CAPÍTULO 5

CIDADE E CIDADANIA: CONSIDERAÇÕES SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA

Daniel Pitangueira de Avelino[1]

1 INTRODUÇÃO

Trazer a sociedade civil para interferir nas decisões sobre as políticas públicas é uma forma importante de garantir efetividade ao "direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país" (ONU, 1948), como estabelece o Artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Essa intervenção da sociedade sobre os assuntos de Estado ocorre por meio da participação política, que se materializa de diversas formas, desde a via tradicional do processo eleitoral até formas mais autônomas de associativismo e auto-organização popular. A participação social tratada neste capítulo está compreendida nesse espectro e, portanto, compartilha da premissa de que "todo o poder emana do povo" (Brasil, 1988), como expresso no parágrafo único do Artigo 1º da atual Constituição Federal brasileira. Diferencia-se da participação meramente eleitoral, no entanto, por apresentar um conteúdo mais substantivo, em que não se limita apenas à escolha de partidos ou dirigentes para os altos cargos políticos, mas procura interferir sobre decisões a serem tomadas por essas autoridades ao longo do exercício de seu mandato. Também não se confunde com as práticas associativistas, porque enfoca os instrumentos criados ou mantidos pelo Estado para reforçar o diálogo com a sociedade civil e que possuem, portanto, natureza governamental. São estes instrumentos governamentais de promoção da participação social, em especial na área das políticas urbanas, que serão objeto de análise ao longo deste estudo.

A criação de instrumentos de participação social na política urbana pode ser analisada sob o ponto de vista da sociedade e do Estado. No lado societal, ela é fruto da crescente organização de movimentos sociais que abraçavam temas diversos, como moradia, transporte, saneamento, segurança e outros, que apresentavam

1. Membro da carreira de políticas públicas e gestão governamental em atuação na Coordenação de Estudos e Políticas do Estado e da Democracia (Codem) da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <daniel.avelino@ipea.gov.br>.

como característica comum o reconhecimento da cidade como um território em disputa. A discussão sobre a territorialidade urbana alimenta a adoção de pautas comuns, como o direito à cidade, sem prejuízo das demandas específicas de cada um desses grupos organizados. O número e a intensidade de ações políticas empreendidas pelos movimentos sociais em torno desse tema, com seu ápice no conjunto de manifestações ocorridas em todo o Brasil em junho e julho de 2013, confirmaram a questão urbana como uma das mais importantes – e talvez a mais importante – discussão sobre políticas públicas da atualidade.

No lado estatal, a emergência do tema da territorialidade urbana provocou uma mudança na forma de coordenação de suas políticas e instituições. Muito embora ações específicas, como saneamento, habitação e mobilidade urbana continuassem sendo tratadas por regras, processos e até mesmo recursos específicos, instâncias de articulação entre elas começaram a emergir e trazer consigo uma lógica integrada de desenvolvimento da territorialidade urbana. Isso se materializou na criação de órgãos específicos, como o Ministério das Cidades (MCidades), no caso federal, e instrumentos para o planejamento integrado das intervenções urbanas, como explicado nos capítulos anteriores. Essas transformações foram institucionalizadas ao longo do tempo por meio de atos normativos que também procuraram assegurar, em maior ou menor grau, a participação da sociedade na gestão da política urbana.

Este capítulo tem como objetivo discutir a criação e o aperfeiçoamento de instrumentos de participação social na gestão da política urbana, assumidos como reflexos do fortalecimento de movimentos sociais no cenário nacional. A seção 2 apresenta alguns conceitos sobre movimentos sociais no contexto urbano. A seção 3 retrata o surgimento das estratégias de atuação de alguns atores sociais relevantes na contemporaneidade brasileira. A seção 4 lista características dos principais instrumentos de envolvimento da sociedade na gestão democrática da cidade – especificamente o orçamento participativo (OP), os conselhos de políticas públicas e outros colegiados, as conferências, as modalidades de democracia direta e os debates, as audiências e as consultas públicas. Por fim, os desafios atuais de funcionamento desses espaços e sua relação com a atuação dos movimentos sociais urbanos alimentam as reflexões nas considerações finais deste capítulo (seção 5).

2 CIDADE E CIDADANIA

O espaço urbano é um contexto complexo cuja análise contribui para a compreensão das relações sociais e de poder em que está inserido. O trabalho de David Harvey (1980) é germinal, ao discutir as relações entre a cidade e a justiça social. Analisando o uso do solo com base na teoria da renda fundiária, o autor constrói uma dialética do espaço urbano, em que suas formas espaciais são reflexos de processos sociais. Mais do que isso, a dinâmica urbana pode ser considerada como um mecanismo específico que contribui para a reprodução das desigualdades de participação nas

riquezas produzidas socialmente. Sob essa perspectiva, gradativamente as cidades passam de cenário a protagonistas dos dramas vivenciados nos centros urbanos.

Entre os dramas mais intensos está o da "espoliação urbana", na expressão utilizada por Lúcio Kowarick (1979) para descrever os processos político-territoriais de distribuição desigual da riqueza, em contextos de baixa efetividade democrática. Neste sentido, a força de trabalho é submetida a relações de opressão que ultrapassam o limite do espaço laboral e alcançam o espaço urbano, materializando-se na carência de acesso a recursos de consumo coletivo, como moradia, transporte e saneamento básico. O *deficit* de acesso a esses bens é precariamente suprido, então, por práticas de autoconstrução, que levam a uma ampliação da jornada de trabalho real e da situação de vulnerabilidade desses grupos.

A agregação social em torno das necessidades coletivas não atendidas passa a ser uma prática de sobrevivência para os indivíduos submetidos a essa privação. É no trabalho coletivo que se formam redes de solidariedade capazes de amenizar a situação de exclusão, por meio da cooperação, da repartição do sobretrabalho ou mesmo da aquisição dos bens no mercado com economia de escala pelo agrupamento. Isso resulta na formação de grupos de habitantes cuja associação e proximidade são condição de existência e permanência no ambiente urbano, que passa a refletir essa dinâmica também em sua lógica espacial.

O Estado exerce, para esses grupos, um papel marcadamente ambivalente. Por um lado, é o ente provedor a ser demandado para o acesso a serviços de uso coletivo, que falha em termos de equidade e gera um *deficit* de oferta para uma significativa parcela dos habitantes, que precisam desenvolver formas próprias de organização para suprir suas necessidades. Por outro lado, é o guardião de uma lógica urbana formal, que não compreende essas formas de autoconstrução como válidas e chega a intervir, com violência, quando interferem com o espaço urbano. Essa dupla relação de carência e violência a que estes grupos estão submetidos em face do Estado configuram um tipo específico de segregação, que não é apenas espacial, mas afeta a possibilidade de exercício da cidadania. Em contraste com aqueles atendidos pelo Estado na forma de uma cidadania mais plena, os grupos mais vulneráveis foram chamados por Manuel Castells (1983) de "cidadãos-hóspedes" ou *guestcitizens*.

