Débora Pereira do Rêgo Felgueiras
é socióloga e assessora técnica da
ANSUR

isto é reforma urbana

Ubatuba tenta manter a cultura caiçara

A história de Ubatuba (litoral norte do Estado de São Paulo) começa com a história do Brasil. Em 1500, quando do descobrimento, a região (desde o Rio até São Sebastião) era ocupada pelos índios Tupiniquins. Por volta do século XVII, eles sofreram a ação dos portugueses, que viam na mão de obra indígena a possibilidade de grandes lucros.

Apesar de terem aprisionado índios com o objetivo de torná-los escravos, o que conseguiram foi a sua revolta. Organizaram-se rapidamente e formaram o que conhecemos como a Confederação dos Tamoios (união de várias tribos). Logo fizeram sentir sua força e começaram a tomar os portugueses como reféns. Na disputa, os jesuítas enviaram para cá os padres Nóbrega e Anchieta, na tentativa de apaziguar os índios. Depois de nove meses de negociação, foi assinado um tratado chamado a "Paz de Iperoig", onde os índios se retiravam da orla marítima para o sertão, deixando esta faixa de terra aos portugueses. Começava aí a verdadeira história que hoje conhe-

mos pela disputa da terra.

Em 1808, a família real desembarcou no porto de Iperoig e a cidade se transformou na coqueluche brasileira, sofrendo grande desenvolvimento na agricultura da cana-de-açúcar. Quando o governo exigiu que todo o embarque de produtos para exportação fosse feito no porto de Santos, a cidade sofreu um rápido declínio, ficando esquecida até os anos 50/60 de nossa época quando começou a se cogitar a construção da BR 101.

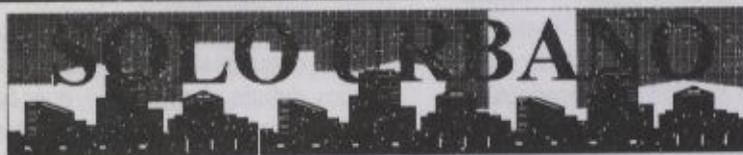
A partir daí, toda a população que se encontrava na beira da praia começou a sofrer pressões de grupos imobiliários para vender suas terras ou para que se retirassem. O homem da terra, denominado caiçara (mistura de índio, negro, branco e que vivia da pesca e da cultura da mandioca e da banana) se viu acosado, porque jamais viu na terra um meio de ganhar dinheiro, ou de ter a terra como objeto de especulação. Para eles, a terra é o local de onde conseguem o sustento e o abrigo da família.

Com esta visão, o homem caiçara

tem sido assediado por uma corrida hedionda pelo lucro fácil e banido da terra. Os poucos remanescentes vivem em terra alheia ou estão em batalhas judiciais há muitos anos. Poucos ainda resistem ou têm algum título de posse. Não bastasse isto, o Estado, através de uma ação discriminatória, baseando-se em decretos e leis de 1957, 1968, 1976 e 1988, tenta eliminar os poucos remanescentes desta cultura, embora com discurso de que a intenção é mantê-los na terra.

O único foco de resistência que ainda existe é hoje a atual administração municipal, que procura criar mecanismos em defesa desta população para poder salvar ainda um pouco do que resta desta cultura - a verdadeira cultura brasileira. Estes mecanismos são levantamento da situação existente, análise e planejamento para solução.

Sonia Bomfim é secretária de Assuntos Comunitários da Prefeitura de Ubatuba



Praça da Sé, 184, sala 902 - Centro - SP - Brasil
CEP 01001-000 - E mail: ansur@ax.apc.org.br
Fone: (011) 604-7884 - Fax: (011) 604-7572
Edição Bimestral

IMPRESSO

SEVERINO RAMOS DE MOURA
RUA DA SAFRA, 588 CDHAB ADVENTISTA
CAPAO REDONDO
05858-404 - SAO PAULO - SP





conferência brasileira
HABITAT II
DIREITO À MORADIA E À CIDADE

Os documentos que divulgamos a seguir foram elaborados na Conferência Brasileira para a Habitat II - Pelo Direito à Moradia e à Cidade, realizada no Rio de Janeiro, de 9 A 12 de maio, com a presença de cerca de 500 pessoas de todos os Estados da Federação, representando cerca de 150 entidades da sociedade civil ligadas às questões urbanas, reunidas para definir um Plano de Ação que contemple os interesses da maioria da população, no maior evento sobre o tema já realizado no país.

O encontro elaborou e aprovou a Carta da Sociedade Brasileira e o Plano de Ação para a Reforma Urbana a ser apresentado ao governo brasileiro e à Conferência Internacional Habitat II, sob a coordenação da Organização das Nações Unidas - ONU, a ser realizada no período de 3 a 14 de Junho, em Istambul - Turquia, para debater "Os Assentamentos Humanos e o Futuro das Cidades."

Assinam os documentos da Conferência Brasileira para a Habitat II, seus organizadores: Associação Brasileira de Engenharia Sanitária - ABES, Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional - Anpur, Articulação das Mulheres de Beijin/Caces, Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB, Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB/Ibrades e o Fórum Nacional de Reforma Urbana, formado pelas seguintes entidades: Associação dos Geógrafos do Brasil - AGB, Associação Nacional do Solo Urbano - Ansur, Confederação das Associações de Moradores - Conam, Central dos Movimentos Populares - CMP, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - Fase, Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica Federal - Fenaec, Federação Interestadual de Sindicatos de Engenharia - Fisenge, Federação Nacional dos Arquitetos - FNA, Instituto de Estudos Sócio-Econômicos - Inesc, Movimento Nacional de Luta Pela Moradia - MNLM, União Nacional do Movimento de Moradia - UNMM e o Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - Pólis.



Plano de Ação para Reforma Urbana

Diretrizes para a Habitat II

Rio de Janeiro 9 a 12 de maio de 1996

CARTA DA CONFERÊNCIA BRASILEIRA

Direito à Moradia e à Cidade

A cidade brasileira é o retrato perfeito de uma sociedade que se construiu e se reproduz sobre a exploração e a opressão da imensa maioria da população. O desenvolvimento capitalista, simultaneamente, gerou a classe trabalhadora urbana, sua segregação sócio-espacial e a miséria que caracteriza suas degradantes condições de vida.

Este modelo contou com um Estado que investiu pesadamente no fomento e na estruturação do desenvolvimento urbano-industrial. Ao mesmo tempo, este Estado concebeu e executou políticas urbanas cujos resultados sempre foram cidades mais desiguais, mais segregadas. A cidade brasileira é generosa para a pequena parcela que concentra grande parte da riqueza, mas é hostil para a imensa maioria dos deserdados do desenvolvimento.

As políticas urbanas estiveram voltadas para sustentar as necessidades produtivas do capital e os anseios de consumo das camadas privilegiadas, omitindo-se completamente diante da imensa demanda resultante do crescimento populacional. O resultado é a imensa carência de serviços como educação, saneamento, atendimento médico, transportes, creches e abastecimento nas áreas populares de praticamente todas as cidades brasileiras. A esta situação, já por si dramática, somam-se outros processos perversos que se abatem sobre grupos particulares da população, onde se destacam as mulheres, os negros, os meninos e meninas de rua e os povos indígenas.

A produção e o desenvolvimento da cidade brasileira sob a ditadura militar foi objeto de um planejamento autoritário, centralizado e tecnocrático. Neste período, além de desconhecer as carências crescentes geradas pelo próprio processo de urbanização, o Estado recusou-se a reconhecer o direito dos moradores se organizarem e de lutar para melhorar suas condições de vida. Hoje, embora de forma diferente, uma vez mais tenta-se negar aos

cidadãos o direito de decidir os destinos de suas cidades, buscando impor-lhes a realidade absoluta de uma lei de mercado que a nada se submete.

Enquanto os cidadãos sonham e lutam por uma cidade solidária e acolhedora para seus habitantes, a cidade é transformada em mercadoria e em lugar de competição. Estranha aos próprios moradores e a seus anseios, a cidade neoliberal ideal se afirma como aquela que é capaz de atrair mercadorias e capitais. Inserida nos circuitos globais, busca escapar ao controle dos moradores, cada vez menos reconhecidos enquanto cidadãos, cada vez mais transformados em simples consumidores, cuja única diferença é o efetivo poder de compra.

Incapaz de levar adiante um processo amplo e abrangente de reforma agrária, aceita-se as imposições e diretrizes dos grandes grupos econômicos e financeiros e das agências multilaterais, como o Banco Mundial. Sem qualquer projeto de desenvolvimento nacional autônomo, o que se vê é o desmantelamento da administração pública e sucateamento do patrimônio acumulado pelo Estado.

Neste novo contexto, as cidades, sobretudo as metrópoles, se transformam progressivamente em aglomerados de desempregados, subempregados e miseráveis. Em alguns poucos e restritos espaços, a elite goza dos benefícios prometidos a todos pelo mercado global.

Mas a história e a realidade urbana brasileiras não são feitas apenas de miséria, desigualdades, carências, segregações, discriminações, opressão e exploração.

A nossa cidade é também, e cada vez mais, o lugar da luta, o lugar da constituição de movimentos organizados que querem transformá-la. É o lugar de construção de uma cidadania que não se faz apenas com direitos abstratos, mas sobretudo com experiências concretas de solidariedade e elaboração coletiva tanto de projetos imediatos quanto

utopias. É o lugar, num número crescente de municípios, da experimentação e afirmação de novas formas de planejamento e administração pública, comprometidos com a democracia e as necessidades da maioria.

A Conferência Brasileira para o Habitat II busca fazer ecoar a voz dos que lutam e sonham, cujos pensamentos e paixões estão concentrados na certeza de que é possível construir uma cidade diferente. Em nome dessas múltiplas e diferenciadas experiências de uma cidadania que se afirma na luta por uma cidade justa, solidária e ambientalmente sustentável, a Conferência apresenta à sociedade brasileira seu Plano de Ação.

A proposta fortalecerá a recomendação dos países participantes nas reuniões preparatórias da Conferência Internacional Habitat II, coordenado pela ONU: o "Plano de Ação com participação de atores-chaves", em todos os níveis - local, metropolitano, regional e nacional - que esperamos seja implementado por todos os governos em parceria com entidades da sociedade civil (associações de moradores, sindicatos, entidades de mulheres, universidades, ONGs, institutos profissionais, técnicos, empresários, etc.)

É um Plano para realizar-se em muitos anos, mas é também um Plano com tarefas imediatas. É um Plano que impõe obrigações aos governos, nos vários níveis, mas é também um Plano que propõe ações para o conjunto dos atores sociais. É um Plano que se dirige à cidade, mas que também se desdobra para o campo, exigindo Reforma Agrária imediata. É um Plano que deve se realizar em âmbito nacional, mas que supõe a redefinição das formas de integração do Brasil na economia internacional e o fortalecimento de novas formas de cooperação entre povos. Não é um Plano acabado, mesmo porque se alimenta a todo momento da luta e da experiência. Por isso mesmo, está aberto à participação e contribuição de todos os setores sociais que anseiam restituir a cidade àqueles que a constroem e nela vivem.

Para reafirmar a Reforma Urbana e tornar realidade a cidade que queremos, é necessário:

Democratização do planejamento e gestão de cidade, através de mecanismos que garantam o acesso à informação, participação e controle social sobre os processos decisórios nos vários níveis, assegurando a prática de orçamentos participativos;

Combate ao desemprego e às desigualdades sociais, através de medidas efetivas de redistribuição de renda e políticas que ampliem a oferta de empregos e ocupações com remuneração digna, potencializem as dinâmicas

da economia popular e assegurem a preservação dos direitos sociais e trabalhistas;

Reforma agrária ampla, começando pelo imediato assentamento dos trabalhadores sem terra acampados e punição dos responsáveis pela violência no campo;

Garantia da função social da propriedade e da cidade, através da aprovação e implementação dos instrumentos legais que submetam os interesses econômicos dominantes ao objetivo maior de atender às necessidades fundamentais de vida da população e contribuam na promoção do desenvolvimento material, social e cultural das coletividades urbanas;

Garantia a todos do Direito à Moradia, como direito fundamental da pessoa humana, através da implantação de instrumentos legais e efetiva alocação de recursos que, sob controle social, sejam descentralizadamente investidos na urbanização das áreas de baixa renda e na ampliação da oferta de habitações e serviços básicos;

Garantia a todos do Direito à Cidade, entendido como direito fundamental das populações urbanas a disporem de serviços públicos e equipamentos básicos de boa qualidade, em particular nas áreas de habitação, emprego, educação, saneamento, atendimento à saúde, transporte público, cultura e lazer;

Desenvolvimento urbano ambientalmente sustentável, que garanta a articulação das dimensões ambiental e social, e sua integração ao conjunto das políticas e planos para a cidade, assegurando o acesso democrático aos recursos ambientais e paisagísticos e promovendo uma efetiva melhoria da qualidade de vida;

Combate a todas as formas de segregação urbana e discriminação de grupos sociais particulares, eliminando todas as políticas e práticas tradicionais que penalizam, no mercado de trabalho e no cotidiano, mulheres, negros, idosos, crianças e adolescentes, indígenas e portadores de deficiências;

Novas formas de cooperação internacional, fundadas no respeito à identidade e diversidade dos povos e culturas, que assegurem a democratização das organizações e agências internacionais, a revisão dos acordos das dívidas externas e a reversão do processo global de imposição a todos os povos de políticas de ajuste que aprofundam a exclusão social e a miséria.

I. DEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO, DO PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS CIDADES

a) implantação de processos democráticos que garantam a participação e controle social nas decisões através de conselhos, orçamentos participativos, audiências públicas, tribunas populares e outras formas que visem a formulação, planejamento e execução de políticas públicas e gestão de recursos.

b) implantação de mecanismos que democratizem a informação - prestação de serviços, orientação sobre direitos e deveres, transparência na tomada de decisões através de meios de comunicação, programas educacionais, criação de núcleos descentralizados de informação para cidadania, acesso a bancos de dados públicos com indicadores físicos, sociais e econômicos.

c) descentralização administrativa e financeira planejada globalmente, com a participação da sociedade civil, respeitando realidades urbanas e regionais.

d) fim da impunidade e implementação de mecanismos de controle e fiscalização que combatam o clientelismo e a corrupção.

e) democratização profunda dos órgãos e empresas responsáveis pela implementação das políticas públicas sociais, bem como das universidades e institutos de pesquisa, através do controle social e da gestão pública participativa, estancando o processo de desmonte e/ou privatização dessas instituições.

f) estabelecimento de mecanismos de controle social sobre o poder judiciário, resguardada sua autonomia.

g) abertura do poder legislativo, nos diferentes níveis, à participação da sociedade, através da efetiva implantação dos mecanismos constitucionais de referendium e iniciativa legal popular.

II. COMBATE AO DESEMPREGO E ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS

a) implementação de uma política de trabalho e renda que aumente a oferta de empregos e ocupações, potencializando as dinâmicas da economia popular.

b) redução da jornada de trabalho para 40 horas semanais sem redução salarial, como forma eficiente de combate ao desemprego.

c) implantação de programa de renda mínima.

d) preservação dos direitos sociais e trabalhistas, previstos na legislação vigente, e sua extensão para os trabalhadores submetidos crescentemente a relações precárias e informais de trabalho.

e) implementação de políticas que garantam os direitos das mulheres e homens a uma remuneração igual por trabalho igual.

f) garantia dos direitos das crianças e adolescentes e fim da exploração do trabalho infantil.

g) realização de uma reforma tributária socialmente justa, com arrecadação diferenciada de tributos (tomando por base renda e patrimônio), para fins da distribuição da renda.

h) criação de fundos para política setorial de saneamento, habitação, transportes e meio ambiente.

i) definição de distribuição de responsabilidades e receitas públicas entre os municípios, considerando suas especificidades e carências sociais.

III. REFORMA AGRÁRIA

A ampla reforma agrária que contemple modificação radical de distribuição da terra, dos processos de produção e das relações de poder no campo brasileiro, assegurando as seguintes mudanças legais e institucionais:

- instituição imediata do rito sumário nas ações de desapropriação para fins de reforma agrária.

- rigorosa apuração dos crimes que vêm sendo cometidos contra os trabalhadores rurais e punição dos respectivos autores e mandantes

- aprovação de legislação que submete à justiça comum os crimes praticados pela polícia militar.

- assentamento imediato dos trabalhadores sem-terra acampados.

- discriminação e preservação das áreas indígenas e de remanescentes de quilombos.

IV. DEFESA DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE

Implementação de transformações no processo de produção, apropriação e uso da cidade que subordine os interesses econômicos dominantes ao objetivo maior de atender às necessidades fundamentais de vida da população, utilizar a reforma fundiária urbana como principal instrumento na promoção do desenvolvimento material, social e cultural das coletividades urbanas, através das seguintes medidas:

- regulamentação dos artigos 182 e 183 da constituição brasileira, de modo a penalizar a estocagem especulativa de terras e conferir destinação social aos vazios urbanos.

- aprovação do projeto de lei de desenvolvimento urbano e do estatuto da cidade

- aprovação dos projetos de lei que propõem o fim da concessão de liminar nos litígios coletivos de

posse de terra e torna obrigatória a intervenção do ministério público em todas as fases processuais que envolvam litígios pela posse da terra urbana e rural.

- revisão da lei do inquilinato, incluindo a revogação da denúncia vazia para imóveis residenciais e fiscalização das relações de sublocação.

- revisão da lei federal 6766/79 para viabilizar loteamentos promovidos por cooperativas ou associações populares.

- recuperação da valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos e privados através de novos instrumentos urbanísticos e fiscais (imposto sobre a valorização imobiliária e sobre as grandes fortunas), além da aplicação dos instrumentos já existentes.

- discussão, aprovação e implementação de planos diretores democráticos e participativos em todas as suas fases de elaboração e institucionalização, de modo a estabelecer estratégias de reforma urbana e viabilizar a aplicação dos instrumentos constitucionais que garantem a função social da propriedade e da cidade, assegurando a criação de um sistema permanente de planejamento e gestão democráticas.

- manutenção de cadastro atualizado de terras e imóveis ociosos, públicas e privadas, garantindo acesso democrático às informações e agressiva progressividade fiscal, onerando imóveis vazios, latifúndios urbanos e áreas sub-utilizadas, particularmente aquelas servidas por infraestrutura.

- atualização permanente do iptu (planta genérica de valores), levando em consideração o valor de mercado e a situação sócio-econômica das famílias.

- constituição de estoques de terras, sob controle social, através de discriminatórias de terras públicas e outros mecanismos, para destinação social.

V DIREITO À MORADIA

Efetivação de uma política habitacional que garanta a todos o "direito à moradia" digna que seja central de uma política urbana e fundiária, através das seguintes medidas:

- aplicação da resolução 1993/77, da comissão de direitos humanos da onu, que proíbe os despejos forçados, tendo em vista que morar é um direito fundamental da pessoa humana.

- aprovação do fundo nacional de moradia popular, que combina recursos orçamentários (fundo perdido para subsídios destinados exclusivamente à população de baixa renda) e outras fontes públicas, semi-públicas e privadas (fgts, sbpe, icms estadual, loterias, fundos de pensão), gerido por um conselho nacional, com a participação de atores-chave. criação de fundos estaduais e municipais, geridos por conselhos

democráticos, com a mesma finalidade, com recursos orçamentários em todos os níveis.

- regularização fundiária e urbanização (circulação viária, drenagem, saneamento - água, esgoto, lixo - definição de lotes e recuperação de áreas de risco), das áreas de moradia ocupadas por população de baixa renda, tais como favelas, loteamentos ilegais, assentamentos precários, associando assistência técnica e jurídica subsidiada e financiamento de materiais de construção, através da concessão do direito real de uso, do usucapião e da implantação de zonas especiais de interesse social.

- integração dos três níveis de poder, na regularização fundiária e regularização urbanística das áreas de assentamentos precários.

- urbanização e regularização dos loteamentos irregulares e clandestinos, sem anistia para o loteador de má fé, com fins lucrativos.

- realização de programas de lotes urbanizados, combinando assistência técnica e financiamento subsidiado de material de construção.

- reconhecimento da mulher chefe de família nos programas habitacionais, incorporando o princípio da igualdade entre mulheres e homens.

- desenvolvimento de programas específicos de moradia adequada para idosos e portadores de deficiência física, principalmente em áreas carentes.

- implementação de políticas de locação social, combinando instrumentos eficazes de controle do mercado com ações diversificadas do setor público.

- desenvolvimento de programas de recuperação de áreas de risco, sujeitas a enchentes, degradadas ou de proteção dos mananciais, preservando o direito à moradia das populações afetadas.

- estímulo à recuperação de edificações para moradia popular em áreas centrais.

- estímulo a processos de construção de moradia através associativismo e cooperativismo, favorecendo práticas de co-gestão e autogestão.

- definição e implantação de um padrão mínimo de urbanização, de equipamentos e serviços públicos nos empreendimentos habitacionais e na regularização de áreas ocupadas.

- articulação dos programas habitacionais e de implantação de infra-estruturas com uma política de geração de emprego e renda

- alteração das práticas atuais do setor de produção imobiliária, objetivando:

- repasse dos recursos financeiros e dos terrenos diretamente ao usuário final ou

a suas associações, sem a intermediação de agentes financeiros privados;

- participação de entidades e movimentos representativos da sociedade no controle social dos órgãos responsáveis pela formação e gestão da política habitacional e das formas de financiamento de habitação, garantindo amplo acesso a informação sobre o setor;

- mudança da portaria do banco central, tornando obrigatório o investimento mínimo de 85% dos recursos do SBPE-Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo em moradia.

- aplicação rigorosa das penalidades previstas em lei aos agentes financeiros e empresas privadas que tenham descumprido a aplicação de recursos públicos, ou que estejam inadimplentes, mediante execução judicial e confisco de bens.

- simplificação dos processos cartoriais para regularização de imóveis populares

- racionalização do processo de trabalho no canteiro de obras através da melhoria das condições de trabalho e da remuneração, aumento da segurança e combate à ilegalidade nas relações de trabalho, capacitação técnica e diminuição da rotatividade da mão de obra, bem como do desenvolvimento de tecnologias para a autoconstrução

- engajamento do sistema de ensino, das universidades e dos institutos de pesquisa na formação dos agentes e na implementação deste **plano de ação para a reforma urbana**, exigindo dos organismos públicos de controle nessas áreas atuação efetiva para o redirecionamento das ações de ensino, pesquisa e extensão, articulando as temáticas sociais ao planejamento e desenvolvimento urbano.

- enfrentamento do déficit habitacional estimado em 4.988.371 domicílios, priorizando as faixas de renda mais baixas.

VI - DIREITO AO SANEAMENTO AMBIENTAL

Integração dos serviços de abastecimento de água, de esgoto sanitário e coleta, de tratamento e a disposição de resíduos sólidos, drenagem urbana, controle de vetores e preservação dos mananciais, através de:

- interação dos movimentos sociais nas ações políticas e administrativas, viabilizando a gestão democrática.

- universalização do atendimento em saneamento ambiental através da efetivação de uma política

de saneamento ambiental nos níveis federal, estadual e municipal.

- criação do plano nacional de saneamento e meio ambiente.

- instituição do conselho nacional de saneamento de composição paritária entre os órgãos governamentais e entidades da sociedade civil.

- implantação de uma gestão participativa entre municípios e companhias estaduais de saneamento com a participação dos setores populares visando a defesa dos interesses da população.

- autonomia do poder concedente visando a definição de prioridades, estabelecimento de tarifas, transparência nas planilhas de custos e melhor atendimento ao usuário.

- garantia de subsídios para atendimento da demanda às famílias de baixa renda.

- controle social dos contratos firmados com empreiteiras de obras e de serviços.

- definição de políticas e estratégias voltadas para a redução, reutilização e reciclagem de resíduos, através da convocação de uma conferência nacional deliberativa, com participação de todos os setores da sociedade.

- definição de mecanismos legais de coresponsabilização dos setores empresariais pelos resíduos gerados.

- elaboração de inventário nacional sobre resíduos tóxicos, para definição de medidas urgentes de prevenção e punição de ações de alto impacto sócio-ambiental.

- eliminação do déficit de 4.652.611 domicílios em infra-estrutura, priorizando o atendimento das populações de renda mais baixas e com alta taxa de mortalidade infantil.

- m) eliminação da inadequação dos domicílios, 4.214.596, quando caracterizado por falta dos serviços de saneamento ambiental.

VII - DIREITO AO MEIO AMBIENTE

a) definição de uma política ambiental baseada no desenvolvimento sustentável e que leve em consideração a política social.

b) administração responsável do meio ambiente, com a defesa dos seguintes itens:

- preservação das florestas e da natureza

- defesa da atmosfera, inclusive com a utilização de combustíveis alternativos.

- preservação dos manguezais.

• aparelhamento das cidades para conter a poluição sonora e visual.

• preservação dos mananciais hídricos, através da constituição de comitês regionais de bacias hidrográficas.

c) criação e fortalecimento de instâncias de participação da sociedade civil na gestão ambiental em nível nacional, estadual e local.

d) promoção da educação ambiental para mudança de valores e atitudes que visem melhor qualidade de vida e um desenvolvimento ambientalmente sustentável.

e) implantação da agenda 21 global, aprovada na eco 92 e elaboração e implantação de agendas 21 nacional e locais

f) incorporação de critérios ambientais para a gestão do desenvolvimento urbano e rural considerando a limitação e disponibilidade dos recursos naturais e a capacidade de sua regeneração

g) incorporação dos critérios ambientais na seleção dos materiais e energia para definição do desenho urbano, tanto na habitação como no transporte, indústria, comércio e lazer, garantindo o uso ecologicamente racional dos recursos e condições ambientais sadias e confortáveis para todos

h) fomentar sistemas de utilização de energia mais eficientes, introduzindo medidas inovadoras de geração, distribuição e uso racional de energia, tanto no aproveitamento de fontes renováveis e descentralizadas de energia, como na conservação de energia e aplicação de tecnologias apropriadas.

VIII - DIREITO AO TRANSPORTE

a) rompimento do paradigma do sistema viário como determinante do futuro, democratizando-o e definindo sua destinação dentro das prioridades sociais e ambientais.

b) transformação do transporte público como pressuposto do desenvolvimento social e sustentável das cidades concentrando nele os investimentos públicos e priorizando-o na utilização do sistema viário, ao mesmo tempo que se restrinja o uso dos automóveis nas áreas centrais e de corredores de transporte.

c) controle social, redução das tarifas e efetivação do caráter público para as atuais e novas concessões do serviço de transporte coletivo.

d) promoção da descentralização urbana objetivando a redução do deslocamento e dos custos do transporte urbano, investindo na geração de empregos e atividades em centros periféricos dos conglomerados urbanos.

e) aprovação do código brasileiro de trânsito para enfrentar o genocídio no trânsito das cidades.

f) adaptação dos transportes coletivos às necessidades e limitações dos portadores de deficiência especiais.

g) constituição de um fundo de transporte visando a melhoria, subsidiar a tarifa e a infraestrutura viária dos transportes coletivos através da criação do imposto sobre combustíveis.

h) estabelecimento de uma política de trânsito que priorize o transporte coletivo.

i) investimento na implantação de tecnologia de controle de viagens e em receita econômica do transporte coletivo, garantindo o acesso da sociedade às informações.

j) priorizar investimentos nas regiões metropolitanas, nas áreas/regiões com maior índice de acidentes de trânsito e aquelas onde o tempo de deslocamento ultrapasse duas horas.

k) investir no aprimoramento das técnicas de gerenciamento, na implantação maciça de tecnologia de controle de velocidade e nas campanhas educativas de caráter local e nacional.

l) atendimento a demanda por transportes urbanos metro-ferroviários.

IX. NOVAS FORMAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

a) democratização das organizações e agências internacionais, assegurando informação às representações de entidades populares, sindicais e organizações não-governamentais, bem como sua participação nos processos de negociação, definição e execução de programas e financiamentos.

b) revisão dos acordos sobre as dívidas externas, de modo a estancar a transferências de recursos dos países endividados.

c) estabelecimento de mecanismos que assegurem a autonomia e capacidade de intervenção dos estados nacionais face aos fluxos financeiros internacionais, particularmente para a preservação de sua capacidade de implementação de programas urbanos e sociais.

d) estabelecimento de mecanismos não onerosos de transferência de tecnologia para os países menos desenvolvidos, de modo a fundar uma efetiva cooperação científica e tecnológica entre as nações e o desenvolvimento de programas de capacitação que respeitem as peculiaridades e opções de cada povo.

e) fortalecimento de redes de intercâmbio entre entidades de base e organizações não governamentais para defesa e implementação de propostas comuns a nível internacional.

Relatório Final da Avaliação sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana

Pedro R. Jacobi
USP/CEDEC
Dezembro de 1997

I- Introdução:

A avaliação do Fórum foi realizada tendo como referência três seminários com membros dos Fóruns Regionais – Sul, Sudeste e Nordeste, e um Seminário com membros do Fórum Nacional.

A nossa sistemática de análise tem como objetivos identificar os momentos mais significativos e os seus alcances, os limites, complexidades e obstáculos à sua continuidade.

O relatório não se centra nos aspectos específicos de cada realidade, mas apresenta uma síntese em torno dos aspectos convergentes e divergentes entre as práticas analisadas.

Tem-se como referência as diversidades do contexto local, a atuação das instituições da Sociedade Civil, o contexto sócio-político e as práticas, ações, estratégias e resultados alcançados.

Na avaliação das atividades dos Fóruns, procura analisar os alcances das diversas práticas, o papel dos diversos atores e o seu nível de envolvimento e os fatores limitantes e desestruturantes.

II- Os diversos momentos dos Fóruns

a – A atuação ativa

Os Fórum Nacional de reforma Urbana surge como uma forma de manter aglutinadas as entidades e movimentos que se engajaram na campanha pela Emenda Popular de reforma Urbana, encaminhada à Constituinte Federal de 1987. O Fórum conta no seu início com um forte apoio de entidades do movimento popular, de ONGs e entidades da Sociedade Civil que reafirmam o seu compromisso com a bandeira da Reforma Urbana – objeto central da luta pela democratização e socialização do direito à cidade.

Os momentos mais significativos em todas as regiões avaliadas ocorreram quando se concretizava:

Um espaço de articulação dos diferentes setores envolvidos. Isto ocorre na medida em que um conjunto de instituições garante a estrutura , notadamente as ONGS. A situação se repete nos três casos estudados.

Um espaço de formulação e de sistematização de propostas na área de habitação e uso do solo , e de discussão de políticas setoriais.

Um espaço de socialização do debate , sendo que as principais iniciativas se concretizam através de seminários, fóruns locais e regionais , debates em torno das mudanças no Plano Diretor.

Um espaço de trocas de experiências entre movimentos populares .

Um espaço de acompanhamento de políticas.

Um espaço para coletar subsídios para a elaboração da plataforma de Reforma Urbana e Política Urbana para a discussão com candidatos a prefeito.

A atuação ativa é baseada num conjunto de instituições que garante o seu funcionamento. Nos três casos, observa-se que os Fóruns Regionais não se concretizam. A realidade mostra que o Fórum Nordeste está centrado em atividades de instituições sediadas em Recife, o mesmo ocorrendo no Sul, concentrando-se em Porto Alegre , em São Paulo e no Rio de Janeiro .

Até 1993/1994 os atores estão mais mobilizados, sendo que o principal vínculo se estabelece com o processo Constituinte e o engajamento na formulação do Estatuto da Cidade.

Em Porto Alegre é lançado em 1994 o Fórum Municipal, que funciona com bastante dinamismo até 1996, o mesmo ocorrendo no Recife . Em ambas cidades as atividades estavam centradas nos temas de uso e regularização do solo urbano e das políticas habitacionais.

Os avanços se verificam de forma diferenciada. Enquanto em Porto Alegre os entrevistados reforçam a importância do Fórum em: 1) os cursos de capacitação, notadamente sobre o tema da regularização fundiária, 2) da pressão sobre o Fórum sobre a Prefeitura para reformular mudanças no Plano Diretor com particular ênfase no papel do Conselho Municipal do Acesso à Terra e Habitação e 3) a participação de membros do Fórum no Conselho de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Em Recife, o Fórum concentra suas atividades: 1) no acompanhamento da Revisão da Lei do Uso do Solo e 2) e na pressão pela instalação de um Fundo Estadual de Habitação e de um Conselho Estadual. Em São Paulo e no Rio de Janeiro observa-se menor capacidade de articulação.

b – O refluxo da atuação ativa

Desde 1994 ocorre um crescente processo de desmobilização. A representação comunitária também se enfraquece, e os movimentos escolhem participar de atividades centradas em demandas de caráter setorial.

A avaliação é de que sempre houve pouca articulação entre as ações locais e nacionais, com exceção de alguns momentos , como é o caso do Estatuto da Cidade, Eco 92 e dos preparativos da Conferência Habitat.

Os entrevistados revelam que sempre houve grande dificuldade em popularizar a bandeira da Reforma Urbana. O tema não adquiriu repercussão, apesar do esforço dos participantes dos Fóruns.

Observa-se que apesar do interesse em popularizar o tema da reforma Urbana, este não consegue ser decodificado do seu perfil abstrato, sempre enfrentando dificuldades de sair das suas dinâmicas.

O Fórum Nacional também revela falta de capacidade de disseminar as propostas, gerando pouco efeito multiplicador e de articular-se com os Fóruns Regionais ou Locais (Municipais). Também no caso do Sul e do Nordeste não houve articulação regional.

Apenas no caso de Porto Alegre, os integrantes entendem que "a Reforma Urbana pegou, na medida em que o governo fala, o movimento popular fala e a própria Lei Orgânica fala, tornando-se uma coisa concreta".

O que se observa é que a estratégia não avança muito, sendo que as ênfases se centram nas ações locais, nos debates em torno das reformulações nos Planos Diretores e nas políticas setoriais.

Os principais problemas levantados nos três contextos analisados centram-se em alguns temas recorrentes, de caráter conjuntural e organizacional:

Observa-se no nível nacional uma paralisia mais acentuada na medida em não se explicita um conteúdo claro para o tema, e que a coordenação ficou muito centrada nas ONGs, observando-se um desigual nível de representatividade.

Observa-se uma incapacidade de dar um caráter político mais amplo, revelando a contradição entre uma atuação mais técnica e uma atuação política. O Fórum também reflete uma contradição bastante complexa, relacionado com a tensão entre definir seu caráter popular ou acadêmico. Isto se manifesta na dificuldade de popularizar o tema da Reforma Urbana, assim como de definir um perfil mais preciso de atuação e funcionamento e um conteúdo mais definido. A tensão se estabelece entre ser um espaço privilegiado de articulação e/ou capacitação.

Outros problemas que se observam estão também relacionados com tensões entre as ONGs e os movimentos, entre as próprias ONGs, entre o nacional e o local e entre o campo político partidário e o campo sindical.

Isto nos remete a um problema que se configura provavelmente como um dos principais pontos de estrangulamento, e que nem todos os participantes reconhecem: a crescente falta de atores representativos.

Os Fóruns estão enfraquecidos, em virtude da indefinição quanto ao funcionamento e perfil de atuação. Também se verificam problemas no formato, observando-se uma fragmentação de iniciativas, uma freqüente superposição de ações com outras iniciativas de ONGs e movimentos e uma indefinição quanto ao perfil mais adequado a ser dado às práticas, se mobilização ou capacitação.

Na medida em que muitas entidades tem pauta própria, isto consome o esforço de cada uma, fragilizando a sua capacidade de articulação.

2. Verifica-se um gradual decréscimo da capacidade de participar das entidades. A participação das entidades torna-se muito irregular, ocorrendo um

esvaziamento das atividades. À guisa de exemplo, em questionário aplicado pelo Fórum em Recife em 1996, apenas 36% das entidades responderam questionário sobre a atuação do Fórum Estadual, sendo que apenas 24% participam regularmente. Em Porto Alegre o esvaziamento é ainda maior, o mesmo ocorrendo em São Paulo e no Rio de Janeiro.

Observa-se que existe uma crescente falta de disponibilidade para as reuniões e uma dificuldade de acompanhamento das atividades nas quais os Fóruns estão engajados. É notória a constatação em todas as regiões de dar continuidade ao acompanhamento e de garantir a representatividade.

A somatória de falta de tempo dos membros e a pulverização das atividades tem um elevado custo – a precarização da capacidade de intervir nos processos e de interferir neles. Isto tem dificultado a crescente incapacidade das ONGs de carregarem o peso organizativo, em virtude da precarização das condições de trabalho. O esvaziamento das atividades reflete as dificuldades de manutenção de práticas que sempre foram uma referência, enquanto capacidade mobilizatória, como é o caso do Recife

Nos diversos contextos observa-se um esforço por manter a visibilidade do Fórum, entretanto pode se observar uma crise na capacidade de manter a regularidade das práticas de acompanhamento e suporte aos movimentos populares.

Outro aspecto a ser destacado é quanto ao formato do Fórum, na medida em que a dinâmica prevaiente estimula: fragmentação de iniciativas/superposição de ações e indefinição no privilegiamento de práticas (mobilização x capacitação).

A crescente falta de presença das ONGs torna-se um problema, na medida em que estas tem uma atuação marcada pela seu poder aglutinador. Os movimentos vêem nas entidades um suporte técnico-institucional e um ator com peso político nas negociações.

Observa-se também que houve uma diluição de responsabilidades, o que provoca uma indefinição quanto ao papel das instituições participantes.

O movimento popular tem um envolvimento cada vez maior em práticas setoriais. Existem problemas de representação, e a motivação para participar do Fórum oferece poucos atrativos, já que não se obtém respostas imediatas.

Os entrevistados dos diversos Fóruns observaram que existe uma falta de lideranças nos movimentos, e que isto tem provocado uma diluição da capacidade de articulação e mobilização.

Os movimentos populares atuam de forma particularizada de acordo com as realidades locais, e a mobilização ocorre na discussão de ações concretas.

III- O desafios atuais para superar os impasses

A partir da constatação dos principais pontos de estrangulamento, observa-se que há um claro decréscimo na motivação dos atores intervenientes.

Assim , a principal questão que se coloca é quanto à existência de energias suficientes - capacidade de participação das ONGs e movimentos , motivação para um engajamento efetivo em articulações e ações integradas de formação. Observa-se a necessidade de formular uma agenda propositiva, de superar dinâmicas de ação específicas e de garantir representatividade .

A falta de articulação entre a escala nacional e as dinâmicas regionais e locais, caracterizada principalmente como uma falta de comunicação entre os níveis, também é colocada como um complexo desafio a ser enfrentado.

A pergunta que colocam diversos participantes é se a entidade nacional dispõe atualmente das condições para atuar adequadamente no nível local. E ainda se coloca como questão , como superar o enfraquecimento das práticas institucionais, num contexto marcado pela crescente e visível falta de quadros e a fragilização das instituições que sempre tem dado sustentação organizacional

Outro aspecto que requer resposta pelos atuais membros da coordenação é a necessidade sentida pelos entrevistados de definição e consenso em torno de uma agenda e das formas de representatividade.

IV- Algumas reflexões sobre a Avaliação e seus alcances

Observa-se que o Fórum Nacional tem que pensar profundamente sobre as condições existentes para superar o atual quadro de desmobilização e fragilização das suas práticas, mas também sobre os condicionantes da atual conjuntura político-institucional.

Em primeiro lugar, observa-se um refluxo do tema unificador do Fórum Nacional, na medida em que o tema da Reforma Urbana não tem obtido espaço na agenda política. Isto em si, já pode ser considerado um fator de extrema desmotivação.

Por outro lado, o Fórum Nacional privilegiou um viés de caráter institucional que afetou a relação com as agendas locais. As críticas à falta de comunicação e de articulação com a escolha de prioridades de ação dos já fragilizados Fóruns locais , refletem a existência de um sério impasse e a necessidade de uma profunda reflexão em torno da existência ou não de condições de superar o atual quadro de paralisia e desmotivação.

Embora se indique que o caminho é a elaboração de uma nova agenda, baseada numa sintonia com as ações concretas desenvolvidas pelos diversos atores intervenientes, observa-se um dado de realidade – o quadro atual reflete de forma clara e transparente que é preciso que a atual coordenação pense sem constrangimentos sobre as condições existentes—motivacionais, organizacionais, conjunturais, e acima de tudo estruturais – de dar continuidade ao Fórum.

Nesse sentido, a constatação de que Fórum ficou muito mais vinculado às agendas das ONGs do que dos movimentos, configura-se como extremamente

problemático, na medida em que com o atual quadro de enfraquecimento das mesmas, o principal impacto sentido é a falta de efetividade e capacidade de articular ações entre os atores intervenientes em torno do conjunto de temas e conteúdos que permeiam a Reforma Urbana.

A constatação dos representantes de entidades e parceiros do FNRU que participaram dos debates é de que a Reforma Urbana precisa acontecer no nível do Município, e que o FNRU tem de representar as dinâmicas dos Fóruns municipais. Esta argumentação carrega consigo um princípio norteador substantivo que coloca em questão a estrutura de funcionamento existente.

Ao se constatar que a estrutura existente não está funcionando, e que a dinâmica é dada pelos atores locais – incorporação das prefeituras que fazem propostas de Reforma Urbana concreta às propostas do Fórum – coloca-se a necessidade de um repensar sobre as condições efetivamente existentes para um novo formato de atuação do Fórum, em nível nacional articulado com as dinâmicas definidas pelas articulações locais.

Observa-se que existem visões diferentes em debate. De um lado, uma visão mais voluntarista que considera que é possível recompor o papel do Fórum a partir de uma definição de novos temas que dialoguem melhor com a conjuntura atual e as agendas locais e de uma nova estrutura. De outro lado, uma visão mais realista que questiona a fragilização do papel dos atores, que questiona quem são os atores substanciais e o significado que a perda do seu potencial de mobilização e articulação tem, para avaliar as condições efetivamente existentes para propor um redimensionamento e redefinição de temas e agendas para superar os atuais impasses. É preciso que estas duas visões sejam claramente explicitadas, para verificar o potencial existente para o necessário repensar sobre os alcances e limites do FNRU nas condições atuais, dados os condicionantes já explicitados no decorrer deste relatório.

É importante ressaltar que esta Avaliação pode verificar que dos aspectos positivos é possível potencializar novas alternativas e respostas. Nesse sentido apresenta-se uma síntese do que se considera as sugestões mais estruturadas e consistentes apresentadas por representantes de entidades e que foram consensuadas por aqueles que representam uma visão mais voluntarista que considera possível dar continuidade em novas bases, potencializando, dinamizando e reestruturando práticas existentes.

A seguir apresenta-se os principais aspectos a serem considerados nesta agenda:

É preciso uma mudança de comportamento para reduzir a pulverização das práticas, definindo responsabilidades e dinamizando a representatividade. Isto poderá potencializar melhor um foco de atuação, levando em conta uma conjuntura caracterizada pela fragilização das condições de funcionamento das ONGs e das práticas mais articuladas dos movimentos. Assim é preciso melhorar a capacidade de estabelecer prioridades e definir uma seqüência mínima de ações e de articulá-las sistematicamente, levando em consideração as diversidades.

É preciso evitar superposição com outras iniciativas.

É preciso estimular ações de capacitação e sensibilização através da capacitação de lideranças e agentes multiplicadores, realização de eventos de forma descentralizada, ampliação da disseminação de informações, boletins, material didático. Mas para que isto aconteça é preciso dispor de recursos humanos, priorizar um perfil de ações que coincidam com o perfil das ONGs existentes e em atividade.

É preciso uma definição nacional para fortalecer as práticas das coalizões em nível local.

É preciso pensar o Fórum como um instrumento de pressão e articulação de interesses contra-hegemônicos.

Neste contexto de dificuldades, no qual se verificam pontos de estrangulamento no plano da ação institucional, organizacional e motivacional é possível sistematizar três pontos de partida para este necessário repensar sobre as possibilidades de continuidade do Fórum, levando-se em conta os aspectos positivos e os impasses atuais.

É um fato inquestionável que os Fóruns locais, na medida das suas possibilidades têm demonstrado possuir capacidade de influenciar, quando dispendo de recursos humanos e materiais, na definição de políticas públicas. Isto revela que quando existem as condições adequadas, se fortalecem coalizões para pressionar pela inclusão de temas e atores sociais populares nas agendas públicas e nos processos decisórios.

Partindo-se deste princípio, a decisão sobre as estratégias a serem implementadas pode ser estruturada em função de dois aspectos definidores e condicionadores - as condições de funcionamento das ONGs e suas prioridades e a motivação dos movimentos populares de participar de articulações que não necessariamente garantem resultados no curto prazo.