Os movimentos sociais urbanos surgem, portanto, da agregação de interesses de cidadãos que não contam com acesso aos bens e serviços coletivos ofertados pelo Estado ou que sofrem com a violência institucionalizada dos agentes públicos. Muito embora existam concepções doutrinárias que consideram como movimento social qualquer ação coletiva de caráter reivindicativo, aqui o conceito está relacionado com os sujeitos da "espoliação urbana". Nessa concepção mais restrita, o escopo da transformação é mais profundo, o que leva a considerar como movimento

social apenas um conjunto mais restrito de ações coletivas: "aquelas que atuam na produção da sociedade ou seguem orientações globais tendo em vista a passagem de um tipo de sociedade a outro" (Scherer-Warren, 2005, p. 18).

Organizados na forma de movimentos sociais, os cidadãos-hóspedes fortalecem sua posição coletiva para denunciar e enfrentar o abandono e a violência estatal. De adversário ou algoz, o ente estatal passa a ser considerado um interlocutor e, em seguida, uma arena a ser disputada. Por meio de agregações de bases comunitárias, os sujeitos da "espoliação urbana" conseguem, em maior abrangência, exercer coletivamente as prerrogativas de cidadania que lhes foram negadas individualmente. Isso permite uma elevação de complexidade no tipo de demandas que são agregadas, da mera denúncia da situação de violação à busca pela transformação dos processos político-territoriais que lhe deram causa. Nas palavras de Lúcio Kowarick (1979, p. 27), é "a possibilidade não só de usufruir dos benefícios materiais e culturais do desenvolvimento, como também, sobretudo, a de interferir nos destinos desse desenvolvimento".

Para Maria da Glória Gohn (1985), os movimentos sociais urbanos propriamente ditos são aqueles que atingem um estágio mais desenvolvido e são capazes de promover articulação com outras formas de lutas mais gerais da sociedade. Isso exige uma superação das visões pautadas por problemas meramente locais e a apresentação de um projeto de transformação social mais amplo. Todavia, tudo isso ocorre de forma dinâmica e complexa, de modo que não há uma evolução linear. Mesmo nos movimentos ainda não maduros, já existem "os germes da negação do sistema", quando "gestam práticas nas quais existe um apelo à democracia e novas formas de relações sociais" e "imprimem um sentido novo às atuais relações sociais existentes" (*op. cit.*, p. 264-265). Em um número frequente de casos, são estas práticas gestadas pelos movimentos sociais que inspiram o desenvolvimento de espaços mais democráticos de gestão pública.

3 MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS NO BRASIL

O crescimento da população urbana no Brasil não é um fenômeno recente, mas recebeu impulso significativo com as transformações do último século. Para José Luis Romero (2004), a "explosão urbana", ocorrida por volta de 1930, foi a responsável por impulsionar várias cidades latino-americanas para a situação de metrópoles e, com isso, atrair ainda mais "imigrantes desesperados e esperançosos ao mesmo tempo" (*op. cit.*, p. 357). A explosão urbana e o êxodo rural criaram um círculo vicioso: "quanto mais a cidade crescia, mais expectativas criava e, em consequência, atraía mais gente, porque parecia poder absorvê-la" (*op. cit.*, p. 361). Como resultado, os serviços públicos passam a ser mais deficientes, em um espaço urbano cuja estrutura não contemplava aquele influxo de habitantes.

Nesse contexto emerge no espaço urbano o que veio a ser chamado de *massas*, assim considerados os "grupos sociais, alheios à estrutura tradicional" (Romero, 2004, p. 355) que se começam a organizar. Nas décadas seguintes, as demandas provenientes da massificação urbana seriam conduzidas para dentro da estrutura do Estado, por meio de "populismo" e "paternalismo" (*op. cit.*, p. 413-416). A adesão das massas a esses projetos políticos não era estática ou permanente, mas sempre "condicionada" (*op. cit.* p. 420) e variando em função das situações de fato e da interação com outros grupos urbanos.

A reforma urbana fazia parte do conjunto das "reformas de base" de João Goulart, mas não era considerada prioritária frente a outras demandas, como a reforma agrária (Pandolfi e Espírito Santo, 2014, p. 164). As propostas de reformas bancária, fiscal, urbana, administrativa, agrária e universitária não chegaram a tomar forma. O golpe de 1964 pode ser entendido como uma reação conservadora à possibilidade de superação do populismo na direção do empoderamento das massas.

Na década de 1970 os movimentos sociais absorvem a demanda de organização e ação coletiva das massas, que já não encontravam espaço de interferência sobre o Estado. A partir de "lutas isoladas, por água, luz, transportes, creches", agregam-se, no final da década, "organizações locais" (Gohn, 1991, p. 9). Um conjunto variado de atores e interesses soma-se aos espoliados urbanos para fortalecer a luta por acesso e qualidade dos serviços públicos, além de uma pauta mais ampla de defesa da democracia. Afinal, "o opositor era um só: o Estado" (*op. cit.*, p. 9).

No final da década de 1970 há uma "proliferação de associação de moradores de bairros e favelas", "organizações de base" (Pandolfi e Espírito Santo, 2014, p. 164-165) que nos anos 1980 vão estimular a formação de federações e coordenações em defesa das pautas urbanas. Essa agregação foi acompanhada por uma canalização da atuação dos movimentos para "o plano legal-institucional", por meio de diversas campanhas, caravanas e fóruns, caracterizando o que Maria da Glória Gohn definiu como "juridicização da sociedade organizada" (Gohn, 1991, p. 11). Na disputa de projetos políticos, o reconhecimento de direitos por meio de leis e atos normativos é visto como uma vitória e o Poder Legislativo passa a ser uma arena fundamental a ser ocupada. É por todo esse contexto que a autora afirma que "os anos 1980 iniciaram-se com os movimentos sociais fortalecidos" (*op. cit.*, p. 12).

Esse foi o caso do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que emergiu na década de 1980 como uma articulação de movimentos em prol do direito à cidade (Pandolfi e Espírito Santo, 2014, p. 164). Durante o processo constituinte de 1987 a 1988, o MNRU revigora a ideia de reforma urbana, por meio de uma emenda popular com mais de 130 mil subscrições, que influencia a redação do capítulo específico da Constituição Federal sobre a política urbana (*op. cit.*, p. 165). Com essas mobilizações, o MNRU dá lugar ao Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que atua até hoje nos âmbitos local, nacional e

internacional e congrega "as principais articulações nacionais ligadas à problemática urbana" (*op. cit.*, p. 165).

A Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam) é outra protagonista que surge nesse período. Fundada em 1982, é integrada por cerca de 550 entidades municipais, 22 federações estaduais e está presente em todos os estados e Distrito Federal (Pandolfi e Espírito Santo, 2014, p. 174). Segundo a própria confederação, seu papel é "organizar as federações estaduais, uniões municipais e associações comunitárias, entidades de bairro e similares" (Conam, [s.d.]) e defender:

> a universalização da qualidade de vida, com especial atenção às questões do direito a cidades, incluindo além da luta pela moradia digna, saúde, transporte, educação, meio ambiente, trabalho, igualdade de gênero e raça e democratização em todos os níveis (Conam, [s.d.]).

Na década de 1990, uma das principais bandeiras dos movimentos urbanos é a efetivação do que foi inserido na Constituição Federal. Para tanto, a regulamentação do capítulo sobre política urbana é uma demanda recorrente, que toma forma concreta com o Projeto de Lei nº 5.788, de 9 de outubro de 1990,[2] após dez anos de tramitação, sancionado como a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Brasil, 2001), conhecida como Estatuto da Cidade. O ato normativo estabelece as diretrizes gerais da política urbana e, para isso, leva em consideração várias demandas e práticas dos movimentos sociais urbanos.