Os três pontos estratégicos a serem considerados neste repensar são:

- 1 - Necessidade de definir se o Fórum é uma entidade de representação de afiliados ou de articulação de idéias. Nesse sentido também é necessário redefinir critérios de representação de entidades e movimentos, dado que a participação de diversas entidades e movimentos têm sido muito irregular.
- 2 - Necessidade de redefinição de pautas/agendas e de ações que tenham um poder catalizador e de criação de fatos políticos.
- 3 - Necessidade de escolher temas estratégicos para exercer pressão social.

CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO AMBIENTAL: Um desafio para a governança democrática das cidades

Orlando Alves dos Santos Juniorⁱ

Ana Lúcia Britoⁱⁱ

Hélio Ricardo Portoⁱⁱⁱ

No contexto do processo de descentralização da política urbana em curso no país, a política de saneamento ambiental vem sofrendo uma completa reorganização impulsionada, de um lado, por pressão dos organismos do próprio setor, e de outro, por iniciativa do governo federal, através do PMSS - Projeto de Modernização do Setor de Saneamento Ambiental.¹ O quadro no qual operam estas transformações é extremamente agravado pelas carências do país: 3 milhões de domicílios ou cerca de 12 milhões de pessoas sem água adequada, e 23,9 milhões de domicílios ou 93 milhões de pessoas vivendo sem coleta de esgotos, para citar apenas os números referentes aos serviços de água e esgoto.²

Com efeito, a política de saneamento ambiental é responsável pela gestão de bens e serviços que interferem e condicionam diretamente a qualidade de vida das cidades. Devido a sua importância e complexidade, um conjunto de questões envolve o tema: a universalização da prestação dos serviços; o financiamento dos novos investimentos necessários e da manutenção e funcionamento dos equipamentos existentes; a organização institucional das prefeituras; a capacitação técnica; a interação com as políticas urbanas, ambiental e de saúde; e o controle social da política de saneamento.

A questão central tratada neste artigo diz respeito a este último tema, isto é, o controle social da política de saneamento ambiental na sua relação com a gestão dos serviços. Tal escolha se justifica por entendermos que este é o elemento capaz de orientar de forma nova o debate sobre a reorganização do setor. No entanto, a discussão sobre o conceito de controle social e as formas concretas de exercitá-lo nos remete ao debate sobre governabilidade, democracia e políticas públicas, que é tratada na primeira parte deste texto.

Posteriormente, na segunda parte, discutimos a proposta de controle social no contexto de descentralização das políticas públicas em curso no país e dos desafios decorrentes deste quadro para a gestão municipal.

Na terceira parte, fazemos uma recuperação da história recente da gestão da política de saneamento sob a perspectiva dos processos de controle social, tendo como ponto de

ⁱ Mestre em planejamento Urbano (IPPUR/UFRJ), Diretor da FASE

ⁱⁱ Doutora em Urbanismo pela Universidade de Paris III, Professora do PROURB/ FAU/UFRJ

ⁱⁱⁱ Historiador e Coordenador do Programa Metropolitano do Rio de Janeiro da FASE

¹ O PMSS - Projeto de Modernização do Setor de Saneamento foi elaborado pelo IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e pela Secretaria de Políticas Urbanas do Ministério do Planejamento e Orçamento, ver PMSS (1997).

² Cf. Aliança Pesquisa e Desenvolvimento (1995)

partida o PLANASA. Dando seqüência, analisamos na quarta parte a relação entre o PMSS e a questão do controle social.

Por fim, refletimos sobre a possibilidade e viabilidade do monitoramento social das políticas públicas de saneamento ambiental, e apontamos as condições necessárias para o controle social a partir de uma visão de sustentabilidade democrática das cidades.

Democracia e Políticas Públicas

É antigo e complexo o debate sobre a relação entre democracia e a capacidade governamental de efetivar políticas públicas que respondam às demandas da população e ao mesmo tempo utilizar os recursos escassos de forma eficaz para maximizar o atendimento dessas demandas. No entanto, cada vez mais autores tem afirmado a relação virtuosa entre os pólos deste debate. Para os fins deste artigo, tomaremos apenas alguns deles.

Held (1997) recuperando a própria idéia de democracia, afirma que esta tem sua força e significado na “idéia de autodeterminação ou autonomia; isto é, da noção de que os membros de uma comunidade política deveriam ser capazes de escolher livremente as condições de sua própria associação, e suas escolhas deveriam fornecer a legitimação definitiva da forma e direção de sua sociedade politicamente organizada” (1997: 68).

Partindo desta idéia, o autor entende que uma comunidade política tem uma “estrutura justa” de governo e de regulamentação se esta é escolhida livremente por seus membros. Estrutura justa é entendida por ele como aquela que é “em princípio, igualmente limite e possibilidade para todos os seus membros” (Held, 1997:68). A democracia é concebida aqui no seu significado de “governo pelo povo”, onde “a determinação da decisão pública (é) tomada por membros igualmente livres de uma comunidade política” (Held, 1997:68).

O autor vai tentar estabelecer a relação entre Estado, “estrutura justa”, políticas públicas e democracia, através do conceito de autonomia. Para Held, somente se as pessoas gozarem de direitos iguais na estrutura é que a democracia poderá ser efetiva e não formal. Neste sentido, a autonomia está referida a capacidade e possibilidade das pessoas realizarem “seus projetos, individuais e coletivos, como agentes livre e iguais”, “sem o risco de interferência arbitrária ou injusta” (Held, 1997:69). Nesta concepção há um claro alargamento da esfera de direitos, na medida em que “uma cidadania livre e igual requer não apenas direitos e deveres formais no domínio da política e da sociedade civil – embora ela os requeira – mas também acesso às habilidades, recursos e oportunidades para fazer que estas estipulações formais contêm na prática” (Held, 1997:80).

Ao modelo de governo – que podemos identificar com a estrutura justa de Held – que interage com a sociedade e incorpora suas demandas sociais, Putnam (1996) denomina governança. Estudando a questão do desempenho institucional dos governos democráticos, o autor esclarece, em primeiro lugar, que o conceito de desempenho institucional com o qual ele trabalha está diretamente vinculado em um modelo de governança, no qual as relações operam da seguinte forma:

Demandas sociais → interação política → governo → opção de política → implementação

Desta forma, “as instituições governamentais recebem subsídios do meio social e geram reações a esse meio”, através de uma política pública. (Putnam, 1996: 24). Partindo da sua pesquisa sobre o desempenho dos governos regionais da Itália, o autor conclui que existe uma forte relação entre desempenho institucional – que conforme dito anteriormente significa a capacidade de gerar políticas públicas que respondam às demandas do meio social – e a natureza da vida cívica, que ele chama de “comunidade cívica”. Para Putnam, “a comunidade cívica se caracteriza por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração” (1996: 31)

No entanto, pensando a realidade brasileira, marcada pelas desigualdades sociais, a questão que levantamos, parafraseando Held, é se “um sistema de poder político, econômico e social que gera assimetrias sistemáticas de oportunidades é compatível com o princípio da autonomia” (1997:69), que para este autor deveria ser orientador da elaboração e delimitação das políticas públicas.

As assimetrias sistemáticas de oportunidades, denominadas por Dahrendorf (1992) de distribuição desigual das chances de vida, “é um resultado das estruturas de poder”. Desta forma, prossegue o autor, “alguns estão numa posição em que podem estabelecer a lei pela qual a situação dos outros será medida” (1992:42). Por isto, conclui que “o poder gera não apenas a desigualdade mas, pelo mesmo motivo, conflito” (Dahrendorf, 1992:43). Mas a natureza e a qualidade do conflito se alterou muito com as revoluções da modernidade, quando “o conflito de classe entra em cena” (1992:43). Mas a ascensão da modernidade, segundo o autor, também foi acompanhada pela idéia de cidadania³ que, independente das controvérsias da sua influência sobre as classes, não eliminou as desigualdades, mas alterou a qualidade do conflito social moderno (1992:61).

Retornando a nossa discussão sobre o modelo de governança democrática, identificamos a partir das questões aqui levantadas dois problemas no contexto dos conflitos sociais da sociedade brasileira. O primeiro, relacionado a capacidade dos grupos sociais de traduzir suas necessidades em demandas sociais. O segundo, de ver legitimada e reconhecida suas demandas pelo governo, traduzindo-se estas em políticas públicas. Como sublinha Ribeiro, “um governo comprometido com a política reformista [e, acrescentamos nós, com a democracia] não pode ser concebido como mera instância mediadora da negociação” (1994:8). Para o autor, “o desafio é construir uma proposta que tenha como objetivo satisfazer os interesses e as necessidades materiais dos grupos sociais que hoje têm capacidade de organização e reivindicação mas que, ao mesmo tempo, se articule com os valores éticos de solidariedade, cooperação e justiça” (1994:13).

Tomando como referência estas observações, argumentamos que:

³, Dahrendorf define a idéia de cidadania como “igualdade de participação, igualdade perante a lei, oportunidades iguais e um patamar comum de *status* social” (1992:45).

1. As políticas públicas devem responder às demandas da população e utilizar de forma eficaz os recursos escassos para maximizar o atendimento dessas demandas. A estas políticas denominamos políticas públicas cidadãs.
2. A capacidade de um governo implementar políticas públicas cidadãs depende da democracia e da governança, isto é, dos cidadãos e cidadãs serem livres e iguais para determinarem suas associações e canais de interação entre governo e a vida associativa na tomada de decisões públicas.
3. Da mesma forma, quanto maior a comunidade cívica, ou seja, a atuação dos cidadãos e cidadãs imbuídos de espírito público e relações de igualdade e confiança maior a capacidade de um governo implementar políticas públicas que respondam as demandas do meio social
4. A condição para o exercício da cidadania é a autonomia, que requer não apenas os direitos políticos formais, mas habilidades, recursos e oportunidades capaz de garantir a participação ativa da sociedade na vida política.
5. Ao contrário, uma gestão política que gera sistematicamente assimetrias de oportunidades impede o exercício da cidadania, porque não possibilita a autonomia, restringindo as condições de participação ativa na vida política.
6. A “estrutura justa” de governo, e portanto a definição dos limites e possibilidades de cada membro da sociedade, as habilidades requeridas, os recursos distribuídos e as oportunidades oferecidas, dependem do qualidade do conflito social moderno, isto é, do conflito de classes e do conflito em torno dos direitos de cidadania, que definem a correlação de forças e o nível das desigualdades sociais e econômicas no interior de cada sociedade.

Com base nestas considerações, quais são os desafios colocados para uma gestão democrática da política de saneamento ambiental no país? Quais os instrumentos necessários para o estabelecimento de um modelo de governança em torno desta política? Aqui, temos a necessidade de refletir sobre a proposta de controle social formulada pelos atores sociais envolvidos neste debate.

Governança, Descentralização e Controle Social

No contexto do inexorável processo de descentralização da política urbana em curso no país e os evidentes progressos na direção da instalação de um sistema formal de governança, constata-se um duplo desafio: de um lado, como fortalecer a capacidade gerencial local, frente à frágil condição política e técnica-administrativa das prefeituras; de outro, como os atores locais podem efetivamente exercer funções de parceiros da gestão urbana diante dos efeitos negativos da crise social sobre sua capacidade associativa e participativa e do seu desconhecimento sobre o funcionamento da administração pública.

Em relação a capacidade política e técnica-administrativa das prefeituras é preciso refletir sobre as transformações recentes no papel das cidades com o estabelecimento de novos formatos de organização do poder local. Diante deste novo quadro, diferentes concepções

políticas têm buscado encontrar respostas para os novos desafios colocados para a gestão das cidades.

O debate atual tem acentuado o papel ativo dos municípios no processo de desenvolvimento local, não mais circunscrevendo os argumentos em favor da descentralização à eficaz gestão dos bens e serviços públicos. As cidades aparecem agora como atores políticos (Castells e Borja: 1996), e promotoras do desenvolvimento econômico (Dowbor, 1996; Coelho, 1991 e 1996), enfatizando-se os fatores sócio-econômicos e culturais. Neste sentido, Castells e Borja defendem que o estabelecimento das competências e funções municipais devem se dar segundo alguns critérios tais como a proximidade na relação com a população, a capacidade na gestão de recursos políticos, sociais, econômicos e técnicos, a associação com outros níveis da administração pública e com agentes privados, e o atendimento das demandas sociais requeridas pela população. A conclusão é pela diversidade: "as cidades são e devem ser diferentes nas suas competências" (op. cit., p.161).

Por outro lado, os organismos multilaterais tem tido particular importância na difusão de novas concepções, na medida em que são responsáveis pelo financiamento de inúmeros projetos de impacto sobre as cidades nos países em desenvolvimento. O documento *Política Urbana y Desarrollo Económico: un programa para el decenio de 1990*, publicado pelo Banco Mundial (1991), é, ao nosso ver, bastante ilustrativo desta concepção. Reconhecendo a estreita relação entre a economia urbana e o desempenho macroeconômico, ele afirma a necessidade de enfrentar alguns obstáculos afim de aumentar a produtividade da primeira e, conseqüentemente, contribuir para um melhor desempenho do segundo. É necessário, portanto, estabelecer novos objetivos para a política urbana, para o qual o documento propõe quatro eixos (Banco Mundial, 1990: 65 e 66): (i) o enfrentamento dos obstáculos relacionados diretamente a infra-estrutura urbana; (ii) a incorporação dos pobres nos circuitos econômicos e o alívio do crescente aumento da pobreza urbana; (iii) o enfrentamento dos efeitos negativos da degradação ambiental (iv) o aumento da capacidade de pesquisa e conhecimento sobre o desenvolvimento urbano.

Desta forma, a finalidade política da descentralização seria fortalecer a capacidade institucional dos municípios para aumentar a desempenho macroeconômico. O quadro de referência é a inserção do local no contexto global. Nesta perspectiva as proposições presentes no documento do Banco Mundial expressam a crescente hegemonia das formulações neo-liberais⁴, que tornam-se referência em grande parte da produção teórica e política sobre as cidades. No centro das preocupações está a promoção da produtividade urbana, que aparece agora como o grande desafio a ser atingido.

⁴Utilizamos o conceito neo-liberal tal qual formulado por Fiori (1995), para identificar as teses do chamado Consenso de Washington, no qual são redefinidos o papel do poder público, tendo por base a estratégia de livre mercado. O programa neo-liberal, a ser aplicado nos países em desenvolvimento, estaria assentado em três fase: (i) consagrada à estabilização macroeconômica; (ii) dedicada às reformas estruturais, com a desregulação dos mercados e privatização das empresas estatais e (iii) , de retomada do crescimento econômico (Fiori, 1995)

Apesar dos avanços decorrentes da nova visão das agências multilaterais (Werner, 1996), o diagnóstico e as propostas apresentadas, no entanto, são marcados por uma visão pouco crítica das contradições relativas ao movimento de globalização da economia. Não obstante tratar-se de um processo de definições ainda pouco precisas e com conclusões plenas de ambigüidades (Préteceille, 1994), diversos estudos têm destacado que os processos de reestruturação econômica e de inovação tecnológica têm aprofundado a dissociação entre produtividade e equidade, trazendo como consequência a forte segmentação da estrutura social. Em muitos casos, o processo de globalização tem induzido à adoção de políticas marcadas pela competição predatória por capitais, cujo resultado “tem sido a destruição das condições locais que sustentam a reprodução social em cada cidade, levando a dualização das economias urbanas” (Ribeiro, 1994:12). Temos, com efeito, partes das cidades, cidades inteiras e regiões divididas nas áreas integradas e excluídas aos circuitos internacionais de capital e, conseqüentemente da possibilidade da cidadania e de uma vida digna e prazerosa para suas populações.

Este ambiente conturbado de transformações no papel das cidades, no contexto de dificuldades políticas e econômicas vividas no Brasil, tem gerado enormes desafios à consolidação de um modelo de governança no plano local. Neste quadro, a capacidade institucional e administrativa das prefeituras para absorver suas novas funções na formulação e gestão das políticas urbanas está bastante debilitada. Apesar dos princípios da reforma urbana,⁵ principalmente no tocante a redistributividade, terem sido incorporados pelos novos instrumentos de gestão implantados nos municípios, isto não implica necessariamente em dizer que estes sejam efetivamente utilizados. A maioria deles depende de regulamentação, com sérios riscos de não serem implementados, em razão da correlação de forças nas Câmaras de Vereadores e do perfil político dos Executivos municipais.

Torna-se, portanto, necessário investir no fomento de mecanismos e instrumentos e na capacitação dos atores locais, de forma a contribuir e orientar a adoção de (i) um modelo democrático de governança; (ii) políticas públicas de enfrentamento das desigualdades sociais identificadas e na ampliação da qualidade de vida dos municípios; (iii) um programa de reformas técnico-administrativas necessárias à criação das bases materiais da sua operacionalização.

Estes mecanismos e instrumentos são aqui denominados de sistemas de controle e monitoramento social. Tal proposta é fundada (i) no modelo de democracia participativa, combinando canais e instrumentos de democracia representativa com a democracia direta; (ii) no papel ativo dos sujeitos sociais na gestão das políticas públicas e em formas de controle do Estado pela sociedade, e (iii) no direito à cidade e na inversão de prioridades na alocação dos recursos públicos, combatendo as desigualdades sociais e promovendo a cidadania.

⁵ Os princípios da reforma urbana estão fundados no ideário de cidades justas, democráticas e auto-sustentadas, construídas a partir de uma política urbana universalista e redistributiva. Este modelo tem no centro de sua formulação, a constatação de que a ausência de democracia ampla na gestão das políticas públicas e a especulação fundiária geram a espoliação urbana, Cf. Santos Junior (1995). Ver também a avaliação dos condicionantes decorrentes dos arranjos institucionais das prefeituras da Região Metropolitana do Rio de Janeiro na absorção deste novo modelo de planejamento e gestão (Santos Junior, op. cit.)

Cabe agora refletir sobre a possibilidade e viabilidade do monitoramento social das políticas públicas de saneamento ambiental. Mas antes cabe uma recuperação da história recente sob a perspectiva dos processos de controle social na gestão desta política. Começamos, portanto, pelo PLANASA.

A Questão do Controle Social no Contexto do PLANASA

Ao analisarmos o modelo de gestão dos serviços de saneamento imposto pelo PLANASA, verificamos que este reproduz os princípios que Sonia Draibe aponta como aqueles que fundamentam a consolidação do welfare no Brasil, nos anos 60-70: uma extrema centralização política e financeira das ações desenvolvidas, a exclusão da participação social nos processos de decisão, o auto-financiamento dos investimentos sociais, a penetração de interesses privados nas agências responsáveis pela elaboração, sobretudo dos grupos ligados à obras públicas e a construção civil. (Draibe, 1989).

Inexiste no conjunto das políticas urbanas, e particularmente no caso da política de saneamento deste período, uma preocupação com a criação de mecanismos de controle social. A estrutura montada com o PLANASA, que envolvia um sistema de financiamento com recursos do FGTS, modelo de organização institucional, e uma política global para o setor de saneamento, excluía completamente a participação dos usuários na gestão dos serviços.

Criado durante o regime militar, o PLANASA foi uma tentativa do governo federal de instituir em todo o território nacional um só modelo de gestão de serviços de saneamento. Reconhecendo a incapacidade técnica e financeira da maioria dos municípios para administrarem de maneira eficaz os serviços, o PLANASA, assim como outras políticas urbanas e sociais do regime militar, orientava-se pelo princípio de isolamento burocrático, isto é, pelo princípio baseado na constituição de um núcleo técnico do Estado, formulador de políticas, protegido das interferências provenientes do público ou de outras organizações intermediárias. Para viabilizar a aplicação deste princípio no setor de saneamento, a gestão dos serviços foi retirada da esfera pública municipal, e repassada para as companhias estaduais, que deveriam funcionar como ilhas e racionalidade e especialização técnica. A participação dos usuários, e da sociedade civil em geral, era apresentada como um elemento que viria perturbar uma gestão racional, técnica e eficiente dos serviços, estando portanto descartada. As pressões exteriores, fossem elas dos usuários, ou de outros organismos públicos eram percebidas como intrusões indesejáveis na vida das companhias.

No entanto, ao longo dos anos 80, estas pressões vindas sobretudo das populações urbanas excluídas do acesso aos serviços tornam-se mais fortes. Estimulados pelo processo de abertura política e de avanço dos movimentos populares começaram a organizar-se em diferentes capitais do país movimentos reivindicativos pelo acesso aos serviços de saneamento.

Com as eleições de 82 e a consolidação do processo democrático, uma transformação nas relações de poder na gestão dos serviços passa a se reproduzir em diferentes zonas do país. Esta transformação é o reflexo de uma modificação nas relações de poder que caracterizam o sistema político e social nacional. Em diferentes cidades governos democráticos começam a integrar os movimentos sociais à gestão pública. Nestas cidades, as relações entre as companhias responsáveis pela gestão dos serviços de saneamento, as diferentes esferas do poder público, e os usuários vão pouco a pouco se modificando, se democratizando.

Ao mesmo tempo, o PLANASA entra em crise. Esta crise tanto é financeira, como político-institucional. Por um lado, com a crise econômica do início dos anos 80, diminuem os recursos do FGTS, assim como a receita fiscal dos estados e a recita tarifária das empresas., levando ao colapso do sistema de financiamento do setor de saneamento. Por outro lado, a estrutura extremamente centralizada e burocratizada do PLANASA começa a ser objeto de crítica, tanto das associações profissionais, quanto dos municípios. Em outubro de 1985 é criada a ASSEMAE – Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento, que reúne os municípios que não haviam aderido ao PLANASA. O debate entre gestão centralizada e gestão municipal começa a ganhar corpo, sendo a municipalização defendida como um elemento que viria a facilitar o controle social dos serviços, na medida em que a gestão se dá num nível mais próximo das comunidades, e encontra-se submetida ao legislativo.

Este processo de democratização progressiva da gestão e de debate sobre novas alternativas para organização do setor de saneamento, sempre acompanhado do aprofundamento da crise do PLANASA, avança com a Constituição de 1988.

Todavia, mesmo que em alguns municípios a participação dos usuários na discussão das políticas e dos projetos para o setor de saneamento tenha avançado, não houve uma institucionalização dos mecanismos de participação dos usuários na gestão dos serviços. De fato, os processos são localizados, vinculados ao perfil político das administrações locais, e muitos não apresentam continuidade. A institucionalização destes processos deveria passar por uma política nacional de saneamento que neste momento não existia. Afinal, desde o fim de 1986, quando é extinto o BNH e com ele o PLANASA, o setor de saneamento encontra-se sem uma política definida.