Ao longo da década de 1990 também merece destaque a proposta de criação do Fundo Nacional de Moradia Popular. Como resultado da campanha, um projeto de lei de iniciativa popular com milhares de assinaturas foi encaminhado pelo FNRU ao Congresso Nacional em 1991 (Pandolfi e Espírito Santo, 2014, p. 166). Depois de quatorze anos, o projeto é convertido na Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005,[3] que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). A mobilização que deu origem a este projeto também ajudou a consolidar algumas articulações de movimentos populares.

Foi o caso da União Nacional por Moradia Popular (UNMP), que iniciou suas atividades em 1989 e se fortaleceu durante a campanha de coleta de assinaturas para a iniciativa popular (Pandolfi e Espírito Santo, 2014, p. 176). A UNMP, que reconhece explicitamente a influência das Comunidades Eclesiais de Base na sua forma de organização, está presente em dezenove estados brasileiros e afirma sua atuação "nas áreas de favelas, cortiços, sem-teto, mutirões ocupações e loteamentos" (UNMP, [s.d.]).

O mesmo ocorreu com o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM), que envolve dezoito estados brasileiros e surgiu "das grandes ocupações de áreas e

2. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21252>.
3. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm>.

conjuntos habitacionais nos centros urbanos" (Pandolfi e Espírito Santo, 2014, p. 176). A criação do movimento foi deliberada por 250 participantes de treze estados no I Encontro Nacional dos Movimentos de Moradia, realizado em julho de 1990 em Goiânia (Ferreira, 2014, p. 76).

Ainda na década de 1990, a Central de Movimentos Populares (CMP) é fundada em outubro de 1993 em Belo Horizonte (CMP, 2015). Na narrativa da sua história, a central reconhece explicitamente a influência de outras organizações, como as Comunidades Eclesiais de Base, o Partido dos Trabalhadores (PT), a Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais e a Central Única dos Trabalhadores (CUT) (*op. cit.*).

A década de 2000 vai ser marcada, além da edição das leis já mencionadas, pela ascensão do PT à Presidência da República em 2003. Com isso, algumas demandas históricas dos movimentos sociais urbanos foram atendidas por transformações na estrutura do Poder Executivo Federal: a criação do Conselho das Cidades (ConCidades) e do MCidades, sob o comando de Olívio Dutra e uma equipe de "militantes e acadêmicos com forte inserção na problemática urbana, muitos vinculados ao FNRU" (Pandolfi e Espírito Santo, 2014, p. 166). O entusiasmo inicial arrefece em 2005, após a sanção da Lei nº 11.124, quando Olívio Dutra deixa o MCidades, que passa a ser conduzido por partidos da base aliada, em uma chamada "inflexão conservadora" (*op. cit.*, p. 167) na gestão da política urbana, permanecendo a conferência e o ConCidades como espaços de atuação dos movimentos sociais.

Em 2009 é lançado, pelo governo federal, o Programa de Aceleração do Crescimento II (PAC II), que conta com um módulo habitacional específico, que veio a ser conhecido como Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Voltado à construção de unidades habitacionais, a iniciativa é elogiada por incorporar algumas demandas históricas dos movimentos sociais urbanos, como o subsídio à população de baixa renda, mas, ao mesmo tempo, criticada por continuar "comandada pelos interesses econômicos das grandes empresas de construção e incorporação imobiliária e pelos proprietários de terras" (Pandolfi e Espírito Santo, 2014, p. 170).

Essa crítica é amenizada, em parte, pela criação de uma modalidade específica do programa para execução por entidades associativas – o Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades (PMCMV-E). Nessa hipótese, podem atuar como entidades as "cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos habilitadas pelo Ministério das Cidades", inclusive para regimes de construção sob autogestão: "autoconstrução pelos próprios beneficiários, mutirão ou ajuda mútua e administração direta" (Brasil, 2014b). Segundo dados do MCidades, atualmente existem 884 entidades sem fins lucrativos habilitadas, de todos os estados brasileiros, para o PMCMV-E (Brasil, 2016b).

Ainda na década de 2000 os movimentos sociais brasileiros assumem um protagonismo no cenário internacional em diversos temas. É exemplo disso a realização do Fórum Social Mundial (FSM) em Porto Alegre em 2001 (e posteriormente em vários anos) com o objetivo de fortalecer e criar novas conexões nacionais e internacionais entre organizações e movimentos (WSF, 2001). Foi na edição de 2006 do FSM que foi elaborada a Carta Mundial pelo Direito à Cidade (FSM, 2006), documento que sintetiza muitas das pautas dos movimentos urbanos. Neste contexto, há a tendência de montar articulações internacionais, como é o caso da International Alliance of Inhabitants, criada em 2007 com a participação da Conam.

Esse processo de internacionalização dos movimentos sociais urbanos continua na década seguinte. Em 2010, é organizado no Brasil o Fórum Social Urbano (FSU), como "um ato de resistência e crítica ao Fórum Urbano Mundial, organizado pela ONU" (FSU, 2010). As atividades do FSU aconteceram na cidade do Rio de Janeiro, entre 22 e 26 de março de 2010, mesmo local e período em que acontecia o Fórum Urbano Mundial. A mesma iniciativa repetiu-se em 2012, em Nápoles (Itália), e 2014, em Medellín (Colômbia).

Outra importante mobilização durante a década de 2010 são os levantes populares contra as obras relacionadas a grandes eventos – em especial os Jogos Mundiais Militares, em 2011; a Copa das Confederações, em 2013; a Copa do Mundo da Federação Internacional de Futebol (Fifa), em 2014; e os Jogos Olímpicos, em 2016. Os Comitês Populares da Copa, constituídos nas cidades-sede destes eventos, mobilizaram um conjunto diverso de atores sociais em torno das denúncias sobre violações de direitos nos empreendimentos, remoções forçadas e impactos sobre o ambiente urbano. Os grupos sediados nas várias cidades foram reunidos em torno da Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa e Olimpíadas (Ancop), responsável pela elaboração dos vários dossiês contendo as denúncias (Ancop, 2014) relacionadas aos megaeventos.

Às vésperas da realização da Copa das Confederações, em 2013, uma tentativa de aumento da tarifa de transporte urbano na cidade de São Paulo deflagrou um conjunto de manifestações que abalaram o país. Iniciadas em 6 de junho, tiveram seu auge entre os dias 17 e 21 de junho, em que cerca de quatrocentas cidades mobilizavam 1,2 milhão de pessoas (Peruzzo, 2013, p. 75). Promotor inicial dos eventos, o Movimento Passe Livre (MPL) anunciou o fim das convocações em 21 de junho, "talvez pela alteração de perspectiva em decorrência da interferência de grupos de ação direta violenta (presença do Black Bloc)" (*op. cit.*, p. 75), mas os protestos continuaram até julho. A visibilidade que as manifestações de 2013 trouxeram ao problema da mobilidade urbana lança luz sobre lutas mais antigas. O MPL cita, na narrativa da sua história, a Revolta do Buzu, em 2003, em Salvador, e as Revoltas da Catraca, em 2004 e 2005, em Florianópolis, por exemplo, como antecedentes à sua criação em 2005 (MPL, [s.d.]). As manifestações de

2013 levaram a Presidência da República a anunciar um conjunto de medidas em resposta às reivindicações, entre elas um pacto pela mobilidade urbana (Lourenço, 2013) e a criação de um Conselho Nacional de Transporte Público.

O Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) também promoveu manifestações e ações diretas no Brasil durante os megaeventos da década de 2010. Muito embora alegue estar em atividade desde a década de 1990, a atuação do movimento ganhou visibilidade com ações "contundentes, pelo menos desde o início das grandes obras de preparação para a Copa" (Pandolfi e Espírito Santo, 2014, p. 179). O grupo define-se como "um movimento territorial dos trabalhadores", cujo maior objetivo é "a luta contra o capital e o Estado que representa os interesses capitalistas", com atuação centrada na "luta direta", o que o "diferencia da maioria dos movimentos urbanos, que optaram por focar suas ações na participação institucional" (MTST, [s.d.]).

Juntamente a outras organizações, o MTST integra a Resistência Urbana – Frente Nacional de Movimentos, que tem como objetivo "unificar os movimentos para terem uma atuação conjunta nas lutas pelos direitos dos trabalhadores na cidade" (Terra Livre, [s.d.]). As ações diretas, incluindo ocupações, marchas, protestos e bloqueios de vias públicas, constituem o principal repertório de atuação da articulação. Entre as principais pautas reivindicadas estão a oposição ao ajuste fiscal promovido pelo governo federal, a defesa da reforma urbana e o enfrentamento à "ofensiva da direita no país" (Bocchini, 2015).

Esta breve narrativa da atuação dos principais atores sociais no conjunto dos movimentos sociais urbanos brasileiros no último século não esgota o tema e não resolve todas as questões existentes. Contudo, ela é suficiente, ainda que superficialmente, para demonstrar a grande heterogeneidade de sujeitos e relações desse campo. Mesmo quando compartilham causas comuns (e aqui acabaram sendo destacados movimentos ligados a determinadas causas, em um evidente viés de seleção), os atores sociais exibem perfis, estratégias e histórias que terminam por diferenciá-los. Com isso, é possível admitir, como uma constatação preliminar, que nenhum deles, por mais amplo e reconhecido que seja, pode reivindicar para si a representação de todo o campo.

4 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Os movimentos sociais urbanos são os grandes catalisadores da ampliação da participação social na gestão das cidades, por pelo menos duas importantes vias. Em primeiro lugar, porque demandam diretamente maior espaço de influência, fundamentados na equidade, para que possam exercer as mesmas prerrogativas de cidadania que não foram negadas a outros grupos sociais menos vulneráveis. Em outras palavras, exigem "o direito de participar de decisões que afetam o destino

de seus membros e o respeito por suas formas culturais" e provocam a "deslegitimação de decisões tomadas autoritariamente" (Scherer-Warren, 2005, p. 54).

Além disso, mostram, na sua maneira de organização, que novas formas de relação social são possíveis. Como uma das formas de "resistência ativa não violenta" aos processos político-territoriais que promovem a espoliação urbana, os movimentos sociais apostam na "democratização das práticas cotidianas internas ao grupo" (Scherer-Warren, 2005, p. 56) em contraponto à cultura institucional hierarquizada e autoritária do Estado. Essa oposição favorece o desenvolvimento de processos decisórios coletivos, transparência nas informações, mobilização de massas, horizontalidade de relações e respeito à cultura comunitária. São ingredientes como esses, testados e forjados nos contextos extremos e conflituosos em que vivem os movimentos sociais, que lentamente atravessam as fronteiras pouco permeáveis dos entes estatais e estimulam a formação de práticas participativas de gestão pública.

O OP é um caso exemplar dessa influência. Inspirado em práticas comunitárias adotadas de forma difusa em várias partes do país, o envolvimento formal da sociedade na elaboração da proposta orçamentária municipal ganhou força em 1989, com experiências como as de Vitória (Carlos, 2015) e Porto Alegre (Fedozzi, 2001). Formas populares de organização, como assembleias de bairro e conselhos comunitários, foram incorporadas à discussão de um dos temas mais estruturantes da gestão pública. Desde o seu nascimento, o OP presta homenagem a quem mais dele precisa.

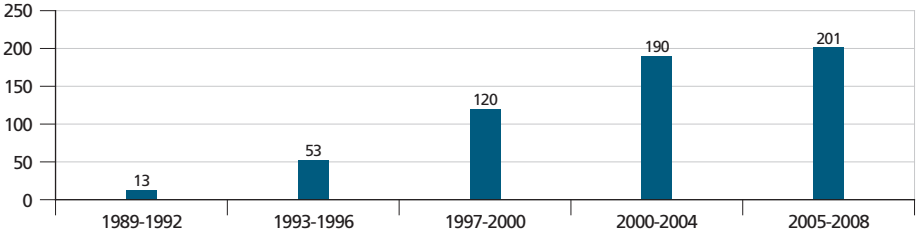
No caso de Porto Alegre, Luciano Fedozzi (2001) relembra as formas de auto-organização da comunidade no início dos anos 1980, como as articulações regionais, uniões de vilas e conselhos populares. Em comum, possuíam a origem em territórios de sub-habitação com altos níveis de organização e mobilização de moradores e a ênfase em reivindicação de melhorias urbanas. Prosseguindo a análise, o autor conclui que "constituídas pela identidade social, territorial e cultural dos próprios moradores, essas organizações tornaram-se a base geopolítica sobre a qual seria construído o sistema descentralizado do OP quase uma década depois, em 1989" (*op. cit.*, p. 97).

Para a absorção dessas formas populares de organização pela gestão pública, a presença de movimentos sociais ativos não é o bastante. Tanto as aspirações quanto as práticas democráticas precisavam ser compreendidas e traduzidas em procedimentos que não conflitassem com as novas, porém rigorosas regras de uma ordem jurídica recém-instituída pela Constituição Federal de 1988. De maneira ainda mais intensa na área orçamentária, em que os prazos e os requisitos formais eram peremptórios e o controle externo exercido com rigor pelas Cortes de Contas, a existência de agentes públicos comprometidos com a transformação era essencial. Por essa razão, Leonardo Avritzer (2008) vai destacar o papel dos gestores municipais que assumiram as prefeituras naquele ano. Para o autor, o êxito da experiência de OP de Porto Alegre é devido à "presença de uma sociedade

civil forte" e, simultaneamente, à "existência de uma sociedade política à esquerda do espectro político": "a associação entre ambas gerou o OP e foi capaz de sustentá-lo durante os primeiros anos, quando a participação não era tão alta" (*op. cit.*).