A ausência de política mobiliza diferentes atores do setor de saneamento que, liderados pela ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e pela ASSEMAE, passam a debater qual seria o formato de política adequado para o setor. Entre 1989 e 1994, estas entidades, juntamente com outros atores da sociedade civil, discutiram longamente a situação do setor. Dentro das novas perspectivas levantadas, a questão da participação dos usuários na gestão dos serviços passa a ser formulada dentro da temática do controle social da gestão pública. A temática do controle social passa a ser um elemento central nas discussões de uma política de saneamento e dos possíveis modelos de gestão para os serviços.

Com base nas discussões realizadas foi formulado o Projeto de Lei 199, de 1993 que propunha uma reorganização do setor. Dentro do PL 199 a questão do controle social é colocada como um elemento fundamental da política de saneamento. No artigo 8º que trata das diretrizes para a política de saneamento, é colocada como diretriz a "participação da comunidade no planejamento e controle dos serviços e obras de saneamento de seu interesse, notadamente nos processos de decisão e fiscalização sobre custos, qualidade dos serviços, prioridades financeiras e planos de investimento". Já no Capítulo que trata do Sistema Nacional de Saneamento, o PL 199 determina a criação de um Conselho Nacional de Saneamento, órgão colegiado consultivo e deliberativo, que deverá exercer funções normativas deliberativas relativas a implantação e acompanhamento da Política Nacional de Saneamento. No Conselho está assegurada a participação paritária da sociedade civil, por meio de suas organizações de âmbito nacional que articulem e representem usuários dos serviços de saneamento, entidades associativas de organismos operadores de serviços de saneamento, trabalhadores na atividade de saneamento, entidades associativas de empresas de consultoria, prestação de serviços, construção, fabricação e comercialização de produtos industriais no campo do saneamento, organizações não-governamentais dedicadas à promoção e ao desenvolvimento do saneamento, da saúde pública ou do meio ambiente.

Mesmo tendo amplo apoio da sociedade civil e das entidades ligadas ao setor de saneamento, e tendo sido aprovado na Câmara e no Senado, respectivamente em julho de 1993 e dezembro de 1994 o PL199 foi vetado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso;

O PMSS e a Questão do Controle Social no Setor de Saneamento

Ainda no início dos anos 90, no contexto do governo Collor, foi formulado o PMSS - Programa de Modernização do Setor de Saneamento - que tem como objetivos o desenvolvimento operacional das companhias estaduais de saneamento e o reordenamento institucional do setor. Ele conta com recursos obtidos a partir de operações de crédito junto ao Banco Mundial⁶. Desde o início de sua ação o PMSS vem desenvolvendo estudos sobre diferentes aspectos da gestão dos serviços: financiamento do setor, desempenho das companhias estaduais concessionárias, sobre as taxas atuais de cobertura e os déficits do setor. Além disto, o PMSS vem financiando estudos mais específicos de interesse regional. A questão do controle social, indiscutivelmente um aspecto fundamental da gestão dos serviços, está presente também nos documentos formulados pelo PMSS, que na realidade revelam um pouco da política do governo federal para o setor.

Estes documentos definem como controle social a função que concerne o acompanhamento, a análise e a avaliação dos estudos e propostas da destinação dos recursos e das ações públicas e privadas no sistema de saneamento. Seu objetivo é de garantir a transparência na gestão da coisa pública, desde seus critérios de decisão até os resultados das ações.

⁶OPMSS foi idealizado no governo Collor, mas apenas no governo Itamar, a partir de 1994, quando iniciaram os desembolsos, é que o projeto foi iniciado.

Pode-se, segundo as formulações do PMSS, admitir dois canais distintos de controle social do saneamento ambiental:

- participação dos usuários, em conjunto com outros agentes, nos órgãos colegiados normativos ou deliberativos da estrutura de regulação e controle; asseguraria-se desta forma a participação dos representantes legítimos dos usuários no processo de decisão em questões como prioridades, normas, informações sobre carências regionais e padrões técnicos diferenciados.
- participação dos usuários enquanto consumidores, com o direito de receber um serviço prestado dentro de padrões adequados de qualidade.

Com relação a participação dos usuários nos órgãos colegiados federais, estaduais e municipais, o PMSS aponta a necessidade de se estabelecer critérios de proporcionalidade, e destaca a importância de se criarem canais capazes de representar com legitimidade a comunidade usuária dos serviços, nos diversos níveis de gestão pública (união, estado e município). Por outro lado, o programa afirma a necessidade de se determinar critérios para definir quais as entidades representativas dos usuários habilitadas para participar, e sua distribuição por regiões, estados, e municípios.

É importante notar que o PMSS não questiona a representatividade dos canais existentes nem define se a participação das entidades que representam os usuários se fará de forma consultiva ou deliberativa. Por outro lado não se discute a questão da paridade nos órgãos colegiados.

Parece-nos importante destacar que o órgão criado para exercer função normativa a nível federal, o Comitê Nacional de Saneamento⁷ hoje tem caráter apenas consultivo, funciona precariamente e não tem influenciado concretamente na execução da política federal de saneamento, já tendo deixado claro que não é um substituto de um Conselho Nacional de Saneamento com poderes deliberativos, como proposto no PL199.

No âmbito estadual, em alguns estados, como São Paulo, a legislação prevê a criação de um Conselho Estadual de Saneamento, que deverá criar novos espaços para participação da sociedade civil, fundamental para a viabilização do controle social. No entanto, na maioria dos estados estes Conselhos ainda não foram institucionalizados

O PMSS não aprofunda a discussão da forma como deve se dar a participação no âmbito municipal, pois segundo a Constituição, os municípios tem autonomia para definição destes mecanismos. No entanto destaca-se o nível municipal como aquele mais pertinente para o exercício do controle social.

No que diz respeito a participação dos usuários como consumidores, o PMSS retoma a legislação federal que instituiu o Código do Consumidor e que criou o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, e que define canais para reclamações dos consumidores. Esta

⁷ O Comitê Nacional de Saneamento foi criado em 1991 por decreto presidencial no governo Collor de Mello, formado por representantes de órgãos do governo e associações de interesse no setor.

legislação pressupõe uma composição de órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e dos municípios. No entanto, na prática, as funções de defesa do consumidor tem sido assumidas, predominantemente, pelos órgãos vinculados aos estados, os Procons, Coordenadorias de Proteção e Defesa do Consumidor, vinculados às Secretarias de Justiça e de Defesa da Cidadania.

Parece-nos importante ressaltar que a questão da participação e do controle social da gestão dos serviços vai muito além do simples acesso dos usuários aos órgãos de defesa do consumidor, voltados sobretudo para atender os interesses de clientes de serviços prestados pelo setor privado. Os serviços de saneamento são, por definição, serviços públicos, prestados em forma de monopólio, essenciais e vitais para o funcionamento das cidades, para a determinação das condições de vida da população, e para preservação do meio-ambiente. Os usuários dos serviços de saneamento não são apenas consumidores de um serviço ofertado no mercado, são cidadãos aos quais o poder público deve prestar serviços com qualidade e equidade. Aos usuários/cidadãos não interessa somente a existência de canais de reclamação, para quando os serviços não forem prestados de forma adequada. A eles interessa participar, discutir, monitorar, intervir efetivamente na gestão dos serviços, interagir com as instituições responsáveis pelos serviços.

Com relação as propostas do PMSS verificamos que uma questão central da gestão dos serviços é a regulação. Segundo as formulações do PMSS, um princípio de norteia a nova organização do setor é o de separação de funções que envolvem a prestação dos serviços de saneamento, isto é, a separação entre produção e regulação dos serviços. Segundo este princípio, o poder público, liberado mesmo que parcialmente das atividades de produção através da delegação, deverá dedicar-se a tarefas de planejamento, regulamentação, controle e fiscalização de sistemas, bem como para a criação de instrumentos fiscais e financeiros, viabilizadores de maior equidade. A regulação, entendida desta forma, deverá ser exercida tanto na União como nos estados e municípios. Haveria de fato diferentes tipos de regulação, correspondendo a cada uma das diferentes instâncias.

A regulação federal deveria pautar-se mais pela definição de conceitos e princípios de funcionamento do sistema (normas gerais, legais, técnicas, etc.), e de diretrizes, sendo fundamental no sentido de resguardar o caráter social deste tipo de serviço, e de estabelecer metas nacionais que possam se constituir em parâmetros para o desenvolvimento de padrões mínimos de equidade no território nacional. Já a regulação executada à nível dos estados e municípios deveria ter um conteúdo mais operacional, mas sendo sempre orientada pelo princípio da universalização do acesso aos serviços.

A partir da proposta do PMSS, podemos subentender que no novo contexto de gestão dos serviços de saneamento devem ser criados entes reguladores nas três esferas de governo, isto é, em cada nível de poder público, uma figura formal deverá exercer as funções de regulação. Por outro lado deve ser também criado um marco regulatório, isto é, um conjunto de instrumentos jurídicos e normas técnicas formalizados que orientam e controlam a ação dos prestadores de serviços.

É importante ressaltar que, para nós, a regulação deve ter como objetivo fundamental a garantia da equidade e da justiça social na prestação dos serviços, que devem ser os critérios orientadores de toda ação pública. Trata-se para nós de articular regulação e controle social. Neste sentido o marco regulatório deve ser construído de forma a garantir não somente a produtividade e a eficiência financeira na prestação dos serviços, mas também, e sobretudo, este objetivo de equidade e justiça social. A ação dos entes reguladores deve ser voltada para estes mesmos objetivos. Para isto, isto é preciso que se articule, na prática efetiva da gestão dos serviços, regulação e controle social, isto é, que os instrumentos e instâncias de regulação criados, se democratizem, e tornem-se também instrumentos e instâncias para o controle social da gestão dos serviços. Cabe-nos portanto refletir sobre o tipo de transformação que deve ser realizada nas estruturas de regulação que hoje encontram-se em formação para que elas atendam a estes objetivos.

As agências reguladoras criadas até o momento são por excelência espaços eminentemente técnicos, burocráticos e impermeáveis ao diálogo com quem se põe do outro lado do “balcão”. No entanto, estas agências serão responsáveis, no caso específico do saneamento ambiental, por organizar, planejar e fiscalizar a ação da iniciativa privada em municípios onde a prefeitura não desejar ou puder fazê-lo. O novo formato institucional para o setor de saneamento consolida a ruptura com um modelo centralizado e autoritário imposto pelo PLANASA, sobretudo no que diz respeito ao papel dos municípios na gestão dos serviços, mantendo *in conteste* a cultura da delegação sem critérios. Tal quadro é agravado sobretudo em razão do investimento que vem sendo feito na quebra do monopólio público dos serviços de água e esgoto, e da total ausência de regras para a que a sociedade civil exerça algum nível de controle social sobre a prestação dos serviços, agora com a presença da iniciativa privada.

Os desafios do Monitoramento Social na Perspectiva da Sustentabilidade Democrática das Cidades

Diante do exposto anteriormente, fica evidente que a política desenvolvida pelo governo brasileiro não garante nem o controle público, nem um marco regulatório capaz de garantir a equidade e a justiça social na prestação dos serviços de saneamento. Neste sentido podemos afirmar que não existe hoje no âmbito do PMSS um sistema de controle social. Isto porque o modelo proposto (i) não combina canais e instrumentos de democracia representativa com democracia direta nos órgãos criados para exercer as funções normativas e deliberativas da estrutura de regulação e controle; (ii) não reconhece o papel ativo dos sujeitos coletivos, em especial das entidades representativas do setor e dos movimentos sociais urbanos, na gestão da política pública do saneamento ambiental; e por fim, (iii) não concebe a regulação como um instrumento de garantia do direito à cidade e da inversão de prioridades na alocação dos recursos públicos, combatendo as desigualdades sociais no acesso aos serviços de saneamento ambiental.

Nossa proposta de monitoramento social representa, na verdade, um questionamento ao modelo de democracia e cidadania existente no Brasil, ao mesmo tempo em que busca reafirmar um modelo alternativo de concepção, gestão e controle das políticas públicas de saneamento ambiental em curso nas cidades brasileiras. Ao mesmo tempo, este tipo de

intervenção social representa um enfrentamento das limitações técnico-administrativas, da ausência de informação – neste caso no que diz respeito ao saneamento ambiental -, da desarticulação das intervenções públicas e da fragilidade política dos atores públicos e privados organizados em torno dos conselhos municipais responsáveis por esta temática. Com efeito, a proposta de monitoramento social, partindo de uma visão de sustentabilidade democrática das cidades, questiona a atual estrutura de poder, que amplia as assimetrias de oportunidades numa sociedade marcada por tantas desigualdades como a brasileira.

A busca de inserção da sociedade civil no debate sobre as políticas públicas federal, estadual e municipais, no contexto da elaboração e execução dos macro projetos de saneamento, deve extrapolar o reconhecimento do papel e da legitimidade que os atores organizados tem em torno dessa temática, para assim poder incorporar a diferença ao debate não de maneira formal, mas como um ator diverso, com outra cultura e ideologia. Portanto, numa perspectiva marcada pela alteridade, é preciso reconhecer outros referenciais simbólicos e intelectuais importantes na construção de uma política pública de saneamento ambientalmente sustentável.

A todo momento temos informações de novas experiências de participação popular no âmbito de projetos de saneamento. Normalmente, estas se estabelecem de fora para dentro, quer dizer, por iniciativa da sociedade civil, que por ter domínio das relações sociais que se estabelecem em torno de uma determinada área objeto de intervenção de um projeto de saneamento, busca se inserir no sentido de tentar potencializar sua intervenção. Na maioria dos casos a ação externa é vista como “perigosa” e “sem capacitação técnica”. Há um temor constante por parte dos governos que estes atores venham desestabilizar ou contrariar seus interesses. Neste sentido, tentam a todo momento desqualificar a ação dos movimentos sociais organizados, buscando construir redes fragmentadas de interlocução, ou mesmo, como é mais comum, não se colocando para nenhum tipo de diálogo, sob a argumentação de que são os responsáveis, ao fim e ao cabo, pela execução dos programas. Entretanto, segundo representantes dos bancos multilaterais (BID, BIRD) 50% dos projetos financiados no Brasil por estas agências foram bem sucedidos, sobretudo, em razão da participação popular. São estes atores sociais, que atuam sobre os conflitos em torno dos direitos de cidadania, que atualizam o conflito social moderno entre o Estado e a sociedade.

A concepção de monitoramento social assume aqui um caráter de gestão e controle, contribuindo para potencializar e capacitar a intervenção dos grupos sociais em torno da política de saneamento. A proposta requer, portanto, construir uma metodologia capaz de contribuir na análise, verificação, fiscalização e elaboração de novas políticas públicas, projetos ou programas alternativos, por parte de grupos sociais diretamente envolvidos com esta temática.

Neste contexto, qual o sentido do monitoramento e controle social no contexto das políticas públicas de saneamento ambiental? Em primeiro lugar é necessário afirmar que por monitoramento entendemos um conjunto de práticas que visam o acompanhamento e o controle sistemático de uma determinada intervenção social, com o objetivo expresso

de (i) garantir políticas públicas de enfrentamento das desigualdades no acesso aos serviços de saneamento; (ii) ampliar os espaços de planejamento participativo, isto é, democratizar as decisões sobre os investimentos realizados; e (iii) verificar ou mesmo estabelecer a correlação entre o planejamento e a execução, através de um programa de reformas técnico-administrativas necessárias à criação das bases materiais para uma gestão democrática no âmbito federal, estadual e local. Este controle sistemático deve assegurar aos diversos grupos sociais a capacidade política de intervir sobre todos os dos componentes e sub-componentes dos projetos e/ou programas em curso.

Nesta direção, as metodologias desenvolvidas devem auxiliar na identificação de problemas, na tomada de decisões e transferência de conhecimento, mas porém, jamais serão capazes de garantir por si só os interesses de grupos sociais. As metodologias não substituem os conflitos. Estes serão travados na esfera da política, através da pressão e da negociação junto ao poder público, por meio dos órgãos responsáveis pela gestão das políticas, projetos e programas.

Para que este conflito social fortaleça os direitos de cidadania, é importante, ao nosso ver, que os sistemas de monitoramento e controle social das políticas de saneamento ambiental estejam articulado à redes integrando diversos grupos sociais interessados. Ao mesmo tempo, deve-se buscar a conexão destes mecanismos às esferas públicas não-estatais, integrando os atores sociais aos gestores e executores dos projetos e programas de saneamento ambiental. A experiência demonstra que o monitoramento social completamente desarticulado das esferas do poder público esbarra na forte limitação da ausência de informação. Ao contrário, se os mecanismos de monitoramento estiverem assegurados nos próprios mecanismos de gestão dos projeto e programa e constarem dos contratos de financiamento, a situação fica um pouco melhor, pois os órgãos de gestão serão obrigados a abrir espaços e informações, que de fora não se sentiriam pressionados.

Uma outra ordem de questão é como disponibilizar as informações para um conjunto cada vez maior da população, de forma a assegurar que o controle social também seja exercido pela sociedade em geral, através da opinião pública e de mecanismos amplos de consulta. Neste sentido, as redes de informação disponíveis, normalmente de alcance limitado, deveriam ser ampliadas para além da articulação política dos atores sociais envolvidos com a temática e o poder público. Uma das idéias levantadas tem sido a constituição de um banco de dados público, proporcionado ao conjunto da população de uma determinada cidade informações não somente sobre projetos e/ou programas, mas também sobre os serviços municipais e/ou estaduais de saneamento. Outro instrumento que poderia ser utilizado para ampliar o acesso à informação são os meios de comunicação que, pelo seu alcance e difusão junto à população, poderiam a partir de convênios e parcerias publicarem os relatórios do trabalho de monitoramento.

Referências Bibliográficas

ACQUA-PLAN Estudos Projetos e Consultoria. *Flexibilização Institucional da Prestação de Serviços de Saneamento*. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento./Secretaria de política Urbana/IPEA, 1995.

Aliança Pesquisa e Desenvolvimento. *Diagnóstico do Setor Saneamento: estudo econômico e financeiro*. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento – SEPURB/IPEA. Série Modernização do Setor de Saneamento, Vol. 7, 1995.

BANCO MUNDIAL. *Política Urbana y Desarrollo Económico: un programa para el decenio de 1990*, Washington, D. C., 1991

BRITTO, Ana Lucia Nogueira de P. *Les modes de gestion des services d'eau et assainissement à Rio de Janeiro (1975-1986): logique technico-sectorielle nationale versus logiques politiques locales*. Thèse de doctorat. Institut d'Urbanisme de Paris, Latts, Université de Paris XII, 1995.

CASTELLS, Manuel, BORJA, Jordi. "As Cidades como Atores Políticos". *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.º 45, julho, 1996.

COELHO, Franklin Dias. "O Município como Agente de Desenvolvimento Econômico". *Revista de Administração Municipal - RAM*, Rio de Janeiro, V. 41, n.º 210, p. 23 - 33, jan/mar, 1994

_____, Reestruturação Econômica e as Novas Estratégias de Desenvolvimento Local. In. FONTES, Angela, COELHO, Franklin Dias (orgs.). *Desenvolvimento Econômico Local: temas e abordagens*. Rio de Janeiro: IBAM, SERE/FES, 1996.

DAHRENDORF, Ralf. *O Conflito Social Moderno: um ensaio sobre a política da liberdade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. São Paulo: Edusp, 1992.

DOWBOR, Ladislau. *O Que é Poder Local*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

DRAIBE, Sônia . "O Welfare State no Brasil: características e perspectivas". *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo: 1989. Vértice/ANPOCS, p. 13-60.

FABRIANI, Carmem Beatriz et PEREIRA, Vera Maria . *Tendências e Divergências sobre o Modelo de Intervenção Pública no Saneamento Básico*. Texto para Discussão nº124. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1987.

FIORI, José Luís. *Em Busca do Dissenso Perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

HELD, David. *Desigualdades de Poder, Problemas da Democracia*. In MILIBAND, David. *Reinventando a Esquerda*. São Paulo: Editora UNESP, 1997

NUNES, Edson de O. "Tipos de Capitalismo, Instituições e ação social: Notas para uma sociologia política do Brasil Contemporâneo". *Dados*, vol.28,nº 3, 1985, p.347-372.

PRÉTECEILLE, Edmond. Cidades Globais e segmentação Social. In RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

Projeto de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS) / Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). Brasília: IPEA / SEPURB / MPO, 1997.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1996.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. "O Município e a Reforma Urbana: os desafios da política urbana redistributiva". Rio de Janeiro, FASE, *Revista Proposta*, n.º 62, setembro de 1994.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro: FASE / IPPUR-UFRJ, 1995.

WERNER, Edmundo. "As Políticas Urbanas das Agências Multilaterais de Cooperação Internacional para Países em Desenvolvimento". *Espaço e Debates*. Ano XVI, n.º 39. São Paulo, 1996

XAVIER, Helia Nacif. *Relatório da Consulta Nacional Sobre a Gestão do Saneamento e do Meio Ambiente Urbano*. Convênio IBAM/PGU/BID/CEF. Rio de Janeiro, IBAM, 1995.

XX Encontro Anual da ANPOCS
GT Cidadania, Conflito e Transformações Urbanas
Caxambú (MG) - 22 a 26 de outubro de 1996

O Processo da Habitat II: novos caminhos assumidos na politização do urbano

Ana Clara Torres Ribeiro

IPPUR/UFRJ
Bolsista CNPq

Grazia de Grazia

Federação de Órgãos para Assistência
Social e Educacional (FASE)

Este ensaio contém informações obtidas a partir de envolvimento pessoal no processo brasileiro de participação na Habitat II. Grazia de Grazia representou o Fórum Nacional de Reforma Urbana no Comitê Nacional Brasileiro Preparatório à Conferência Internacional Habitat II coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores, da comissão que organizou a Conferência Brasileira Habitat II Direito à Moradia e à Cidade e da delegação oficial ao evento de Istambul. Ana Clara Torres Ribeiro participou do grupo de trabalho que, indicado pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, formulou o Diagnóstico e o Plano de Ação que subsidiaram a participação de entidades do campo da Reforma Urbana durante a fase de organização social ocorrida no país. Participou, também, de Seminário Preparatório sobre o Processo Brasileiro de Urbanização: Diagnóstico Global, organizado pelo Ministério das Relações Exteriores, e da Conferência Brasileira Habitat II Direito à Moradia e à Cidade.