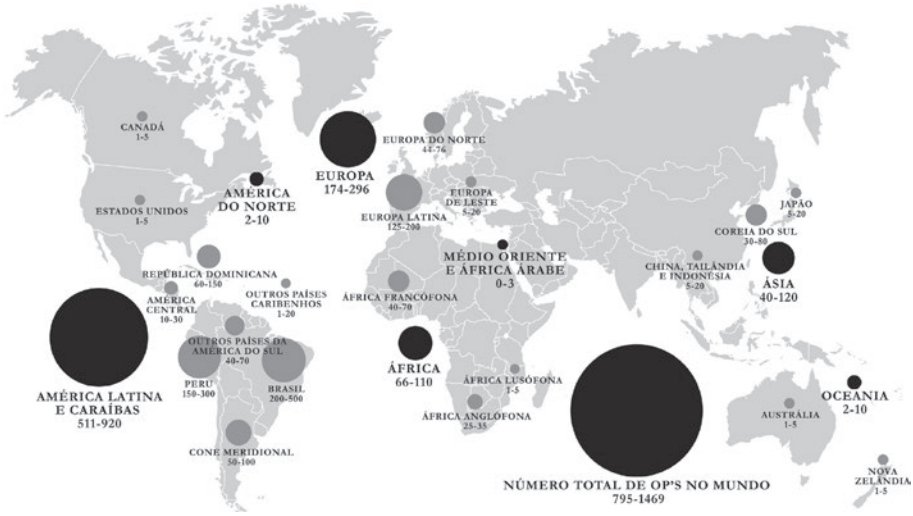
A partir de 1989, a prática do OP foi espalhada por diversos municípios em todo o Brasil. Em menos de uma década, o número de casos aumentou em dez vezes e, no final de 2008, ultrapassava a cifra de duzentos municípios (Dias, 2014, p. 28). Atualmente, segundo dados da Rede Brasileira de Orçamento Participativo (Redeop), há, no país, mais de 350 municípios adotando essas práticas (Redeop, 2012).

GRÁFICO 1
Brasil: casos de OP municipal (1989-2008)



Fonte: Dias (2014).

FIGURA 1
Como o OP se espalhou pelo mundo



Fonte: Sintomer et al. (2012).
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Esse crescimento, em cidades com histórias e contextos diferentes do paradigma de Porto Alegre, mostrou que alguns elementos na metodologia do OP possuíam um caráter versátil e adaptável. A premissa de que qualquer habitante era capaz de participar de um debate político sobre a definição de prioridades da sua cidade revelou um certo caráter de universalidade, conectada a uma questão urbana que ultrapassava os limites do caso paradigmático. A expansão internacional do OP, que em 2012 alcançou entre 795 e 1.469 casos no mundo, reforça essa hipótese (figura 1).

Com origem local e repercussão global, o caso do OP ilustra bem a complexidade de expectativas que se projetam sobre a participação social na política urbana, que deve ser capaz de responder aos anseios específicos da sua comunidade e, ao mesmo tempo, ser um veículo para implementação de valores – universais – de democracia.

O Estatuto da Cidade prestou um reconhecimento às práticas de OP[4] no Artigo 4º, inciso III, f, e Artigo 44, ao mencionar a "gestão orçamentária participativa" (Brasil, 2001). No âmbito federal, as experiências participativas locais inspiraram adaptações recentes, como as estratégias de participação na elaboração do Plano Plurianual (PPA), as consultas públicas para elaboração do orçamento e o Fórum Interconselhos (Avelino e Santos, 2015).

Outro instrumento participativo utilizado na gestão das políticas urbanas é o Conselho de Políticas Públicas, definido pelo Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, como uma "instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas" (Brasil, 2014a). O Estatuto da Cidade prevê, no seu Artigo 43, inciso I, a existência de colegiados de política urbana "nos níveis nacional, estadual e municipal" (Brasil, 2001).

Com base nessa previsão, o ConCidades foi reformulado[5] em 2006 no âmbito federal, com a responsabilidade de "propor as diretrizes gerais para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano" (Brasil, 2006). O colegiado conta com 86 membros, sendo 49 representantes não governamentais.

Mesmo considerando seu protagonismo na área de política urbana, decorrente da sua previsão no Estatuto da Cidade, o ConCidades não é o único órgão colegiado que influencia as decisões governamentais dessa área. No caso da habitação de interesse popular, por exemplo, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) é chamado a opinar e a decidir questões desse tema, como diretrizes e critérios de alocação dos recursos do fundo. O mesmo

4. A participação popular no planejamento e orçamento também estava prevista no Artigo 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

5. Previsto de forma genérica no Estatuto da Cidade, o ConCidades havia sido instituído pela primeira vez, com esse nome, pelo Decreto nº 5.031, de 2 de abril de 2004, que foi revogado em 2006.

vale para o Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e outros colegiados que têm uma atuação mais específica relacionada a um programa ou fundo governamental.

No âmbito local, os conselhos referentes às políticas urbanas foram constituídos de acordo com normas próprias e não necessariamente seguiram o mesmo formato adotado pelo governo federal.

TABELA 1
Brasil: total de municípios com conselhos municipais, segundo o tipo de conselho (2011-2014)

Tipo de conselho	Municípios				
	Total (A)	Com conselho (B)	% (B/A)	Realizou reunião nos últimos doze meses (C)	% (C/B)
Brasil	**5.565**	**-**	**-**	**-**	**-**
Conselho Municipal de Habitação[1]	-	3.240	58,22	2.360	72,84
Conselho Municipal de Saneamento[1]	-	195	3,50	152	77,95
Conselho Municipal de Política Urbana ou similar[2]	-	1.231	22,12	888	72,14
Conselho Municipal de Transporte[2]	-	357	6,42	255	71,43
Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio[2]	-	879	15,80	748	85,10
Conselho Municipal de Meio Ambiente[2]	-	3.540	63,61	2.674	75,54
Conselho Municipal de Segurança[3]	-	691	12,41	492	71,20
Conselho Comunitário de Segurança[3]	-	480	8,62	-	-
Conselho Municipal de Defesa Civil[3]	-	1.893	33,99	1.489	78,66

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic)/IBGE.
Notas: [1] Dados da Munic de 2011/IBGE.
[2] Dados da Munic de 2012/IBGE.
[3] Dados da Munic de 2014/IBGE.

Os dados mostram que o percentual de presença desses conselhos varia de 3,50% (área de saneamento) a 63,61% (área de meio ambiente) dos municípios. Em geral, áreas em que os conselhos têm um forte papel fiscalizador ou são exigidos por lei, como meio ambiente e habitação, contam com maior presença dos colegiados. No entanto, esses números devem ser vistos com cautela, porque as categorias da pesquisa não são sensíveis às heterogeneidades municipais e não levam em consideração, por exemplo, a existência de conselhos que acumulam funções de mais de uma área.

Uma informação que se destaca nesse conjunto de dados é o nível de atividade desses conselhos, medido pelo percentual de colegiados que realizaram reunião nos doze meses anteriores à pesquisa. Todas as áreas exibiram percentuais superiores a 70%, indicando que esses instrumentos estão sendo chamados a cumprir suas funções, ao menos do ponto de vista formal.

Assim como no nível federal, os conselhos que promovem uma discussão temática não esgotam o universo dos órgãos colegiados de participação social. Conselhos de atuação mais específica, relacionados a fundos ou programas, também podem contar com representantes não governamentais. Neste sentido, merece destaque a possibilidade de atuação da sociedade nos órgãos gestores das operações consorciadas e das regiões metropolitanas, mencionados no Artigo 33, inciso VII, e Artigo 45 do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001).

Além dos conselhos, outro instrumento de participação social na gestão urbana é a conferência, definida pelo Decreto nº 8.243, de 2014, como:

> instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado (Brasil, 2014a).

Previstas no Artigo 43, inciso III, do Estatuto da Cidade, as "conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal" (Brasil, 2001) constituem uma possibilidade de mobilização de um número de maior de participantes, em relação aos conselhos, ainda que de forma não permanente.