- (I) - Introdução: sobre arenas e processos políticos**
- (II) - Reconstruindo a conjuntura: processos em atualização e processos novos**
- (III) - Reconstruindo contextos: algumas arenas da Habitat II**
- (IV) - A Conferência Brasileira e a esfera internacional**
- (V) - Projetando tendências**

Notas

Bibliografia

Documentos consultados

(I) - Introdução: sobre arenas e processos políticos

O texto recupera, criticamente, a participação brasileira na Conferência Internacional Habitat II (3 a 14 de junho de 1996 - Istambul). Interessa-nos, sobretudo, compreender esta participação em seus vínculos com a articulação de processos sociais e políticos que estruturou (e estrutura) o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Este recorte reflete a relevância que atribuímos ao registro e à compreensão de encadeamentos entre processos de organização social e arenas políticas, de escala diversa, que sustentem a politização da questão urbana no país. Entendemos, de fato, que os últimos anos da vida política brasileira tem desenhado um cenário em que o urbano passou a ser tratado através de leituras que enfatizam a violência ou as abordagens técnicas das carências sociais. Sem diminuir a validade destas opções, pensamos que a ênfase nos processos políticos constitui uma tradição da análise urbana que precisa ser preservada.

Os vínculos processuais que valorizamos neste texto não são apenas referidos à presença ou ausência de atores políticos, mas relativos à configuração social da participação política e às mudanças conjunturais que alteram as possibilidades desta participação. Nestas configurações do possível - dos limites e recursos que orientam a ação - ocorrem mudanças temáticas, estratégicas e nas formas de institucionalização das lutas sociais. Trata-se, neste texto, do exame de possibilidades de participação que emergem na cena internacional, mas que são negociadas e vivenciadas a partir de acúmulos de experiência traçados na vida política do país, envolvendo diversos níveis de diálogo e de confronto entre forças sociais e entre Estado e sociedade civil. A análise desejada valoriza contextos específicos da prática social e política, as denominadas arenas, mas procura compreendê-los através de processos de teor social e temporalidade distintos. História e evento articulam-se, assim, na busca de compreensão dos rumos assumidos pela politização do urbano na sociedade brasileira (nota 1).

Na face das arenas, a experiência da Habitat II viabiliza a análise de espaços que, mesmo sendo transitórios e instáveis, foram constituídos por acordos institucionais e, assim, como contextos adequados ao confronto e à negociação de interpretações da vida urbana, das carências sociais e de prioridades de atendimento a serem exigidas e/ou assumidas pelo Estado brasileiro (nota 2). Estes acordos, ao longo da experiência analisada, emergiram ao nível mundial, ao nível nacional por iniciativa do Governo Federal e de entidades da sociedade civil, em diversos Estados e na escala local. A legitimidade alcançada por estas arenas, e pelos atores que nelas participaram, dificilmente pode ser compreendida através de associações lineares entre níveis hierarquizados da vida política e correlatas representações políticas ou através de ênfase exclusiva nas denominadas redes sociais. Afinal, nos lugares também estiveram presentes interpretações da cena política mundial e atores cuja constituição histórica muitas vezes expressa experiências de nível nacional, inclusive pelo amadurecimento de vivências partidárias.

Por outro lado, a experiência da Habitat II, mesmo quando analisada a partir de questões que priorizam a vida política do país, também não pode ser compreendida sem

referência à estruturação do denominado sistema ONU. Na escala mundial emergiram, nos últimos anos, agendas - condensadoras de diretrizes de desenvolvimento - que expressam tentativas de regulação das relações internacionais (Mello, 1995). Na conjuntura mundial estariam em curso, portanto, processos políticos e econômicos que relativizam a soberania nacional e que permitem o estabelecimento de alianças, entre grupos e segmentos sociais, diretamente construídas pela comunalidade de valores, como demonstram as lutas pelos direitos humanos e a crescente articulação entre entidades com abordagens similares dos interesses coletivos. Entretanto, neste nível também são reafirmadas, de forma contraditória, tendências à ampliação da hegemonia dos países centrais em decorrência de sua capacidade de intervenção nas pautas mundiais e no controle dos recursos.

Entendemos que alterações na escala mundial transformam a posição de atores políticos ao nível do país, modificando papéis e a composição das arenas construídas ao longo do processo preparatório da Habitat II. Porém, pensamos ainda que, em articulação com a crescente vitalidade dos fatos políticos e econômicos nesta escala, torna-se especialmente relevante reler as arenas, construídas a partir do evento, através de processos de organização social com longa inscrição no país e expressivos da conjuntura nacional. Afinal, torna-se possível reconhecer, a partir de presenças institucionais nas arenas políticas estimuladas pela Conferência, processos de organização social que desenharam-se, em diversos níveis da vida política, nos anos 70 e 80 e que, por sua vez, politizaram o urbano em interação com matrizes institucionais profundas da história brasileira (Sader, 1988). As arenas, portanto, seriam além de âmbitos de negociação e conflito - que podem ser apreendidos através dos atores envolvidos - eventos que atualizam, de forma desigual, processos históricos de longa duração.

Interpretar estes movimentos de atualização significa compreender como e porque as oportunidades abertas pela participação na Habitat II foram apropriadas, também de forma desigual, por atores políticos e forças sociais. Estes são fenômenos que atravessam todas ou algumas das escalas da vida social, em sentidos não homogêneos e assinalando disputas que, por vezes, são mais de âmbito nacional - local do que exatamente de cunho internacional-nacional ou internacional - local. Um exemplo, nesta direção, pode ser obtido na seleção das experiências bem sucedidas de enfrentamento das carências urbanas encaminhadas à Conferência (nota 3), já que partidos e administrações municipais disputaram e contestaram esta escolha. Assim, a acentuada valorização desta oportunidade se explica tanto pelas atuais disputas por recursos junto às agências financiadoras internacionais como por enfrentamentos políticos intra e inter-partidários expressivos do ritmo da cena política do país.

O processo da Habitat II é indicativo de novas formas de articulação política na escala internacional. Escala cuja transformação ocorre com agilidade, sobretudo a partir dos anos 80, na medida em que a economia se globaliza e a extensão de meios técnicos permite o acesso ágil à informação. Porém, este processo enraiza-se na densidade da vida política brasileira e na sua temporalidade específica, principalmente em decorrência da temática tratada pela Conferência. A valorização do habitat, com base nos desafios representados pelas grandes cidades, propiciou sincronias com a organização política no país, estimulando a análise da Conferência como momento da politização do urbano na sociedade brasileira.

(II) - Reconstruindo a conjuntura: processos em atualização e processos novos

Para alcançarmos o tipo de análise desejada, precisamos citar algumas grandes tendências dos anos 80 e 90 e tentar compreender a sua influência no evento (oportunidade) estudado. Esta citação, mesmo superficial, oferecerá elementos necessários à análise de conjuntura e, portanto, à reflexão da Conferência como oportunidade disputada na cena política brasileira e que envolve: movimentos sociais, entidades profissionais e acadêmicas, organizações não governamentais, a mídia, segmentos do aparelho de governo, representações empresariais e diversas administrações locais.

Para a reconstrução da conjuntura, devemos reconhecer, de início, que ao longo da década de 80 acontece o auge da mobilização social dirigida ao enfrentamento democrático das carências urbanas no Brasil. Este auge permite a organização do Movimento Nacional pela Reforma Urbana e das conquistas alcançadas na Constituição de 1988. Seria necessário acrescentar que estes momentos assinalaram a consolidação, ao nível nacional, de um projeto jurídico - político expressivo de numerosos embates sociais que, desde os anos 70, atingiam tanto o planejamento autoritário como a própria configuração das relações Estado - sociedade civil no país.

A partir deste auge, entretanto, a mobilização ao nível nacional enfrenta obstáculos representados por: contínuo adiamento da votação da Legislação Complementar referida ao urbano (nota 4); deslocamentos sucessivos da participação para ambientes onde, com valiosas exceções, predomina o pensamento técnico (vide a exigência de Planos Diretores Urbanos para cidades com mais de 20.000 habitantes) (nota 5); destruição das esferas de governo responsáveis pelo planejamento urbano; recuos nos investimentos públicos em equipamentos coletivos; exigências crescentes de informação técnica decorrentes dos financiamentos internacionais e de novos agentes e interesses envolvidos em intervenções nos espaços urbanos (nota 6).

Poderíamos dizer que estas mudanças e obstáculos favoreceram a ênfase em processos locais de politização das carências urbanas e, ainda, articulações políticas de desenho internacional - local, expressivas tanto dos novos financiamentos quanto de novas formas de associativismo abertas pelas redes internacionais de solidariedade e pela presença, nelas, de oportunidades para movimentos e organizações não governamentais. A estes processos poderíamos acrescentar a multiplicação de redes internacionais de localidades, simultâneas a recuos observados na intensidade do tratamento da questão urbana na escala nacional. Além destes fatores devemos considerar as perdas eleitorais, vividas no momento pós-Constituinte, pelos partidos mais comprometidos com projetos de justiça social e, ainda, os efeitos políticos da crescente exclusão econômica de parcelas da sociedade.

As oportunidades de amplo enfrentamento político das carências urbanas escassearam nos anos recentes da vida política brasileira, dificultando a manutenção da visibilidade antes alcançada pelos movimentos sociais urbanos. Acentua-se a perda de referências político-institucionais em decorrência da ausência de projetos de desenvolvimento urbano e da emergência de um discurso hegemônico redutor das responsabilidades do governo federal no enfrentamento das necessidades sociais; discurso que surge articulado a projetos de mudança institucional profunda na prestação dos serviços públicos (privatização).

Torna-se necessário reconhecer, ainda, que o Movimento Nacional pela Reforma Urbana constituiu uma frente complexa de formatos e intenções institucionais, onde interagiram movimentos populares, assessorias técnicas, instituições acadêmicas, entidades profissionais. A manutenção desta frente em atividade contínua dependeria de referências e metas amplas, de difícil identificação na conjuntura política com início no período pós-Constituinte. Momentos de aglutinação surgem, por exemplo, a partir dos trabalhos do Congresso, porém não representando, ainda, oportunidades realmente fortes de reprodução do nível de mobilização política alcançado no período da Assembléia Nacional Constituinte.

Entretanto, mudanças na configuração econômica e política da esfera internacional nos últimos anos - articuladas à crescente interatividade de atores nacionais com referências culturais e institucionais deste nível de fatos políticos - propiciaram a emergência de oportunidades, desigualmente apropriadas, de reaglutinação de processos que historicamente politizaram o urbano no Brasil. Um primeiro exemplo destas oportunidades pode ser reconhecido na Conferência Eco 92, realizada no Rio de Janeiro. Seria necessário assinalar que este evento, ao ser qualificado por atores nacionais, construiu arenas próprias de negociação entre diferentes culturas políticas, formatos organizativos e ideários (nota 7). Esta negociação ocorre, sobretudo, no âmbito da sociedade civil, envolvendo concepções que privilegiavam a temática ambientalista e aquelas que articulavam a crítica do meio ambiente à denúncia das desigualdades sociais.

Esta negociação implica no convívio entre pautas políticas expressivas de momentos distintos da história política do país. Afinal, podemos dizer que a pauta da Reforma Urbana atualiza, conforme afirmado antes, processos de politização de longa duração enquanto a pauta ambientalista parece ser mais imediatamente expressiva da nova e crescente consciência, e correlata politização, de questões globais. A articulação entre questões sociais e ambientais já pressupôs, no processo preparatório desta Conferência ao nível do país, um incisivo esforço de negociação desenvolvido entre organizações não governamentais. Processo que se completa pela inscrição de diretrizes da Reforma Urbana na oportunidade representada pela Eco 92; oportunidade que era, a princípio, antagônica a esta inscrição. Entretanto, dificilmente este movimento atualizador da politização do urbano, na medida em que se realiza numa oportunidade gerida pelos interesses internacionais, poderia ser lido como linearmente articulado aos processos de organização em curso no país. A oportunidade surge, e é vivenciada, trazendo novos desafios e limitações.

Na face dos desafios podemos citar: a ascensão rápida das organizações não governamentais, já que especialmente valorizadas ao nível mundial no que se refere às questões ambientais e o correlato afastamento, de alguns atores políticos relevantes, de arenas articuladas à oportunidade representada pela Eco 92.. Na face dos ganhos é possível reconhecer: aprendizagens sociais no tratamento de processos políticos da esfera internacional; a difusão da pauta da Reforma Urbana a outras realidades nacionais; a articulação de entidades brasileiras a movimentos de nível mundial; o alcance de foruns mais amplos para a politização do urbano em associação com a temática ambiental, o que significa um esforço de condicionar esta temática ao enfrentamento das questões sociais. Esta oportunidade de atualização, entretanto, encontra os seus limites na não implementação de resoluções da Conferência e no pequeno envolvimento do Estado brasileiro na sua própria organização (governo Collor).

Este evento introduziu, assim, a mescla entre desafio e oportunidade que também estará presente, noutra momento político e com outra configuração, no processo brasileiro de participação na Habitat II. Porém, ambos trazem marcas das novas práticas políticas, compreendendo: inscrições, desigualmente possíveis, na esfera internacional; reapresentação, na cena pública nacional, de tensões Estado x sociedade civil; negociações entre diferentes formas de questionamento da realidade do país; conflito de ideários e construção de consensos, cuja transitoriedade reflete a própria natureza excepcional da oportunidade, assim como, a sua magnitude e relativa extroversão da dinâmica interna dos processos de organização social e política desenvolvidos no país.

(III) - Reconstruindo contextos: algumas arenas da Habitat II

Conforme referência anterior, desejamos refletir a Habitat II em seus vínculos com mudanças conjunturais na vida política brasileira. Assim, faz parte do ambiente político que inscreve esta oportunidade no movimento das forças políticas do país, a crescente afirmação de um governo orientado por: falta de metas abrangentes no enfrentamento da dívida social e carência de planejamento no que concerne as questões urbanas. De fato, a Habitat II exige, mais do que a Eco 92, a observação de alterações no comportamento do governo federal, já que esta última Conferência, por realizar-se no Rio, esteve profundamente marcada pela ação do governo estadual e por interpretações da vida imediata da cidade (violência, segurança, formas de policiamento, rituais sociais). Neste sentido, a Eco 92 possui vínculos com a espetacularização da vida urbana, típica dos mega eventos estimulados pelo denominado city marketing (Ribeiro e Garcia, 1995), que estiveram naturalmente ausentes na experiência brasileira de participação na Habitat II.

De fato, a proposta para a Habitat II, negociada ao nível internacional, implicava em compromissos, da parte de cada Estado participante, na elaboração de Diagnóstico do habitat e de um Plano de Ação. Este Plano deveria conter metas - visando à superação das carências observadas - estabelecidas para 5 e 20 anos. Assim, a Conferência favorecia, por sua própria temática e obrigações institucionais, a politização do urbano ao nível nacional

e, portanto, a atualização política de formas de articulação entre instituições e entidades que historicamente configuram a luta pela Reforma Urbana no país. A composição e a dinâmica do Comitê Nacional encarregado da definição do conteúdo destes documentos refletem, ainda que parcialmente, efeitos conjunturais nas relações Estado x sociedade civil no próprio cerne da cena política brasileira.

Nesta cena, podem ser reconhecidas tentativas de legitimação do Estado brasileiro, nas esferas internacional e nacional, que enfatizam o diálogo mantido com as organizações não governamentais. Trata-se, aqui, de uma espécie de codificação de intenções democráticas internacionalmente reconhecida e estimulada pelo sistema ONU. A preservação deste código democrático - inscrito na cena internacional - torna-se, portanto, de importância estratégica para o Ministério das Relações Exteriores, órgão responsável pelos trabalhos desenvolvidos pelo Comitê Nacional. A influência exercida por esta codificação será observada, ao longo do processo analisado, através da centralidade e da autonomia atribuídas a este Ministério na organização da presença oficial na Conferência, correlata ao desinteresse basicamente mantido, por outros órgãos do governo federal, nos trabalhos desenvolvidos pelo Comitê Nacional. Por outro lado, esta influência se manifestará através da organização de processos preparatórios para a Conferência internacional desenvolvidos por governos estaduais e municipais - com acesso direto ao organismo mundial - que independiam dos procedimentos negociados ao nível do Comitê Nacional.

Entretanto, para as entidades que, nos últimos anos, articularam ao nível nacional a politização do urbano no Brasil, a oportunidade, representada pela Conferência, manteve-se condicionada aos processos em curso ao nível do Comitê Nacional. Assim, algumas presenças institucionais, nesta arena, significaram a possibilidade de rápida articulação de entidades portadoras ou próximas do ideário da Reforma Urbana (nota 8). Definir o ponto de coesão, constituído pela Reforma, também pressupõe permanente renegociação pelo fato, conforme citação anterior, de que o Movimento Nacional pela Reforma Urbana reuniu (e reúne) diferentes processos de organização e reivindicação; cabendo salientar, ainda, os efeitos políticos, para a plena manutenção desta frente, do término da fase de mobilização, dos anos 80, orientada preponderantemente por concepções jurídicas da Reforma.

A Habitat II trazia, pelo menos ao nível formal, o desafio representado pela exigência de concepções abrangentes do quadro urbano do país, capazes de subsidiar a definição de prioridades de investimento na melhoria das condições gerais de vida. As dificuldades presentes no enfrentamento deste desafio podem ser reconhecidas na tendência, antes referida, ao apagamento político das questões urbanas e do planejamento do território nos últimos anos. Não seria desejável que o Diagnóstico, negociado no Comitê, reproduzisse análises da urbanização de teor tecnocrático ou isentas de conflitos; porém, dificilmente uma análise plenamente satisfatória do país poderia ser alcançada sem amplo apêio e subsídios oferecidos por setores do governo. As exigências da Conferência permitiam pressupor esta disponibilidade. Afinal, tratava-se da elaboração de Relatório capaz de justificar metas (quantificadas) de curto e médio prazos. A inexistência de uma vontade política, capaz de mobilizar recursos e informações, trouxe claros obstáculos à mobilização social já que órgãos com responsabilidade no enfrentamento das questões

sociais não envolveram-se, concretamente, em negociações favoráveis à politização ampla das carências urbanas.

Na face da sociedade organizada - e, sobretudo, ao nível dos movimentos populares, organizações não governamentais e entidades profissionais atuantes no campo da Reforma - o processo preparatório da Habitat II pressupunha a superação de profundos obstáculos. Em primeiro lugar, o da distância de fato existente entre plataformas de luta e interpretações informadas da urbanização brasileira em diversas escalas de observação e, possivelmente, através de recortes setoriais. Em segundo lugar, o da difícil passagem das práticas reivindicativas à sua articulação com leituras abrangentes da realidade social do país. Em terceiro lugar, o da qualificação política de uma oportunidade em que Diagnóstico e Plano de Ação passariam, potencialmente, a ser passíveis de debate e confronto quando a experiência histórica é de que constituem distantes obrigações de governo. Em quarto lugar, o da participação num processo de relativa longa duração (1994 - 1996) cuja natureza parecia trazer os riscos de uma colaboração implícita com um governo em geral fortemente criticado pela falta de compromissos claros com a superação da dívida social.

E, por fim, devemos considerar as difíceis leituras sociais de uma oportunidade (evento) que possui uma escala que impede o acompanhamento de negociações que ocorrem em arenas cuja distância e transitoriedade resistem ao controle da atuação de representações políticas. Este tipo de oportunidade valoriza, sem dúvida, a atuação de determinados mediadores e instituições, mais familiarizados com experiências internacionais ou nos contatos com a administração federal. No caso da arena constituída pelo Comitê Nacional da Habitat II, o Fórum Nacional de Reforma Urbana afirma-se, como mediador legítimo, entre movimentos e governo; porém, numa arena em grande parte construída para o cumprimento de obrigações formais e burocráticas ao nível internacional. Assim, os trabalhos do Comitê foram planejados dentro de rigorosas limitações, inclusive financeiras; sendo restringido o seu significado político como lugar institucionalizado de confronto entre Estado e sociedade civil organizada.

Por outro lado, conforme referência já feita, redes de interesse, envolvendo outros níveis de governo, desenvolveram formas próprias de organização, tendo em vista a participação no evento, que não passavam pelo espaço de negociação constituído pelo Comitê. Aliás, o próprio privilégio, atribuído pela ONU, aos governos locais como agentes privilegiados no enfrentamento de questões relacionadas ao habitat favorecia fortemente o desenvolvimento destas formas de organização. Neste sentido, poderíamos acrescentar que a relevância dada às organizações não governamentais nas questões ambientais não se reproduz, no mesmo nível, quando o centro temático constroi-se em torno do urbano. Afinal, as agências internacionais diretamente envolvidas com grandes investimentos no urbano, inclusive no Brasil, articulam-se ao campo das macropolíticas econômicas (Banco Mundial/FMI) e, não, no sistema de ordenamentos institucionais das questões sociais (Mello, 1995). Desta maneira, as desarticulações de nível mundial e a multiplicidade de atores no urbano somam-se a históricos processos de conformação das relações entre Estado e sociedade, no país, na explicação de obstáculos que dificultaram o acionamento da Conferência como oportunidade de atualização do Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

A preparação do Diagnóstico, negociada no âmbito do Comitê, adquiriu o formato de quatro seminários nacionais, realizados em Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo, com as seguintes temáticas específicas: o processo brasileiro de urbanização - diagnóstico global; habitação e questão fundiária urbana; infra-estrutura e meio ambiente urbano e rural; gestão e financiamento do desenvolvimento urbano. Estes seminários, organizados com base em papers encomendados, deveriam permitir o confronto de idéias, com a sociedade, que subsidiariam a montagem do Diagnóstico orientador do Plano de Ação a ser proposto pelo governo federal (nota 9). Este processo de preparação esteve explicitamente dirigido, apesar da antes referida falta de recursos, à divulgação da Conferência no país e à ampliação do número de interlocutores do Comitê. Pressões dirigidas à ampliação do número de Seminários e por sua publicização, realizadas sobretudo pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, não surtiram efeito junto ao Ministério das Relações Exteriores. Estes limites secundarizaram os Seminários, negociados no Comitê, face conjunto dos processos de organização, em curso no país, sob o estímulo representado pela Conferência. Além disto, as informações sobre o processo de organização do evento, ao nível mundial, também não chegaram a ser encaminhadas, pelo Ministério, às reuniões do Comitê.