A I Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2003, contou com 2.095 representantes na sua etapa nacional (mais de 350 mil nas etapas municipais e estaduais), número que caiu para 1.820 representantes na II Conferência, em 2005 (Pandolfi e Espírito Santo, 2014, p. 166). Na sua mais recente edição, a V Conferência Nacional das Cidades trouxe 2.681 representantes para sua etapa nacional em novembro de 2013, enquanto "240 mil pessoas participaram das conferências municipais realizadas em 2.800 municípios" (Brasil, 2013). O processo de realização da sexta edição da conferência está previsto para ser concluído em junho de 2017.

Uma peculiaridade da Conferência Nacional das Cidades é sua articulação com a atuação do respectivo conselho. O colegiado, que é responsável pela organização da conferência, tem no processo conferencial uma instância de avaliação do seu desempenho e de eleição dos seus membros não governamentais, segundo determinação do Decreto nº 5.790, de 2006 (Brasil, 2006). Esta articulação não se repete nos outros conselhos e conferências do governo federal e sinaliza que, na área de política urbana, a conferência pode ser considerada uma instância ampliada do conselho, enquanto este pode ser entendido como um subgrupo permanente daquela.

O Estatuto da Cidade menciona expressamente como instrumentos de gestão democrática da cidade (Artigo 4º, inciso V, s, e Artigo 43, inciso IV) as modalidades de exercício da democracia direta constitucionalmente previstas: referendo popular, plebiscito e iniciativa popular de projeto de lei (Brasil, 2001). Em relação aos dois primeiros instrumentos, não há notícia de que já tenham sido utilizados,

no âmbito federal,[6] para decidir sobre matéria própria da política urbana, até o momento. Os custos e acordos necessários para a realização de plebiscitos e de referendos podem ser um forte desincentivo ao seu uso em maior escala.

Em relação à iniciativa popular de projeto de lei, há pelo menos um caso paradigmático no âmbito federal: a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Como já foi relatado, a campanha para coleta de assinaturas em favor da criação de um fundo para habitação popular resultou no envio, pelo FNRU, do projeto de lei ao Congresso Nacional em 1991 (Pandolfi e Espírito Santo, 2014, p. 166). Embora a tramitação tenha sido longa, não houve resistências (explícitas) a este, que é considerado o primeiro projeto de lei de iniciativa popular da democracia recente (Brasil, 1992).

Outras formas de escuta da sociedade também estão previstas no Estatuto da Cidade (Artigo 43, inciso II), como debates, audiências e consultas públicas (Brasil, 2001). De modo mais específico, além dos instrumentos orçamentários que já foram mencionados, é exigida a oitiva da população em pelo menos dois momentos (Artigo 2º, inciso XIII, e Artigo 40, § 4º, inciso I): na implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos e na elaboração e fiscalização do plano diretor (Brasil, 2011). A falta de previsão explícita em outras situações não significa a dispensa da participação, já que há previsões de envolvimento da população (no Artigo 2º, inciso II, e Artigo 4º, § 3º, por exemplo) na gestão urbana em geral.

A audiência pública é definida pelo Decreto nº 8.243, de 2014, como "mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais" (Brasil, 2014a). A consulta pública, por sua vez, consta do mesmo ato normativo como:

> mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação (Brasil, 2014a).

Respeitadas essas diferenças, as audiências e consultas públicas podem ser realizadas para discussão de qualquer decisão governamental e constituem uma alternativa de envolvimento da população mais simples e viável, em comparação com plebiscitos e referendos. Ainda assim, exigem cuidados na organização que podem afetar seu potencial de efetividade. Questões referentes aos atos normativos, momento de realização, escopo, infraestrutura, capacidade institucional,

6. Há referências a plebiscitos realizados no âmbito subnacional. Alguns exemplos são os plebiscitos sobre a criação de distritos administrativos realizados nos municípios paulistas de Campinas (2014) e Rosana (previsto para 2016), além do plebiscito sobre o desmembramento do estado do Pará realizado em 2011.

neutralidade e postura do mediador, metodologia, devolutiva e transparência são alguns desses fatores críticos (Fonseca *et al.*, 2013).

No caso de projetos e empreendimentos com impactos sobre a população, a obrigatoriedade da consulta é defendida por outras normas que ultrapassam o escopo da política urbana. É o caso da legislação ambiental, que estabelece a audiência pública como requisito para o processo de licenciamento de empreendimentos. Também no âmbito internacional, organismos como o Banco Mundial passam a exigir, em suas regras, a oitiva da população afetada pelo empreendimento como condição para aprovação de financiamentos (World Bank, 2001).

Por tudo o que foi exposto, é perceptível que o repertório de instrumentos de participação da sociedade previstos na legislação de política urbana brasileira é bastante amplo e diversificado. Ainda assim, algumas ausências bastante significativas chamam atenção nesse conjunto: *i)* a falta de mecanismos de coordenação dos diversos espaços participativos previstos; e *ii)* a desconsideração das formas de ação direta dos movimentos sociais. Essas duas questões são provocações que estimulam as considerações a seguir.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A previsão ampla de instrumentos de gestão democrática no Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) não significa que sejam efetivamente utilizados ou que produzam os resultados esperados. Dados como aqueles que foram aqui apresentados, sobre a criação de conselhos ou comparecimento a conferências, podem sugerir uma resposta parcialmente afirmativa, mas análises da consequência de suas atuações ainda demandam maiores pesquisas. Por essa limitação, a crítica aqui apresentada diz respeito às possibilidades de funcionamento destes instrumentos meramente em seu sentido formal.

Nesse enfoque, a primeira ausência a ser discutida na política urbana brasileira é a de instâncias de coordenação. A explicitação do amplo repertório de instrumentos participativos, ainda que inspiradora, não traz consigo orientações sobre a articulação desses espaços. Aliás, com raras exceções,[7] a legislação sobre política urbana não prevê qualquer relação entre estes instrumentos. Considerando a desejável possibilidade de que realmente sejam implementados, isso permite a ocorrência de inadequações, sobreposições, duplicidades e até mesmo resultados contraditórios provenientes de instrumentos diferentes.

A diversidade de instrumentos é um aspecto positivo da política, porque permite aos sujeitos interessados diferentes alternativas de intervenção, de acordo com seus interesses e possibilidades. Quando vem desprovida de coordenação,

7. A integração entre o conselho e a Conferência das Cidades, já mencionada, e a escolha dos membros do Conselho Gestor do FNHIS pelo ConCidades foram as únicas exceções encontradas.

no entanto, esta diversidade traduz-se em isolamento e fragmentação, o que não contribui para a efetividade dessa participação. Nessa situação, são compreensíveis críticas como a de Ilse Scherer-Warren, quando pondera que "os novos canais de participação política surgidos têm absorvido membros ativos destes movimentos, contribuindo, creio eu, para o declínio destes" (Scherer-Warren, 2005, p. 58). Em outras palavras, o esforço dedicado a frequentar esse amplo – e desarticulado – conjunto de espaços participativos cobra dos movimentos sociais um pesado preço.

Daí ganham corpo as posturas que envolvem menos participação institucionalizada e mais ação direta por parte dos movimentos sociais. O reconhecimento dessas formas de ação direta – protestos, marchas, ocupações – como formas válidas de expressão política é a segunda grande ausência a ser destacada na legislação sobre gestão democrática da cidade. Neste caso, não é de modo algum uma lacuna surpreendente, posto que estas formas de intervenção no cenário urbano não são formalizadas e ocorrem independentemente de qualquer reconhecimento estatal. São anti-institucionais por sua própria natureza.