Cabe observar que o formato dos Seminários, propostos pelo Comitê Nacional, talvez também tenha colaborado para o seu esvaziamento como real arena política. De um lado, as funções técnicas foram atribuídas a conferencistas e, não, aos órgãos de governo representados no Comitê, o que poderia tê-los comprometido na produção de subsídios necessários aos processos de organização em curso e, em especial, o seu real envolvimento com a elaboração do Plano de Ação. Por outro lado, a concretização da abertura à participação social, representada pelos Seminários Preparatórios, dependeria da conquista de formas estáveis de acompanhamento dos trabalhos do Comitê e, ainda, do alcance de sínteses político - técnicas que, com exceção da relativa ao Seminário dirigido ao tema Habitação e questão fundiária urbana, não foram efetivamente realizadas. Os resultados concretos destes Seminários limitaram-se, basicamente, aos textos dos Conferencistas.. De fato, poderíamos dizer que os Seminários refletiram a vitalidade técnica e o nível de organização de cada lugar e, ainda, interesses de administrações locais que objetivavam alcançar, nestes eventos, a legitimidade para intervenções urbanas por elas desenvolvidas (nota 10).

Estes limites contribuíram para o caráter final do Diagnóstico, dependente de interpretações técnicas (e não coesas) da situação urbana brasileira e, assim, pouco expressivas do nível de politização do urbano já alcançado no país, apesar dos ganhos obtidos pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana em alguns pontos relevantes como os referidos à habitação. O documento terminou por adquirir, assim, uma face formal distante da expressão articulada das necessidades sociais e dos instrumentos a serem acionados no seu enfrentamento. Os meandros deste processo pode explicar o relativo desinteresse que marcou os trabalhos do Comitê e, inclusive, a pequena participação de entidades representativas do campo da Reforma Urbana que, em geral, não se envolveram na realização de exigências e pressões que qualificassem, o espaço do Comitê, como arena política plena.

A análise do processo preparatório da Conferência deixa nítidas algumas das características mais marcantes da conjuntura política brasileira, entre as quais convém tornar a salientar a ausência de metas para o desenvolvimento social que subordinem diretrizes da política econômica. A falta de envolvimento concreto dos órgãos de governo no processo preparatório da Conferência - e, sobretudo, a atual fragilidade das instituições responsáveis pelo planejamento urbano, apesar do empenho isolado da Secretaria de Políticas Urbanas (SEPURB) - explica o teor do Diagnóstico. Porém, explica, ainda mais, o perfil do Plano de Ação proposto, e depois retirado, pelo Ministério do Planejamento e do Orçamento, em decorrência da sua recusa por entidades participantes do Comitê (Forum Nacional de Reforma Urbana, Instituto dos Arquitetos do Brasil, Confederação Nacional das Associações de Moradores e Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional).

Este Plano limitava-se, de fato, à reunião de políticas públicas já concebidas e aprovadas pelo governo federal ou apenas previstas no seu Programa Plurianual. Políticas que foram apresentadas desarticuladas de metas quantitativas abrangentes para o país, sem diálogo com a sociedade brasileira e desconectadas de leituras territoriais e sócio-econômicas consistentes. Aliás, a apresentação de um Plano de Ação com este teor dependeria, é claro, de envolvimento inter-ministeriais bloqueados numa conjuntura marcada por projetos de Reforma do Estado, pela dependência de financiamentos internacionais na execução de políticas urbanas abrangentes e por estratégias de privatização dos serviços públicos. Devemos enfatizar, mais uma vez, que a ausência de um Plano consistente contribuiu para dificultar a mobilização social. Afinal, a politização do urbano, com todas as dificuldades que comporta, exige densidade de propostas e a explicitação de alianças ou antagonismos. Tornava-se remota, portanto, a possibilidade de um real embate entre propostas governamentais e reivindicações sociais ao nível do Comitê.

Acreditamos que o sub-processo de elaboração do Plano de Ação já constitua um rico exemplo de limites, postos pela conjuntura do país, à politização ampliada do urbano. Entretanto, a recusa do Plano, por entidades atuantes ou próximas ao campo da Reforma Urbana, gerou o recuo no seu envio à Conferência e, ainda, o compromisso, assumido pelo governo federal, de que a sua formulação incorporaria exigências da sociedade civil reunida na denominada Conferência Brasileira Habitat II, cuja dinâmica será rapidamente reconstruída no item seguinte deste texto. Nesta dinâmica ficou clara a intenção governamental de não apresentar à Conferência qualquer Plano, sob pretexto de falta de tempo hábil. Seguidas pressões feitas na imprensa, pelas entidades responsáveis pela organização da Conferência Brasileira, acabaram por caracterizar a inadimplência do Estado brasileiro face a compromissos internacionais antes assumidos e numa demonstração clara da falta de prioridade atribuída ao delineamento de uma política urbana ampla.

Este momento de alta visibilidade do processo brasileiro de participação na Habitat II - favorecido pela proximidade do evento internacional e por denúncias, feitas no país, da omissão do governo federal no enfrentamento das questões sociais (nota 11) - gerou a necessidade de resposta do Estado através da Secretaria de Política Urbana, o que ocorre com o envio à Conferência internacional de um Plano de Ação que pouco se

diferenciaria das versões anteriormente apresentadas. Consideramos que este precário resultado, no que se refere particularmente ao Plano de Ação, transforma-se, pela própria aceleração do ritmo da conjuntura e pelo teor das culturas políticas expressivas dos movimentos sociais, em forte elemento mobilizador da participação social, concretizando a oportunidade aberta pelo evento internacional num significativa, ainda que possivelmente fugaz, oportunidade de publicização da luta social pela Reforma Urbana.

(IV) - A Conferência Brasileira e a Esfera Internacional

As instituições que organizaram a participação brasileira na Habitat II conviveram em arenas políticas construídas a partir de 1994. Porém, encontram, nestas arenas, sérios limites a um amplo processo de reaglutinação política coerentemente desejado de nível nacional. Afinal, estas são arenas transitórias e motivadas por dinâmicas mundiais que escapam, de muito, ao conhecimento imediato de muitos dos atores políticos potencialmente envolvidos. Por outro lado, a ausência de um Plano de Ação, expressivo de compromissos assumidos com a sociedade, corresponderia racionalidades que, desenhadas ao nível internacional, independem do dinamismo que, mesmo precário, foi alcançado pelas arenas até agora observadas (Comitê Nacional e Seminários preparatórios).

Afinal, diálogos internacionais obedecem a regras e interesses próprios (racionalidades específicas) que, no caso da Habitat II, já vinham sendo absorvidos e conhecidos através de suas Conferências Preparatórias (Prepcon) de nível mundial. Nestas Conferências, atores políticos brasileiros - independentemente do Comitê Nacional ou dos Seminários preparatórios por ele estimulados - garantiam a sua presença na arena internacional sem necessariamente construir mediações com o processo de participação em desenvolvimento no país. Este processo estaria sujeito a crescente formalismo, e consequente esvaziamento político, caso não existisse na sociedade brasileira o acúmulo, acima referido, de experiências de organização social no enfrentamento das questões urbanas. E, também, caso não tivesse sido alcançada, nos anos 80, a consolidação de formas institucionalizadas de articulação política entre entidades, de nível nacional, com inscrições diversas na luta pela Reforma Urbana e com larga experiência de confronto com o governo federal.

Estes condicionantes internos da oportunidade aberta pelo evento permitiram transformá-lo, até certo ponto, num marco da repolitização do urbano no Brasil; marco que surge, sem dúvida, eivado de inovações técnicas e políticas com origem no nível internacional e de conteúdos estimulados pelas conferências mundiais dos anos 90, tais como: presença de organizações não governamentais na definição de políticas públicas e centralidade atribuída aos governos locais no enfrentamento das questões urbanas. De fato, a transformação de obrigações formais em estímulo à organização interna ao país apoia-se, no caso da Habitat II, não apenas no acúmulo historicamente alcançado de

práticas sociais no enfrentamento das carências urbanas mas, também, em culturas políticas opostas à reificação, ou melhor, fetichização da democracia (Heller, 1991).

Estas afirmações podem ser melhor compreendidas através do exemplo oferecido pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana que, durante o processo preparatório da participação brasileira na Habitat II, organizou uma série de reuniões locais dirigidas ao debate político do processo em curso e manteve um grupo de trabalho encarregado da elaboração de documentos expressivos da situação social (diagnóstico) e de exigências ao governo brasileiro na superação das carências urbanas (plano de ação). Deste ângulo, apesar da descrença observada junto aos movimentos com relação a ganhos concretos com origem em Conferências internacionais, verifica-se a gradual aceitação do evento como oportunidade a ser apropriada no cenário político do país.

Este grau de organização demonstrado pelo Fórum, além daquele alcançado por outros atores de nível nacional (movimentos e entidades profissionais), possibilitou que a recusa do Plano de Ação, apresentado pelo governo federal, estimulasse a mobilização social em torno da Conferência Brasileira Habitat II (Rio de Janeiro, 9 a 12 de maio de 1996). O evento internacional, portanto, passa por seguidas refrações com origem no ritmo da conjuntura política do país. De fato, a organização desta Conferência teve início em fevereiro deste ano, envolvendo a participação de um número significativo de instituições (nota 12). Seus objetivos básicos incluíam a elaboração de uma alternativa ao Plano de Ação do governo, a concepção de propostas de fortalecimento dos blocos progressistas e democráticos em Istambul e a definição da estratégia de defesa das propostas formuladas, pelas entidades participantes, em nível nacional e internacional. Pode ser observada, portanto, a articulação de objetivos internos e externos que particulariza o processo brasileiro de participação na Habitat II.

Ainda nesta direção, verificam-se, no processo de organização da Conferência Brasileira, tensões com origem na necessidade de dimensionamento da real natureza política e econômica de oportunidades abertas ao nível mundial. Evidentemente, o consenso em torno destas oportunidades encontra fortes obstáculos que, acreditamos, devam ser comuns naqueles processos de politização com raízes culturais fortes em realidades nacionais e locais. Afinal, a apropriação destas oportunidades pressupõe ajustes temáticos, novas alianças e a adoção de práticas de organização que interferem em formas de mobilização e em metas políticas. De fato, a Habitat II diferencia-se, no caso brasileiro, de outras Conferências onde as temáticas tratadas já possuem, desde de seu início, uma história institucional de nível internacional (Cf população, mulher) e que correspondem, portanto, a processos históricos diversos de modernização social e política da sociedade brasileira.

A pauta da Conferência Brasileira Habitat II demonstra os esforços realizados, por seus organizadores, na simultânea socialização de informações relativas aos processos de nível mundial e no resgate de temáticas e posições expressivas de reivindicações urbanas trabalhadas ao nível nacional (nota 13). Neste sentido, poderia ser dito que a cena política internacional transformou-se, durante a Conferência Brasileira, numa relevante cena nacional, inclusive pela proximidade da Conferência de Istambul e pela clareza da reivindicação - núcleo dirigida ao comprometimento do governo brasileiro com

um consistente e democrático Plano de Ação.. Esta sintonia entre processos internacionais e internos, ainda que transitória e marcadamente conjuntural, explica a presença de 170 entidades na Conferência Brasileira (nota 14) e a possibilidade de que o discurso do Forum Nacional de Reforma Urbana atingisse, pela primeira vez, a grande imprensa (nota 15). Foram aprovadas, durante este evento, a Carta da Conferência Brasileira Direito à Moradia e à Cidade e diretrizes, expressivas do ideário da Reforma Urbana, para o Plano de Ação a ser reivindicado junto ao governo federal.

A Carta Brasileira reuniu, de fato, elementos de um amplo consenso, já construído ao nível nacional, sobre elementos centrais de um projeto de Reforma Urbana e, mais, elementos de uma crescente compreensão dos vínculos desta Reforma com as políticas econômicas e com mudanças nas relações sociais a serem alcançadas através da superação de práticas de discriminação e segregação (nota 16). Entretanto, o passo a uma nova forma de planejamento a ser exigido do governo federal - envolvendo metas quantitativas, recursos e ações coesas em várias escalas de intervenção - parece constituir uma mudança qualitativa em patamares de reivindicação e organização de difícil alcance, insinuando os limites de processos de organização que estiveram dirigidos, até hoje, à reivindicação de direitos e calcados em experiências basicamente locais de planejamento democrático. Além disto, precisaria ser considerada a própria natureza da oportunidade aqui analisada, já que vinculada ao cenário internacional, onde a mediação dos Estados ainda mantem a sua centralidade, o que impõe barreiras ao apoio internacional aos processos autônomos de organização social (nota 17).

As conquistas alcançadas durante o processo brasileiro de participação na Habitat II desenham-se sob a pressão do ritmo dos acordos internacionais que constroem uma escala de fatos distante da vivência das entidades responsáveis pela politização do urbano no país; apesar de, sem dúvida, estas entidades terem sido fortemente coesionadas por ocasião da Conferência Brasileira. O confronto imediato com o governo federal perde centralidade nos momentos posteriores a esta Conferência, deslocando a participação para a cena internacional cujo alcance, conforme já dito, independia, até certo ponto, de envolvimento concretos e coerentes com a mobilização, em curso no país, centralizada no Comitê Nacional. De fato, mediações institucionais e mediadores, posicionados entre a cena nacional e a cena internacional, tem o seu papel político necessariamente reconstruído num nível de realidade cujos determinantes passam a escapar, até certo ponto, ao ritmo da vida política do país.

Alteram-se, portanto, as possibilidades de articulação, assim como, as responsabilidades e o coesionamento entre atores. Além disto, o acesso ao nível internacional também pressupõe a adoção de estratégias adequadas a este nível e que são, muitas vezes, distintas daquelas expressivas da mobilização social em cada país. Trata-se de aproximações, sempre parciais, entre escalas de organização e participação. Porém, a partir da realização da Conferência, provavelmente algumas orientações serão fortalecidas em processos de politização do urbano no Brasil, entre elas: a afirmação do poder local como agente de desenvolvimento econômico, o reconhecimento dos processos coletivos de produção da moradia e a valorização de parcerias no desenvolvimento de políticas sociais (nota 18).

Neste nível político, crescentemente relevante, as alianças dependem de aprendizagens específicas, onde se incluem a rápida decodificação de interesses e intenções institucionais e, ainda, o acesso a mínimas orientações de direito internacional. Além disto, os acordos exigem a tradução de reivindicações na linguagem dos discursos amplos e de interesse geral. Afinal, podemos dizer que ainda é extremamente incipiente a real politização ao nível mundial, isto é, aquela capaz de conter elementos de consciência e organização que sejam específicos da vida política desenvolvida neste nível. Ao contrário, tendências contemporâneas apontam para o predomínio do pragmatismo econômico e, não, para a afirmação de valores universais (Ianni, 1996 e 1996a). No caso da Conferência Habitat II, a plataforma geral de maior nível de sintonia imediata com as reivindicações por Reforma Urbana, foi aquela referida à inclusão do direito à moradia como direito humano. Os confrontos entre países e blocos em torno desta plataforma tenderam a transformá-la em síntese da crítica à exclusão social produzida pelos reajustes da economia mundial (nota 19). Entretanto, a centralidade assumida por esta plataforma, face a outras que implicassem em compromissos imediatos de atendimento das carências sociais, também é demonstrativa do controle exercido pelos países centrais, e por seus interesses, nas arenas mundiais.

Os primeiros registros dos resultados da Conferência parecem apontar para a gradual conformação de um nível internacional de gestão das necessidades sociais, produtor de metodologias próprias de enfrentamento das questões urbanas. Este nível pode ser reconhecido na articulação entre itens das agendas construídas pelas Conferências desta década e, ainda, na emergência de um discurso e de um ideário cada vez mais coesos. Trata-se da constituição de uma matriz político-discursiva e administrativa que tende a orientar investimentos urbanos e políticas sociais desenvolvidas com apoio internacional. A crescente visibilidade desta matriz nos jogos de poder na escala mundial e, ainda, o seu caráter sintético (e abstrato) permitem a articulação entre agentes e atores com posições distintas e, por vezes, contraditórias em realidades nacionais e locais (nota 20). Por outro lado, esta própria visibilidade aumenta a relevância estratégica de determinadas inclusões temáticas, já que estas possibilitam apoios internacionais em confrontos internos a cada país ou localidade. Esta possibilidade, evidentemente, é mais concreta e imediata nos países centrais, onde pode ser exigida coerência entre política interna e orientações emitidas na escala mundial.

As mudanças em curso ao nível mundial indicam, assim, uma crescente densidade de processos e oportunidades disputados por velhos e novos atores. Esta densidade afeta, de forma desigual, culturas e práticas políticas. Afinal, as pautas afirmadas ao nível mundial também alteram culturas e metas político - ideológicas, com efeitos que precisam ser seriamente refletidos. Entretanto, podemos dizer que a interferência desta escala de fatos não pode mais ser desconhecida num número crescente de processos vividos pela sociedade brasileira. Chama a atenção, como sintoma dos processos novos, a visibilidade alcançada por experiências locais no cenário internacional (nota 21). Por outro lado, a influência alcançada por alguns consensos internacionais em práticas internas à cena política do país pode ser exemplificada naqueles projetos que se afirmam orientados por noções como sustentabilidade ou equidade. Assim, alterações em discursos e metas

tendem a afetar legitimidades políticas e, também, representações sociais das carências urbanas.

(V) - Projetando tendências

A participação brasileira na Habitat II estimula a reflexão, para as questões urbanas, da influência exercida por processos internacionais no tratamento político de necessidades coletivas. Esta influência se realiza através de novas formas de controle no acesso a recursos, metodologias de intervenção e reconhecimento de legitimidades políticas. Neste sentido, a conquista do direito à moradia como direito humano, ainda que assumido apenas como resolução a ser regulamentada, constitui-se numa possível abertura a ser explorada, no futuro, em direção à proteção da sociedade (principalmente dos deno-minados grupos vulneráveis). Esta é uma possibilidade, já colocada ao nível mundial, a ser explorada em sentido universal dadas as formas de exclusão e discriminação com origem na alteração do paradigma produtivo e na integração mundial dos mercados. Esta face positiva do processo, entretanto, convive com outras que geram questões relativas ao real alcance das oportunidades com origem na cena política internacional, onde surgem imposições culturais e ordens.

Torna-se indispensável indagar sobre as orientações político - econômicas emitidas pela ONU no que se refere tanto a políticas voltadas à erradicação da pobreza como a um novo modelo de desenvolvimento (Durão, 1995). Normas reguladoras do sistema mundial poderão vir a ser implementadas, concretamente, nas arenas estimuladas por esta organização? Esta possibilidade, indicada pelos acúmulos obtidos nas seguidas Conferências desta década, desenvolve-se nos limites da relevância realmente alcançada pelas questões sociais num cenário mundial marcado por estratégias econômicas que tendem a radicalizar as diferenças entre países, regiões, classes e segmentos sociais. Neste sentido, a experiência da Habitat II parece indicar que compromissos assumidos por governos, no cenário mundial, significarão ganhos sociais concretos na medida em que sejam articulados a fortes processos políticos de sociedades específicas.

Existiria, de outra forma, a tendência à autonomização entre os níveis externo e interno da realidade social, o que favorece aquelas sociedades e culturas com maior acesso às formas internacionais de organização. Porém, devemos acrescentar, mais uma vez, que a crescente densidade dos fatos mundiais impõe o seu reconhecimento por atores nacionais, alguns dos quais emergiram, inclusive, sob o seu forte estímulo. A crescente consolidação desta escala de fatos sociais e políticos traz os riscos, na ausência deste reconhecimento, de que a sua apropriação estratégica torne-se circunstancial, incompleta, reprodutora de formas de discriminação ou, ainda, um lugar de especialistas distanciados dos anseios sociais. Entretanto, pensamos que os desafios contemporâneos são ainda mais complexos: num primeiro nível, reconhecemos as arenas internacionais como oportunidades desigualmente apropriadas por atores nacionais e, num segundo nível,

identificamos a crescente articulação de fatos efetivamente de cunho mundial, o que tenderá a exigir formas próprias de participação e de defesa de interesses universais. A falta de clareza com relação a estratégias adequadas a estes dois níveis de realidade parece dificultar, atualmente, o claro posicionamento de atores sociais efetivamente envolvidos com a superação das carências urbanas no Brasil.

Para o cenário político nacional, a experiência da Habitat II significa, primeiramente, a possibilidade de que exigências ao governo federal sejam feitas a partir de seus papéis internos e, também, de seus compromissos internacionais. Significa, ainda, o desvendamento de alianças, ao nível internacional, que podem vir a fortalecer reivindicações internas; fazendo com que não sejam mais tratadas, de forma unilateral, como reivindicações apenas expressivas da realidade do país. Este ponto é especialmente relevante por constituir a face política, e potencialmente contestadora, dos efeitos sociais da globalização. Por outro lado, as raízes históricas das reivindicações urbanas articulam-se, de fato, à problemática do desenvolvimento e do planejamento. Os temas da Habitat II estimularam a retomada do debate nacional em torno desta problemática; possibilitando a articulação de novos atores (expressivos de categorias profissionais e esferas administrativas) em torno de algumas das diretrizes da plataforma da Reforma Urbana. De certa maneira, o processo, interno ao país, de participação na Conferência também permitiu a valorização das instâncias de governo especificamente envolvidas com as questões urbanas, o que constitui o início de uma possível reconstrução de um cenário institucional, ainda que restrito, favorável à politização do urbano ao nível nacional.

Seria impossível desconhecer que a retomada do nível nacional pelos processos que politizam o urbano no Brasil constituiu um dos ângulos mais interessantes da participação brasileira na Conferência. Retomada que é de especial importância numa conjuntura marcada por orientações ideológicas que enfatizam, apenas, a descentralização e as associações com a iniciativa privada como caminhos para o tratamento das carências urbanas. A organização contra-corrente da Conferência Brasileira expôs a fragilidade do governo na proposição de metas abrangentes para o país, capazes de refletir a real escala das questões urbanas. Por outro lado, expôs, também, os obstáculos que limitam a capacidade propositiva da sociedade no que se refere, especificamente, ao planejamento adequado à superação das grandes necessidades coletivas. Entretanto, este planejamento - transformado em exigências - pode ser favorecido, conforme referência anterior, pela articulação aos princípios da Reforma de entidades representativas de categorias profissionais diretamente envolvidas com o urbano.