Ainda assim, é importante lembrar que iniciativas inicialmente desvinculadas do Estado, como os conselhos comunitários e as assembleias de bairro, foram reconhecidas como válidas e incorporadas às políticas públicas como instrumentos de gestão democrática. Assim nascem os conselhos de políticas, OP, conferências e outros descritos anteriormente. Nos casos de ação direta, sejam de resistência pacífica, como marchas e ocupações, sejam de natureza mais violenta, como as táticas Black Blocs, há uma incapacidade estatal em admitir que há aí uma forma de expressão política válida.

Isso faz com que permaneça à margem da chamada "gestão democrática" das cidades um conjunto amplo de movimentos que, por incapacidade ou por opção, não operam por meio daqueles instrumentos previstos. A ação direta, mais do que uma escolha, termina sendo a única alternativa para que suas demandas sejam apresentadas, tenham visibilidade e produzam resultados efetivos. Quanto mais esses grupos alcançam apoio popular, mais a participação tida como "institucionalizada" – e os movimentos que a ela aderem – é colocada em questão em termos de legitimidade e efetividade.

A breve discussão sobre os movimentos sociais urbanos no Brasil feita neste capítulo reforça a hipótese de que essa diferenciação já existe. De um lado, há um conjunto de movimentos sociais que não apenas integram os espaços participativos, como em larga medida lutaram pela sua criação. Do outro, há movimentos que não aderem a esses instrumentos e mantêm, na ação direta, a principal forma de pressão a favor de suas pautas. No caso dos movimentos retratados neste trabalho, é significativo perceber como há um grupo de movimentos que integra os espaços mais institucionalizados, como conselhos, fóruns e conferências, e outro que se

reúne em frentes e articulações apartadas do Estado. Os quadros transcritos nos anexos deste capítulo, com a composição de alguns destes espaços, tornam essa distinção bastante nítida.

Em princípio, essa dualidade de perspectivas não é prejudicial, mas demonstra riqueza e versatilidade de atuação política por parte da sociedade civil brasileira. Contudo, ao mesmo tempo, ela traz algumas preocupações, em relação a possíveis consequências antidemocráticas, que precisam ser explicitadas. Em primeiro lugar, é necessário reconhecer que a institucionalização da participação provoca uma aproximação entre Estado e movimentos sociais e, além das consequências positivas, essa relação pode trazer efeitos colaterais perversos de desmobilização e perda de autonomia:

> para alguns, a aproximação dos movimentos sociais com o governo federal, particularmente com o Ministério das Cidades, produziu uma desarticulação das lutas e uma cooptação das lideranças. Segundo essa mesma visão, o excesso de participação institucional em conferências, reuniões, em elaboração de diagnósticos, de legislações teria desmobilizado e, consequentemente, enfraquecido os movimentos sociais (Pandolfi e Espírito Santo, 2014, p. 168-169).

Em segundo lugar, a dualidade é preocupante porque há indícios de que numerosa parcela da sociedade brasileira não consegue (ou não quer) vocalizar suas demandas pelos instrumentos da participação institucionalizada. As manifestações de junho e julho de 2013, já mencionadas, são até hoje o maior exemplo de como uma ação política protagonizada por milhões de pessoas passou ao largo de todas as instâncias da gestão democrática das cidades previstas na legislação.

Por fim, é preciso discutir essa dualidade pelos efeitos que pode produzir nos grupos que integram ambas as perspectivas. Para isso, não há como ignorar os resultados da tensão política travada no Brasil, desde 2014, pela disputa da Presidência da República. Com a discussão sobre participação limitada a tratar da sua influência sobre o Poder Executivo, o país assistiu a um Congresso Nacional alheio aos movimentos sociais e livre de quaisquer pretensões de controle pela sociedade intervir de forma contundente sobre a escolha de quem deve ocupar o posto de chefe de Estado e de Governo. Nesta situação, tanto aqueles que aderiram à participação institucionalizada quanto os que preferiram a ação popular direta saem simultaneamente derrotados no cenário político nacional.

A história é o melhor teste para qualquer conceito. Os fatos recentes mostram que a ideia de uma gestão democrática da cidade é um valor a ser defendido, mas ainda precisa ser bastante aperfeiçoada para incluir conjuntos mais amplos de atores e práticas. Com eles, é possível ousar imaginar que se torne um veículo democrático para a transformação da sociedade; sem eles, qualquer debate sobre o tema está sob o risco de ser inteiramente inócuo.

REFERÊNCIAS

ANCOP – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS COMITÊS POPULARES DA COPA E OLIMPÍADAS. **Dossiê megaeventos e violações dos direitos humanos no Brasil**. Rio de Janeiro: Ancop, 2014.

AVELINO, Daniel Pitangueira; SANTOS, José Carlos. Controle social e transversalidades: sinais de participação no planejamento governamental brasileiro. *In*: CARDOSO JUNIOR, José Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela (Orgs.). **PPA 2012-2015**: experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015. v. 2, p. 207-231.

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

BOCCHINI, Bruno. Frente de Resistência Urbana promoveu 21 bloqueios em sete estados. **Agência Brasil**, 18 mar. 2015. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-03/frente-de-resistencia-urbana-promoveu-21-bloqueios-em-sete-estados>. Acesso em: 6 abr. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.710, de 19 de janeiro de 1992. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o seu Conselho Gestor. Brasília: Câmara dos Deputados, 1992. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18521>. Acesso em: 6 abr. 2016.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 6 abr. 2016.

_____. Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades (ConCidades), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm>. Acesso em: 6 abr. 2016.

_____. Ministério das Cidades. "A 5ª Conferência foi um esforço pela democracia", diz secretário executivo, Carlos Vieira. **App Cidades**, 26 nov. 2013. Disponível em: <http://app.cidades.gov.br/5conferencia/387-a-5%C2%AA-confer%C3%AAncia-foi-um-esfor%C3%A7o-pela-democracia%E2%80%9D,-diz-secret%C3%A1rio-executivo,-carlos-vieira.html>. Acesso em: 6 abr. 2016.

_____. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 6 abr. 2016.

_____. Ministério das Cidades. Resolução nº 200, de 5 de agosto de 2014. Aprova o Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades (PMCMV-E). Brasília: MCidades, 2014b. Disponível em: <http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=678:resolucao-200-mcmv-entidades&catid=75:minha-casa-minha-vida-entidades&Itemid=98>. Acesso em: 6 abr. 2016.

_____. _____. Portaria nº 81, de 10 de março de 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016a.

_____. _____. Secretaria Nacional de Habitação. **Entidades habilitadas e requalificadas**. Brasília: MCidades, 2016b. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/EO_HABILITADAS_REQUALIFICADAS.pdf>. Acesso em: 3 maio 2016.

CARLOS, Euzeneia. **Controle social e política redistributiva no orçamento participativo**. Vitória: Edufes, 2015.

CASTELLS, Manuel. **The city and the grassroots**. London: Edward Arnold, 1983.

CMP – CENTRAL DOS MOVIMENTOS POPULARES. CMP: um instrumento de luta dos movimentos populares. **CMP**, 13 out. 2015. Disponível em: <http://www.cmp.org.br/a-cmp/historia>. Acesso em: 6 abr. 2016.