Entretanto, para que esta possibilidade se concretize torna-se necessária a percepção do ritmo das mudanças conjunturais e de diferenças políticas entre níveis da realidade social. Esta percepção pode reter mimetismos, com origem na escala internacional, que constituem frequentemente o preço a ser pago por apoios estratégicos às reivindicações internas ao país. Preço por vezes extremamente elevado quando recordamos alterações impostas em culturas políticas e bases identitárias. Pensamos que o processo de organização em torno da Reforma Urbana, parcialmente atualizado e ampliado pela oportunidade aberta pela Habitat II, tenha hoje possibilidades a serem exploradas em estratégias diferenciadas. Neste sentido, já existem, atualmente, vários caminhos possíveis, não necessariamente antagônicos, de ampliação da politização do

urbano no Brasil, o que deveria reter a adoção de leituras únicas, mecânicas ou simplistas da realidade social. As possibilidades socialmente progressistas, ao nosso ver, não encontram-se dadas, de forma privilegiada, em nenhuma escala da vida social.

Desta maneira, evento e história constroem tendências e oportunidades desigualmente apropriadas por atores políticos e organizações sociais. Apreender as oportunidades significa, como nos ensina Henri Léfèbvre (1969), encontrar-se em condições de definir o futuro. No caso brasileiro, a retomada da cena nacional, após a Conferência, ainda é um processo em aberto (nota 22). Restam questões relativas às possibilidades de manutenção, após o estímulo com origem na cena internacional, do nível de coesio-namento alcançado no processo preparatório que termina no auge de participação constituído pela Conferência Brasileira. Assim, ainda são válidas as seguintes questões: até que ponto a mobilização verificada no país dependeu, de fato, do estímulo representado pela Conferência Internacional? Até que ponto podemos esperar que este nível de coesio-namento seja pelo menos parcialmente mantido através de resultados alcançados na Conferência? Até que ponto novos estímulos, com origem nas marcações conjunturais da vida política do país, poderão vir a permitir que ocorram momentos de atualização da experiência acumulada (também ela atualizadora) no processo de participação na Conferência?

Acreditamos que não possam ser encontradas, de imediato, respostas corretas a estas questões. No entanto, acreditamos que formulá-las constitui um estímulo à reflexão da real complexidade de alguns processos políticos contemporâneos.. Nestes processos, mesclam-se velhas e novas práticas, assim como, conquistas e perdas de bagagens culturais e aprendizados políticos. A principal contribuição deste texto foi procurada, por nós, no esclarecimento de que o correto exame e a apropriação socialmente útil de oportunidades desenhadas na esfera internacional dependem da valorização da organização interna ao país e da densidade de sua vida política.

Notas:

(1) - A abordagem por nós desejada, para este texto, vincula-se ao anseio contemporâneo por orientações analíticas que valorizem as possibilidades de ação e intervenção na realidade social; valorização que julgamos estar diretamente vinculada ao reconhecimento pleno dos sujeitos sociais. Entretanto, compreendemos, também, que a valorização unilateral da ação contribui para a desconsideração de acúmulos, memórias e limites, historicamente constituídos que, de fato, condicionam o agir possível. Neste sentido, fazemos nossas as seguintes palavras de Milton Santos (1994:84): "Cabe lembrar aqui uma categoria pouco explorada na obra de Sartre, a do prático - inerte. Este é o resultado de totalizações do passado, criando configurações resistentes na vida social e, digo eu,

também no espaço". Reconhecer as contingências da ação é indispensável, assim pensamos, à própria valorização dos sujeitos, já que amplia a compreensão dos limites humanos.

(2) - A Conferência Internacional Habitat II, de caráter recomendatório, encontrava-se dirigida ao debate dos assentamentos humanos e ao futuro das cidades, tendo sido convocada com os seguintes objetivos: estabelecer compromissos dos governos nacionais para que as questões urbanas ocupem um lugar prioritário nos programas de desenvolvimento nacional e internacional; promover novas políticas e estratégias de ordenamento urbano e habitacional comprometidas com o enfrentamento dos problemas sociais e ambientais; assegurar as possibilidades de aumento do volume de investimentos em infra-estrutura e serviços. A Conferência visava, ainda, a adoção de um Plano Global de Ação (Agenda Habitat) dirigido ao enfrentamento coeso das questões mais urgentes do ambiente urbano, sob os seguintes princípios: equidade, sustentabilidade, solidariedade, cidadania e governança. Esta Conferência foi realizada 20 anos após a Habitat I, sendo a sétima da série promovida pela ONU na década de 90 (Conferências anteriores: Criança - Nova Iorque, 1990; Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio de Janeiro, 1992; Direitos Humanos - Viena, 1993; População e Desenvolvimento - Cairo, 1994; Desenvolvimento Social - Copenhague, 1995; Mulher - Pequim, 1995).

Cabe registrar que no momento da redação deste ensaio apenas encontra-se disponível uma versão não oficial do texto final da Habitat II (via Internet).

(3) - A organização do processo de escolha das práticas brasileiras bem sucedidas de superação das carências urbanas, a serem apresentadas à Conferência Internacional, ficou sob a responsabilidade da Secretaria de Política Urbana (SEPURB) do Ministério do Planejamento e Orçamento. Entendeu-se por prática bem sucedida: " (...) políticas, ações, iniciativas e projetos, a nível local, que tenham resultado em melhoria tangível e mensurável das condições de vida e do habitat da população, contribuindo para a redução de seu custo e a melhoria da qualidade de vida das pessoas" (MPO - doc. "Práticas bem sucedidas em habitação, serviços urbanos e gestão da cidade", p.2). O Grupo de Trabalho encarregado da escolha foi conformado pelas seguintes instituições: (I) - organismos governamentais - SEPURB, Forum de Secretários Estaduais de Habitação, Forum de Secretários Estaduais de Saneamento, Frentes Nacionais de Prefeitos (de grande porte e, de pequeno e médio), Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados. II - organismos da sociedade civil - Instituto de Arquitetos do Brasil, Forum Nacional de Reforma Urbana, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Câmara Brasileira da Indústria da Construção, Associação Nacional dos Transportes Públicos, Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais.

Foram escolhidas as seguintes experiências: Instrumentos legais (Recife, PE); Mutirões habitacionais (São Paulo, SP); Intervenção pública integrada (Fortaleza, CE); Tratamento de áreas de risco natural (Cubatão, SP); Articulação entre habitação, saneamento e meio ambiente (São Paulo, SP; Jaboatão dos Guararapes, PE; Vitória, ES); Auditoria ambiental (Curitiba, PR); Saneamento condominial (Belém, PA; Angra dos Reis, RJ); Gestão de transporte e trânsito (Santo André, SP); Vale transporte (BR); Segurança de trânsito - envolvimento intersetorial da sociedade (Campinas, SP);

Planejamento urbano (Natal, RN); Gestão urbana e financiamento (Porto Alegre, RS e Betim, MG).

(4) - Desde o término dos trabalhos desenvolvidos pela Assembléia Nacional Constituinte as entidades reunidas no Movimento Nacional pela Reforma Urbana pressionam o Congresso Nacional pela votação de legislação complementar que normatize o Capítulo da Constituição dedicado à questão urbana. Entretanto, a Lei de Desenvolvimento Urbano e o denominado Estatuto da Cidade, até agora não aprovados, encontram-se sob pressão de interesses que pleiteiam alterações na própria Constituição. Ver Zveibil (1995).

Cabe salientar que a manutenção do processo de organização em torno do ideário da Reforma Urbana tem sido uma prática permanente do Forum Nacional de Reforma Urbana, constituído a partir da experiência do período da Assembléia Nacional Constituinte e cuja primeira reunião ocorre em dezembro de 1988. Compõem o Forum, as seguintes instituições: Central de Movimentos Populares (CMP), Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), União Nacional dos Movimentos de Moradia (UNMM), Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica Federal (FENAE), Federação Interestadual de Sindicatos dos Engenheiros (FISENGE), Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Associação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Instituto de Estudos Sócio-Econômicos (INESC), Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Polis).

(5) - Existem, sem dúvida, experiências extremamente positivas de planejamento urbano estimuladas a partir da exigência constitucional da Planos Diretores Urbanos. Nestas experiências tem sido possível resgatar algumas das orientações da Reforma Urbana e, sobretudo, aquelas referidas à participação da sociedade no planejamento. Consultar, por exemplo, Grazia (1990); Menegat (1995); Guimarães (1996); Lesbaupin (1996).

(6) - O financiamento internacional, portador de recursos mas também de prioridades e metodologias, tem alterado reivindicações urbanas e formas de organização social com efeitos políticos que exigem, ao nosso ver, investimentos analíticos urgentes. Ver, neste sentido, Santos (1986); Smolka (1995) e FASE (1996).

(7) - O Forum Nacional da Reforma Urbana, durante a Eco 92, organizou - juntamente com a Habitat International Coalition (HIC) e a Frente Continental de Organizaciones Comunes (FCOC) - o Forum Internacional de Reforma Urbana. Deste Forum participaram entidades presentes de 21 estados brasileiros e de 28 países. Compareceram 282 organizações, técnicos de 134 órgãos governamentais, diversos parlamentares, com média diária de 300 participantes. (Grazia, 1993).

(8) - O Comitê Nacional encarregado da preparação da participação do Brasil na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamento Humanos (Habitat II) foi instituído por Decreto da Presidência da República de 24 de agosto de 1994. Compunham o Comitê representantes dos seguintes órgãos e entidades: Ministérios (das Relações Exteriores; da Fazenda; dos Transportes; da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária; do Trabalho; da Saúde; da Integração Regional; do Bem Estar Social; do Meio Ambiente e da

Amazônia Legal); Secretaria do Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República; Conferência Nacional dos Bispos do Brasil; Instituto Brasileiro de Administração Municipal; Conselho Brasileiro de Administração Municipal; Forum Nacional de Secretários Estaduais de Habitação; Forum Nacional de Reforma Urbana; Confederação Nacional das Associações de Moradores; Câmara Brasileira da Indústria de Construção; Instituto de Arquitetos do Brasil; Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional.

A pressão pela participação no Comitê de organizações não governamentais e representativas da escala local de governo inicia-se logo após o denominado Forum Global 94, realizado em Manchester (Inglaterra). Ocasão em que representantes de instituições reunidas no Forum Nacional de Reforma Urbana tomaram conhecimento de diretrizes da ONU favoráveis a esta participação.

(9) - É evidente a dificuldade de produção de um documento coeso e propositivo sem uma diretriz inicial consistente que pudesse nortear os papers encomendados. No entanto, cabe valorizar a negociação dos nomes dos conferencistas e relatores. Uma análise, mais atenta, do Diagnóstico permite identificar que a sua parte mais consistente é aquela referida à questão da habitação. Esta questão tem centralizado, sem dúvida, o debate em torno da Reforma Urbana, além da questão fundiária. Também devemos fazer referência, mais uma vez, à presença do Movimento Nacional de Luta por Moradia e da União Nacional dos Movimentos de Moradia na composição do Forum Nacional de Reforma Urbana e acrescentar a longa presença de entidades profissionais, envolvidas com a questão habitacional, no processo de politização do urbano no Brasil.

(10) - Pode ser dito que foi profundamente desigual a capacidade de mobilizar a participação social em cada um dos Seminários preparatórios organizados pelo Ministério das Relações Exteriores. A maior presença de interessados foi observada no Seminário, realizado no Rio de Janeiro, com o tema Habitação e questão fundiária urbana. Além da centralidade do tema, conforme referência anterior, devemos considerar, na explicação desta presença, a tradição de entidades do Rio na defesa de concepções da Reforma Urbana.

(11) - Estas denúncias, que anunciaram a inflexão da popularidade até então mantida pelo governo Fernando Henrique Cardoso, alcançam forte repercussão na imprensa quando Herbert de Souza (Betinho) e Jorge Eduardo Saavedra Durão se retiraram do programa Comunidade Solidária.

(12) - Além das entidades que compõem o Forum Nacional de Reforma Urbana, participaram da organização da Conferência Brasileira: Associação dos Geógrafos do Brasil (AGB), Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (ABES), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), CACES / Articulação das Mulheres de Beijin, Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), Instituto Brasileiro de Desenvolvimento / Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (IBRADES/CNBB).

(13) - A Conferência Brasileira foi organizada através de Mesas com os seguintes temas: Painel de abertura: O processo de globalização e as cidades; Conferências da ONU e as articulações de blocos políticos internacionais; avaliação do último Prepcon; avaliação do relatório brasileiro. Painel de debates: Direito à cidade (conflitos de interesses e gestão democrática). Mesa redonda: Direito à moradia (terra, saneamento, transporte, meio ambiente). Mesa redonda: A cidade que queremos e os meios para alcançá-la. Plenária final: debate e aprovação da carta brasileira para a Habitat II e estratégia de atuação em Istambul e após a Conferência.

(14) - Participaram da Conferência Brasileira Habitat II: treze entidade sindicais e de classe, incluindo Federações e Associações nacionais de categorias profissionais ; dezessete Articulações, Federações e Centrais do Movimento Popular; oito Federações (de nível local e estadual) de Associações de Moradores; trinta e dois Movimentos e Associações de Moradores; seis Centros de Defesa dos Direitos Humanos; seis Movimentos de Mulheres e Negros; dezesseis Entidades de Assessoria - organizações não governamentais; doze instituições acadêmicas; vinte e quatro representações do poder local e estadual (do corpo técnico - administrativo, legislativo, empresas municipais e estaduais); seis Cooperativas Habitacionais e Escritórios Técnicos; três representações de partidos políticos; cinco representações de entidades religiosas. Algumas destas instituições estiveram presentes com várias representações locais (Fonte: Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas - 1996: pp 87 - 92).

(15) - A Conferência Brasileira foi noticiada, antes e depois do evento, por treze jornais de diversos Estados (Jornal do Brasil, Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo, Jornal do Commercio, Correio Braziliense, Jornal da Tarde, O Popular, Zero Hora, A Crítica, A Gazeta, Tribuna da Imprensa, O Estado do Paraná, O Liberal); nove rádios (CNB, Tupi, Eldorado, MEC, Nacional, Cidade, Imprensa, Antena 1, Jornal do Brasil); duas redes de televisão (Educativa e CNT) e pela Agência internacional de notícia italiana - IPS - Inter Press Service.

(16) - A Carta da Conferência Brasileira articula-se com orientações para o Plano de Ação a partir dos seguintes temas centrais: democratização do planejamento e gestão da cidade; combate ao desemprego e às desigualdades sociais; reforma agrária ampla; garantia da função social da propriedade e da cidade; garantia a todos do direito à moradia; garantia a todos do direito à cidade; desenvolvimento urbano ambientalmente sustentável; combate a todas as formas de segregação urbana e discriminação de grupos sociais particulares; novas formas de cooperação internacional

(17) - O Fórum Nacional de Reforma Urbana teve cinco de suas instituições componentes incluídas na delegação oficial: Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE), Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (PÓLIS), Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), União Nacional do Movimento de Moradia (UNMM), Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA). Ainda participaram da delegação representantes das seguintes instituições organizadoras da Conferência Brasileira: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), Conferência

Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM).

(18) - As autoridades locais tiveram a oportunidade, na Conferência Habitat II, de realizar uma grande Assembléia Mundial de Cidades. Foi fundada, ainda, a Confederação Mundial de Cidades com o objetivo de intervir em todos os processos mundiais debatidos e estimulados pela Conferência.

(19) - A defesa da inclusão do direito à moradia como direito humano encontra grandes resistências - dos Estados Unidos, do Japão e da Coréia - desde o momento das Conferências Preparatórias da Habitat II (Prepcon). Esta resistência decorreria do fato de que a estrutura jurídica destes países absorve, de imediato, compromissos internacionais. Esta inclusão foi defendida pela União Européia e pelo G77. A posição brasileira pode ser considerada contraditória desde as Conferências Preparatórias, sendo definida a favor da inclusão apenas em decorrência de pressões exercidas por países da América Latina e pelo G77.

(20) - A presença de organizações não governamentais e movimentos na Comitiva Oficial do país introduz a possibilidade de que negociações, apenas parcialmente realizadas no país, sejam ensaiadas na cena internacional. Entretanto, a abrangência da Comitiva brasileira (com mais de 100 membros) e a sua desarticulação impediram o alcance de posições coesas a serem afirmadas na Conferência. O diálogo brasileiro acabou por se restringir a sub-comissões temáticas específicas.

(21)- Foram escolhidas durante a Conferência internacional, através de um Comitê Técnico Assessor independente, as 105 melhores práticas de intervenção em realidades urbanas (de 600 apresentadas por 95 países). Experiências brasileiras escolhidas: categoria 1 (moradia, infraestrutura e reabilitação de bairros) - Projeto Alvorada (Belo Horizonte), dirigido à garantia da posse da terra; categoria 2 - (desenvolvimento de assentamento humanos sustentáveis) - Orçamento Participativo (Porto Alegre); Programa Integrado Familiar e da Infância (Santos); Recolhimento e reciclagem de lixo sólido (Recife); categoria 3 (práticas experimentais e inovadoras) - Processo de reabilitação de favelas (Fortaleza).

Das 105 melhores práticas, 12 foram premiadas e, entre estas, a de Fortaleza; experiência desenvolvida, através de convênio, entre a organização não governamental Ceará-Periferia (que a inscreveu na Conferência) e a Prefeitura de Fortaleza.

(22) - Foi realizado no Rio de Janeiro, nos dias 23 e 24 de agosto, o Seminário "Agenda Habitat no Brasil", cujo principal objetivo foi a definição dos conteúdos e das estratégias de negociação com o governo brasileiro. Principais temas do evento: a Agenda Habitat (análise dos seus principais pontos); as redes, foruns e articulações internacionais; os Planos de Ação do governo e da sociedade: diferenças e semelhanças; Agenda da sociedade civil brasileira.

Bibliografia:

- AITH, F. e SAULE JR, N. - 1996 - "Anotações sobre a agenda Habitat", mimeo.
- DURÃO, J.E.S. - 1995 - "Desenvolvimento social: um compromisso político internacional". Revista Proposta, Ano 23, N.64.
- FASE - 1995 - Revista Proposta (Movimentos populares urbanos), Ano 23, dezembro.
- Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas - 1996 - Assentamentos mais Humanos.
- GRAZIA, G. de (org.) - 1990 - Plano Diretor : instrumento de Reforma Urbana, Rio de Janeiro, FASE.
- GRAZIA, G. de (org.) - 1993 - Direito à cidade e meio ambiente, Rio de Janeiro, Forum Brasileiro de Reforma Urbana / Ayuntamiento de Barcelona, apoio FASE.
- GUIMARÃES, G. - 1996 - Plano Diretor como instrumento da Reforma Urbana : o caso de Angra dos Reis, Tese de Doutorado apresentada à FAU/USP.
- HELLER, A. - 1991 - "A sociologia como desfetichização da modernidade". Novos Estudos, N.30.
- IANNI, O. - 1996 - "A racialização do mundo". Tempo Social, vol.8, N.1.
- IANNI, O. - 1996a - Teorias da globalização, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2a ed.
- IPARDES - 1995 - Encontro paraense para a Habitat II : assentamento humanos para o século XXI: a criação de um novo cenário.
- JACOBI, P. - 1995 - "Infra-estrutura e meio ambiente urbano no Brasil: diagnóstico de pobreza e alternativas de gestão co-responsabilizada". Texto apresentado ao Seminário preparatório da Conferência Habitat II "Infra - estrutura e meio ambiente urbano e rural", Salvador.
- LÉFÈBVRE, H. - 1969 - Introdução à modernidade, Trad. Jehovanira Chrysóstomo de Souza, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra.
- LESBAUPIN, I. (org.) - 1996 - Prefeituras do povo e para o povo, São Paulo, Edições Loyola.

MARICATO, E. - 1995 - "Habitação e as políticas fundiária, urbana e ambiental: diagnóstico e recomendações". Texto apresentado ao Seminário preparatório da Conferência Habitat II "Habitação e política fundiária", Rio de Janeiro.

MARTINE, G. - 1995 - "A trajetória da urbanização brasileira: especificidades e implicações". Texto apresentado ao Seminário preparatório da Conferência Habitat II "Processo brasileiro de urbanização: diagnóstico global", Belo Horizonte.

MASCARÓ, J.L. - 1995 - "Sistemas de infra-estrutura urbana no Brasil". Texto apresentado ao Seminário preparatório da Conferência Habitat II "Infra - estrutura e meio ambiente urbano e rural", Salvador.

MELLO, F.V. - 1995 - "Conferência da ONU: novas formas de regulação das relações internacionais". Revista Proposta, Ano 23, N.64.

MENEGAT, E. - 1995 - Fios condutores da participação popular : o caso de Porto Alegre, Tese de Mestrado apresentada ao IPPUR/UFRJ.

RIBEIRO, A.C.T. - 1995 - "Urbanização sem urbanidade: um cenário de incertezas". Texto apresentado ao Seminário preparatório O Processo Brasileiro de Urbanização: diagnóstico global, Belo Horizonte.

RIBEIRO, A.C.T. e GARCIA, F.S. - 1995 - "City marketing": a nova face da gestão da cidade no final do século". Texto apresentado ao GT Estudos Urbanos no XIX Encontro Anual da ANPOCS.

SADER, E. - 1988 - Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo (1970 - 1980), Rio de Janeiro, Paz e Terra.

SANTOS, A. R. A. dos - 1986 - Política urbana: uma reflexão sobre técnicas e métodos (o projeto especial CPM/BIRD), Tese de Mestrado apresentada ao IPPUR/UFRJ.

SANTOS, M. - 1994 - Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico - científico informacional, São Paulo, HUCITEC.

SMOLKA, M. - 1995 - "Velhas novidades na agenda do Banco Mundial para a política urbana nos anos 1990" In Maria Flora Gonçalves (org.) O novo Brasil urbano : impasses / dilemas / perspectivas, Porto Alegre, Mercado Aberto.

ZVEIBIL, V. - 1996 - "Revisão constitucional e política urbana" In Maria Flora Gonçalves (org.) O novo Brasil urbano

Documentos consultados:

FNRU/HIC/FCOC - 1992 - "Tratado por Cidades, Vilas, Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis".

Forum Nacional de Reforma Urbana - s/d - "Plataforma Nacional Reforma Urbana"

Forum Nacional de Reforma Urbana - 1996 - "Diagnóstico da situação social brasileira" e "Plano de Ação: 1995 - 2000".

Habitat Internacional Coalition - 1994 - "El caso de America Latina: veinte años después...(de Vancouver a Estambul)".

Ministério do Planejamento e Orçamento / Secretaria de Política Urbana - s/d - "Práticas bem - sucedidas em habitação, serviços urbanos e gestão da cidade".

Ministério das Relações Exteriores - 1994 - "Programa de trabalho do Comitê Nacional Brasileiro para a Preparação da Conferência Habitat II".

Ministério das Relações Exteriores - 1996 - Relatório Brasileiro sobre os Assentamentos Humanos

ONU / Habitat II Secretariat - 1994 - "The global plan of action: principles, strategy, commitments"

Vários - 1996 - "Carta da Conferência Brasileira Direito à Moradia e à Cidade" e "Plano de Ação".

Vários - 1996 - "O direito e o acesso de todos à moradia e à cidade: contribuição das associações rancesas de solidariedade internacional à Habitat II".

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA
VII Encontro Nacional do FNRU – 15 a 18 de julho/1998

BALANÇO DAS POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
NO BRASIL – 10 anos de Constituição Federal, muitos mais de luta
pela Reforma Urbana.

Betânia Alfonsin

Da emenda popular proposta pelo Fórum Nacional de Reforma urbana à constituição de 88 até hoje passaram-se 10 anos. É hora de fazermos um balanço dos avanços que obtivemos em termos de implantação de Políticas Públicas na área de regularização fundiária e das questões que eram bandeiras e que ainda não foram contempladas na prática.

Na ocasião da Constituinte, obtivemos vitórias significativas, embora o texto aprovado estivesse longe de ser aquilo que propunhamos (em um jogo político em que se tem menos força isso é de se esperar). Na época, o problema do acesso à terra urbana já era candente nas cidades brasileiras, com uma legislação omissa que não interferia na lógica excludente de produção das cidades.

A partir da Constituição de 88 foram introduzidos alguns mecanismos para conter a sanha especulativa do mercado imobiliário e garantir o cumprimento da **Função social da propriedade**.

Por um lado (embora com uma série de procedimentos prévios necessários) foi dado maior poder aos municípios para incidirem na promoção do aproveitamento e utilização do solo urbano, coibindo a manutenção de vazios urbanos; e por outro lado foi garantida a possibilidade da **USUCAPIÃO URBANA DE BASE CONSTITUCIONAL** e da **CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO** para fins de moradia nos imóveis públicos (embora com redação que dá margem a diversas interpretações).

Estava dada a largada oficial para o início da luta pela regularização fundiária dos municípios. Essa trajetória teve um segundo momento importante que foi a elaboração e promulgação das Leis orgânicas

*As emendas introduzidas
pelo
Nelson*

municipais. Nessa instância foi possível a inclusão de outros instrumentos vitais para os processos de Regularização fundiária, como as **ÁREAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (AEIS)**, por exemplo.

Da previsão dos instrumentos até sua implementação prática, passamos por diversas batalhas a nível de regulamentação e implantação administrativa dos programas encarregados de realizar a regularização fundiária.

Em pesquisa recentemente realizada pela **FASE- FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTENCIA SOCIAL E EDUCACIONAL** a respeito das experiências de implantação desses instrumentos¹ em 6 significativas cidades brasileiras, encontramos as seguintes datas de início dos Programas:

DADOS cidades	Início da atuação do Município em Regularização fundiária.
Belo Horizonte	1983 - PROFAVELA
Diadema	1985
Recife	1984 - ZEIS 1987 - PREZEIS
Rio de Janeiro	1984 - Estado 1987 -Município
São Paulo	1981 - Lei de concessão do direito real de uso para 8 áreas. 1989 -1992
Porto Alegre	1990 (Pós Constituição Federal)

¹ A referida pesquisa, coordenada por Betânia Alfonsin, foi recentemente publicada com o seguinte título: "DIREITO A MORADIA - Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas cidades brasileiras". O livro faz o relatório da investigação sobre o tema realizada pela ONG FASE - Federação de órgãos para assistência social e educacional, em 1996, em 6 cidades brasileiras.

Como se nota, a maioria das cidades implantou os programas antes mesmo da promulgação da Constituição Federal, no entanto muitas dessas estruturas funcionavam para trabalhar com a regularização de loteamentos clandestinos e irregulares, desde a promulgação da Lei 6.766/79. A maioria das Prefeituras começou o trabalho específico de regularização de OCUPAÇÕES somente em 1990 (a exemplo da Prefeitura de Porto Alegre).

Na aplicação desses instrumentos, a pesquisa realizada constatou que as Prefeituras tem encontrado uma série de **obstáculos**, dos quais podemos salientar como um problema fundamental a confusão conceitual e, conseqüentemente, prática com a compreensão do termo **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**. Um processo ideal de regularização fundiária poderia ser assim definido:

Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população atingida pelo projeto.

Do conceito adotado pela pesquisa, se verifica que a Regularização fundiária é uma intervenção que abrange no mínimo 3 dimensões :

1. jurídica
2. urbanística e física
3. social

Se alguma destas dimensões é esquecida ou negligenciada, não se atinge plenamente os objetivos do processo.

Em algumas Prefeituras a ênfase do trabalho é meramente de **Regularização Jurídica** dos lotes, em outras cidades, a ênfase é de **Recuperação Urbana** do assentamento, através da urbanização da área, e em outros locais, observa-se ainda uma grande preocupação com a **Regularização Urbanística** dos assentamentos, havendo muitas iniciativas de transformação de áreas afetadas originalmente para outros usos em Áreas

Especiais de Interesse Social (AEIS). Observa-se então, uma **fragmentação** do trabalho de regularização fundiária em diversos programas que tem validade se implantados isoladamente mas que deixam a desejar do ponto de vista da **SUSTENTABILIDADE** a longo prazo das intervenções realizadas.

Porque? A regularização somente jurídica pode ser acompanhada de problemas éticos para o município, pois não se podem consagrar as injustiças muitas vezes implantadas nos territórios de favelas (lotes com tamanhos muito diferenciados, etc). A mera urbanização da favela pode acarretar problemas futuros de despejos e insegurança no exercício do direito de morar. Daí a importância da combinação dos processos de intervenção em um programa de regularização fundiária com abordagem plena do conjunto do problema.

Esse é um problema basilar. Outros obstáculos a serem ultrapassados

OBSTÁCULOS ADMINISTRATIVOS

- **Burocratização excessiva dos fluxogramas, estruturas e procedimentos administrativos adotados pelos Programas de Regularização Fundiária.**
- **Precária integração entre os diversos órgãos e esferas da Administração Pública**
- **O prolongamento demasiado das intervenções no tempo.**

OBSTÁCULOS JURÍDICOS

- **A excessiva rigidez da legislação de registros públicos.**
- **A ausência de legislação federal que regulamente o usucapião urbano.**
- **A cultura conservadora vigente no seio do Poder Judiciário, que contamina a maioria dos operadores jurídicos.**

Por outro lado, **pontos positivos** foram identificados na implementação de políticas públicas tendentes à Regularização fundiária:

PONTOS POSITIVOS:

- A incorporação da **participação popular na gestão dos projetos** (ou, pelo menos, a intenção) foi uma agradável surpresa identificada em quase todas as administrações pesquisadas.
- A idéia de que uma **equipe interdisciplinar** é melhor do que uma equipe formada apenas por uma categoria profissional está bem implantada
- Todas as estruturas administrativas pesquisadas já possuem um setor responsável pela regularização fundiária, parecendo ter assimilado a noção de que **política habitacional é mais do que produção habitacional pura e simples.**
- Outra aspecto interessante a ressaltar é o esforço que as Administrações têm feito para **impedir que ocorram despejos** em seus territórios
- Uma **nova cultura política e urbanística está sendo gerada**, ou reforçada, a partir dos esforços das equipes de regularização fundiária. A idéia de que **a política habitacional ocupa um lugar central na política urbana** está sendo, lentamente, assimilada.

DESAFIOS

- **SUSTENTABILIDADE dos programas:** financiamento e manutenção
- **Organização popular** para ocupar/reivindicar os espaços de democratização da gestão da política habitacional e de regularização fundiária. Nível micro (comunidades) e macro (conselhos).
- **Ampliar o número de lotes regularizado em cada cidade** em que se intervém. Diante do tempo em que se está intervindo o número de lotes já regularizado é muito pequeno em todas as cidades pesquisadas.
- **Estratégias de implantação de programas de regularização nas cidades em que os mesmos ainda não foram implantados.**
- **Aprovação do Estatuto da Cidade**

Atualmente, tramita no Congresso Nacional uma série de projetos de lei relativos à reforma urbana. Dentre eles, podemos citar como sendo da maior importância para o objeto desta pesquisa o Projeto de Lei n.º 5788/90,

denominado *Estatuto da Cidade*. As inovações que apresenta, os instrumentos que indica e, principalmente, a simplificação que adota nos procedimentos relativos à usucapião, por exemplo, permitindo a propositura de ações de usucapião coletiva, constituem-se, sem sombra de dúvida, em grande avanço na legislação brasileira, se forem aprovados pelo Congresso. A urgência da matéria é indiscutível, mas, como já salientamos, é necessário pressão política para acelerar o moroso processo de tramitação.

PARA DISCUSSÃO:

- Visibilidade do MST com a estratégia de ocupações no campo e impacto na política de Reforma Agrária do Governo FHC. A ocupação nas cidades poderia ter o mesmo tipo de impacto se articulada em uma estratégia nacional? *Que estratégia? Movimento em curso.*
- Impactos dos processos de regularização fundiária no *mercado formal de terras nas cidades brasileiras*:

Embora não tenha sido o foco de nossa investigação, a relação é evidente e merece, sem dúvida, alguns apontamentos. Em certos fóruns, têm se questionado os impactos dos processos de regularização fundiária sobre a população de baixa renda beneficiária das intervenções, principalmente no que diz respeito à repentina exposição de uma população historicamente excluída do mercado, pela própria condição de marginalidade territorial e jurídica, aos efeitos perversos da inclusão nesse mesmo mercado.

Em outras palavras, o temor revelado por esses questionamentos é o de que a população pobre que tenha seu terreno regularizado e, portanto, passe a possuir um bem com valor no mercado, possa ser *assedada* pela especulação imobiliária e o venda por preço irrisório, colocando por terra o objetivo do Poder Público, ao iniciar a intervenção de regularização fundiária, qual seja, precipuamente, garantir o direito à moradia das populações que ocuparam terrenos no território da cidade.

Salvo melhor juízo, mesmo levando em conta a implacabilidade do mercado, parece-nos um temor exagerado. As possibilidades dos instrumentos não devem ser subestimadas. Existem diversos mecanismos jurídicos que procuram exatamente proteger o morador de terreno regularizado da expulsão de mercado. As AEIS, por exemplo, gravam a área

do assentamento como de interesse social, ou seja, a *destinação do terreno*, independentemente de quem esteja morando ali, é a *habitação de interesse social*, o que já induz à diminuição da vantagem da especulação imobiliária nessas áreas, pois o mecanismo reduz o valor do terreno. O gravame de AEIS, ao estabelecer parâmetros urbanísticos mais restritivos em relação ao tamanho dos lotes, bem como o coeficiente de utilização e gabarito, naturalmente, diminui o interesse do mercado imobiliário sobre a área gravada. Daí a importância de se manter o gravame de AEIS mesmo depois da área já regularizada.

A Concessão do Direito Real de Uso, instrumento para salvaguardar os direitos dos moradores de áreas públicas, é geralmente condicionada, através de cláusulas contratuais específicas, à proibição da alienação ou cessão da casa, a qualquer título, para terceiros. Ou seja, o morador que desiste da concessão é obrigado a devolvê-la à administração, proprietária do terreno e gerenciadora, em última instância, das relações jurídicas ali produzidas. O dispositivo visa tão-somente a preservar a destinação do terreno público para fins de moradia de interesse social, já que esse foi o problema a que se quis dar solução ao afetar (ou desafetar) aquele próprio municipal. De qualquer forma, se alienação houver, à revelia do Poder Público, o mecanismo acaba por garantir que ela ocorra entre famílias da mesma faixa de renda, igualmente preservando a destinação para habitação de interesse social do terreno.

A situação em que as famílias ficam, de fato, mais expostas ao mercado, decorre do reconhecimento judicial da usucapião constitucional para fins de moradia, já que o morador terá o título de *propriedade* e, de fato, poderá fazer o que bem entender do terreno. A solução para o problema levantado, nesses casos, parece ser a combinação do instrumento de AEIS, com o instrumento da usucapião. Ou seja, ao lado do instrumento jurídico de regularização da posse de família determinada, aplicar-se-ia um instrumento de gravame da área total do assentamento como *área destinada à habitação de interesse social*, com as vantagens acima mencionadas.

Evidentemente, uma política de regularização fundiária, ao relacionar-se com o mercado, não estará imune a problemas. Todos os esforços que têm sido feitos para aperfeiçoar os instrumentos objetivam, principalmente, proteger os beneficiários dos programas de regularização dos impactos e da perversidade inerentes à lógica do mercado. Poder-se-ia argumentar que essa proteção muitas vezes *prende* o sujeito à terra, impedindo o

desenvolvimento pleno de sua cidadania. Embora esta possa, de fato, ser uma limitação causada pelos instrumentos, *seu objetivo principal é o de garantir o direito à moradia*, e, até hoje, foi o mecanismo mais eficiente experimentado pela Administração Pública para auxiliar os moradores na transição da irregularidade para a regularidade.

Além das possibilidades trazidas pela combinação de instrumentos e pela introdução de mecanismos legais que amenizem o impacto da inclusão das famílias beneficiadas pela regularização, no mercado capitalista de terras, o acompanhamento das intervenções públicas nessa área por programas complementares pode auxiliar bastante. *Programas de geração de emprego e renda, de acesso ao crédito para a melhoria da casa, de banco de materiais, de cooperativismo e autogestão, bem como programas de educação ambiental* sempre são excelentes parceiros dos programas de regularização fundiária. Pode-se dizer que, quanto mais preocupada em permitir o acesso das famílias que estão em processo de regularização a esses programas, mais chances de sucesso terá uma política habitacional.

Outra consideração a ser feita é em relação ao próprio mercado imobiliário. Seria essa população moradora de favelas de fato "excluída" do mercado imobiliário? Os mecanismos de mercado tais como oferta e procura como fatores determinantes do preço da terra não atuam igualmente nas áreas de favela? Seriam as áreas de favela um segundo mercado de terras ou uma fatia de um mesmo mercado? "Proteger" o favelado do mercado não é considerá-lo incapaz de exercer plenamente sua cidadania? Após a regularização, impedir alienações a fim de (i) preservar a intervenção pública (ii) proteger o cidadão que teve seu lote regularizado; não é introduzi-lo em um novo tipo de irregularidade (criação de um novo mercado clandestino dentro da área regularizada)? É possível na sociedade capitalista criar zonas com funcionamento regulado extra-mercado? São questões que estão aí para serem discutidas pelos movimentos sociais e técnicos vinculados ao problema da regularização.

O certo é que é preciso ousar mais tanto do ponto de vista institucional (administrativo, legislativo e jurídico) quanto do ponto de vista dos movimentos sociais. Buscar construir a cidade para todos é a única forma ética de enfrentar a globalização excludente e vencer, no mínimo, nossa perplexidade.

Uma contribuição à discussão para
FORMULAR E LUTAR PARA COLOCAR EM PRÁTICA UMA NOVA POLÍTICA HABITACIONAL

Cleber Lago do Valle Mello Filho
Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal - IPPUR/UFRJ

1. Introdução

- A partir da observação/avaliação da prática de políticas públicas habitacionais pelos municípios no período de gestão 93-96 (2ª gestão pós-constituente)

Que quadro é este?

- do centralismo ao clientelismo
- ampliação das competências e responsabilidade dos municípios
- Enfoque: política habitacional massiva; redistributiva (inversão de prioridades); abrangente (necessidades habitacionais); ampla (público-alvo); transparente; democráticas/participativas; eficientes - impactos sobre a demanda, maximização dos recursos; integrada à política urbana; competente - capacidade técnica/ gestora; c/ planejamento e clara definição de prioridades

Geradora de trabalho/renda; impulsionadora da economia; construtora de cidadãos;

2. Aspectos gerais

- Pensar do tamanho do problema
 - Nosso objetivo deve caminhar no sentido de montar uma proposta bem argumentada c/ o objetivo de superar o déficit habitacional, dar conta da demanda demográfica e cobrir a inadequação
 - rápidas observações sobre aspectos metodológicos com relação ao conhecimento das necessidades habitacionais
 - Passar das experiências exemplares p/ as políticas amplas/massivas → do varejo ao atacado
- Conhecer o problema da moradia:
 - aspectos gerais - econômicas, sociais, jurídicas, etc;
 - particularidades locais/regionais
 - caracterização/ dimensionamento real do problema - a questão do déficit, da inadequação e da demanda demográfica
 - pressionar para revisão da metodologia de coleta de dados Censo IBGE caracterização domiciliar
- O problema da moradia não se resolve s/ crescimento da economia. Não esperar que a economia cresça p/ atacar a questão. Nossa proposta tem que contribuir p/ o processo de alavancagem da economia → formando e absorvendo mão de obra de um novo tipo; redirecionando a indústria de

materiais de construção/ implementos → adaptar a indústria à política de perfil popular (um caso a ser melhor estudado).

- A luta ideológica na sociedade

- O combate ao grande K-imobiliário como agente importante na solução do problema da moradia popular.

- discutir melhor a alternativa do pequeno empresariado (financiado) aliado à auto-gestão cooperativada + poder público local (sistema mobilizador de mão de obra e construtor da cidadania) → controle social

- a importância da luta ideológica no meio técnico → o papel de uma proposta inovadora urbana/habitacional → o papel da luta nas entidades técnicas (IABs, Sindicatos, organizações profissionais) e máquinas burocráticas → valorização das experiências exitosas colocando a necessidade de sua massificação. O trabalho de cooptação na área técnica e acadêmica.

- Construção/ implementação de uma nova política:

- O que seria uma política habitacional x ações localizadas?

- Produção: a variedade de programas

- Política habitacional/urbana popular e hegemonias locais - quais atores? papel de cada um. As esferas federal, estadual e municipal. O papel do "terceiro setor". É possível implementar uma política c/ este perfil em correlação de forças desfavorável? Quais as alianças/negociações necessárias? Como garantir os objetivos/diretrizes em cenários politicamente desfavoráveis a nível local? Como pensar o controle social sobre a política?

- Montagem da agenda, definição das prioridades, dos meios materiais e humanos, reconstrução da máquina administrativa

- Construção coletiva - hegemonias locais; processo de mobilização; explicitação de intenções e objetivos; preparação organizativa da base popular p/ participação; capacitação dos atores

- O timing certo p/ consolidação posterior. Tudo isso exige tempo e não se faz em menos de 3 ou 4 anos → produção em escala

- A experiência das conferências enquanto processo/evento definidor legitimador da política a ser implementada. O processo amadurece e organiza a base

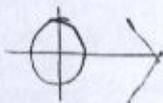
- autogestão x capital empresarial? Onde colocar a ênfase

3. Aspectos relativos à gestão

- participação

- autogestão

- mutirão



constr. social

cooper. fundo
org. assent. 2
p/ participação

- Estratégias de ação

- Políticas Habitacionais

- volta à questão (velha) da remuneração - incorporar mão de obra à economia
- o papel do encarregado/administrador - capacidade técnica e organizadora; espírito coletivo/ de liderança → formação/capacitação
- o papel das assessorias - capacidade técnica; alinhamento de princípios
- As experiências das cooperativas habitacionais → legislação própria, adaptada aos termos da questão
- terceirização de serviços
- valorização dos peq./médios construtores e assessorias técnicas → cadastramento

4. Estruturas operacionais / a máquina pública

- Em geral não está preparada para implementar políticas públicas de perfil massivo/popular.

NOVA CULTURA

Cultura técnica atrasada com relação ao enfoque popular/ herança do olhar elitista vem sendo superada lentamente ou, o que é pior, reafirmada por novos modelos "modernos" e limitados. Fortemente marcada pelo clientelismo, trazendo fortes empecilhos à adoção de políticas transparentes, democráticas e tecnicamente eficientes.

Administração

→ formação/capacitação de quadros locais → "escolas de políticas públicas".

- As grandes/médias prefeituras e as pequenas
- Quadros técnicos, equipamentos, know-how, capacidade gerencial p/ a produção, p/ a captação de recursos, p/ a qualificação/dimensionamento dos problemas, etc.

Educação

Formação

- As companhias locais.

5. O acesso à terra e à cidade

- regularização fundiária → o problema do judiciário / cartórios privados - entrave à regularização - a negociação c/ os loteadores irregulares

- o papel das ocupações de terras e de prédios desocupados - o movimento dos sem-teto

- os instrumentos de política urbana - redistribuição da renda/ captação de recursos/ regulação do uso do solo

- AEIS em terras vazias - negociação direta c/ os proprietários e intermediação das Prefeituras

- instrumentos de captação de mais-valias imobiliárias - solo criado, etc

6. A questão dos recursos: maioria sem recursos próprios

- Capacidade financeira/fiscal dos municípios:

- Os municípios têm hoje forte limitação na sua capacidade de financiamento de políticas mais abrangentes

Subsídios / Trabalho

→ Existe grande diferença entre a capacidade administrativa e financeira entre municípios de grande e pequeno porte / e entre aqueles de diferentes regiões → a importância de uma reforma fiscal/ distribuição dos recursos.

• Distribuição: de onde vem a grana? Como retorna?

• Origem: federal, estadual, municipal?

→ A questão do Fundo Nacional da Moradia.
• Redistribuição dos recursos c/ base nas necessidades habitacionais locais.

• Agências internacionais (BID, ONGs) - juros/ dívida pública/ contrapartidas/ capacidade de utilização por parte das máquinas públicas.

• Como os recursos são repassados?

• Os financiamentos

• A questão dos subsídios

• "Locação social" e derivados. Setores fora do mercado de trabalho

• Fundo perdido

• Distribuição e democracia → a experiência dos OPHs.

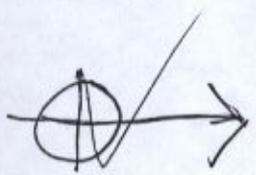
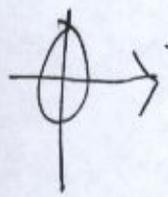
→ A questão dos fundos - controle social / distribuição / custo dos produtos - também é questão central

• autogestão x gestão empreiteira

• tecnologias construtivas - barateamento produto / qualidade / durabilidade / estética / funcionalidade

• por uma nova cultura da construção popular - valorizar o material / a técnica construtiva / as ferramentas

→ estímulo à pesquisa de tecnologia, processos de organização, de gestão, canteiro de obras, etc. → glossário de experiências



Formação

O canteiro deve ser mais do que o local da obra.

O local da luta

O galpão de trabalho a indústria como 1^{as} pessoas pq. não?