CONAM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES. **Conam**: uma história de luta. [s.l.]: [s.d.]. Disponível em: <http://www.conam.org.br/historico/>. Acesso em: 6 abr. 2016.

DIAS, Nelson (Org.). **Esperança democrática**: 25 anos de orçamentos participativos no mundo. São Brás de Alportel: In Loco, 2014.

FEDOZZI, Luciano. Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 100, p. 93-107, jan.-jun. 2001.

FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. **Autogestão e habitação**: entre a utopia e o mercado. 2014. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

FONSECA, Igor Ferraz *et al*. **Fatores críticos das audiências públicas do governo federal**. Brasília: SG; IPEA, 2013. (Nota Técnica, n. 4).

FSM – FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. Quito; Barcelona; Porto Alegre: FSM, 2006. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2016.

FSU – FÓRUM SOCIAL URBANO. **Nos bairros e no mundo, em luta pelo direito à cidade, pela democracia e justiça urbanas**. Rio de Janeiro: FSU, 2010. Disponível em: <https://forumsocialurbano.wordpress.com/convocatoria/>. Acesso em: 6 abr. 2016.

GOHN, Maria da Glória. **A força da periferia**: a luta das mulheres por creche em São Paulo. Petrópolis: Vozes, 1985.

_____. **Movimentos sociais e lutas pela moradia**. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LOURENÇO, Luana. Dilma anuncia mais R$ 50 bilhões para obras de mobilidade urbana. **Agência Brasil**, 24 jun. 2013. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-06-24/dilma-anuncia-mais-r-50-bilhoes-para-obras-de-mobilidade-urbana>. Acesso em: 6 abr. 2016.

MPL – MOVIMENTO PASSE LIVRE. **Apresentação**. [s.l.]: [s.d.]. Disponível em: <http://saopaulo.mpl.org.br/apresentacao/>. Acesso em: 6 abr. 2016.

MTST – MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO. **As linhas políticas do MTST**. [s.l.]: [s.d.]. Disponível em: <http://www.mtst.org/quem-somos/as-linhas-politicas-do-mtst/>. Acesso em: 6 abr. 2016.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948.

PANDOLFI, Dulce; ESPÍRITO SANTO, Wecisley Ribeiro. Movimentos sociais urbanos e esfera pública: questões para o debate. *In*: LOPES, José Sérgio Leite; HEREDIA, Beatriz Maria Alasia (Orgs.). **Movimentos sociais e esfera pública**: o mundo da participação. Rio de Janeiro: CBAE, 2014. p. 158-187.

PERUZZO, Cicilia M. Krohling. Movimentos sociais, redes virtuais e mídia alternativa no junho em que "o gigante acordou" (?). **Matrizes**, São Paulo, ano 7, n. 2, p. 73-93, jul.-dez. 2013.

REDEOP – REDE BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. **Pesquisas quantitativa e qualitativa da Rede Brasileira de OP**. Guarulhos: Redeop, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/uUmek6>. Acesso em: 6 abr. 2016.

ROMERO, José Luis. **América Latina**: as cidades e as ideias. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de movimentos sociais**. 3. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

SINTOMER, Yves *et al*. **Aprendendo com o Sul**: o orçamento participativo no mundo – um convite à cooperação global – estudo. Tradução de Alberto Melo. Bonn: Engagement Global gGmbh, 2012 (Diálogo Global, n. 25).

TERRA LIVRE. **Novo site da resistência urbana**. [s.l.]: [s.d.]. Disponível em: <http://terralivre.org/2013/03/novo-site-da-resistencia-urbana/>. Acesso em: 6 abr. 2016.

UNMP – UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR. **Um pouco de nossa história**. [s.l.]: [s.d.]. Disponível em: <http://goo.gl/N35Yjw>. Acesso em: 6 abr. 2016.

WORLD BANK. **Operational Policy 4.12 – Involuntary Resettlement**. Washington: World Bank, 2001. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTFORESTS/Resources/OP412.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2016.

WSF – WORLD SOCIAL FORUM INTERNATIONAL COUNCIL. **Charter of Principles du World Social Forum**. São Paulo: WSF, 2001. Disponível em: <http://memoriafsm.org/page/carta>. Acesso em: 6 abr. 2016.

ANEXO A

QUADRO A.1
Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU): membros (2016)

Movimentos populares	
Central de Movimentos Populares (CMP) Confederação Nacional de Associações de Moradores (Conam) Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB)	Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM) União Nacional por Moradia Popular (UNMP)
ONGs	
ActionAid do Brasil Cáritas Brasileira Centro de Assessoria à Autogestão Popular (Caap) Cearah Periferia Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social (Cendhec) Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase)	Fundação Bento Rubião Habitat para Humanidade Brasil Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Instituto Pólis) Terra de Direitos
Associações de classe e de pesquisa	
Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo (Abea) Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB) Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP) Conselho Federal de Serviço Social (Cfess) Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica (Fenae)	Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (Fenea) Federação Nacional de Arquitetos (FNA) Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenheiros (Fisenge) Observatório das Metrópoles – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Fonte: FNRU, disponível em: <www.forumreformaurbana.org.br>.

ANEXO B

QUADRO B.1
International Alliance of Inhabitants (2007 e 2014)

2007	2014
Promoting group	*Coordination committee*
President of the Unione Inquilini, Italy (coordinator) *President of the Cooperativa Coralli, Italy* *Spoksman of the Droit au Logement, DAL, France* *Coordinator of the Continental Front of Municipalities Organizations, Mexico* *Representative of the Independent Coordination Emiliano Zapata, Mexico* *Representative of the Dominican Republic* *Segretary General of the Urban Initiatives Group, Peru* *Representative of the National Conference of Inhabitants' Associations, Brazil* *President of the Popular Research Centre for City Action, Senegal* *Group of Technical Support:* *AITEC, France* *CENCA, Peru* *PROCAM, Peru* *Coordinator PGU and UN-Habitat Latin America and Caribbean*	*Unione Inquilini, IAI Global Coordinator, Italy* *Conam, Brazil* *Ucisv-Ver, Mexico* *Fedevi, IAI Coordinator for Southern America, Argentina* *IAI Coordinator for Central America, Mexico* *RNHC-Assoal, IAI Coordinator for Central and Francophone Africa, Cameroun* *IAI Coordinator for Southern and Anglophone Africa, Zimbabwe* *Coophabitat, IAI Coordinator for Caribbean, Dominican Republic* *Invitees:* *UPU Coordinator, Italy* *Proud, Interim Coordinator IAI India* *Usacai, United States* *Cenca, Peru* *Chair Usacai, IAI Coordinator for Northern America, United States* *IAI Coordinator for Tunisia* *DPU University London, France*

Fonte: IAI, disponível em: <http://www.habitants.org>.

ANEXO C

QUADRO C.1
Fórum Social Urbano (FSU): organizadores (2010)

Movimentos e entidades	
Anteag Círculo Palmarino Ettern Farj FNRU Fenea Grupo de Educação Popular Ibase Ippur Iser	Justiça Global Mandato M. Freixo MNU MST MTD PACs Pão e Rosas Pela Saúde PVNC Rede de Comunidades Contra Violência
Mídia	
Agência Pulsar APN Brasil de Fato Caros Amigos Ciranda CMI Direito à Cidade Fazendo Media	Festival de Cinema Rebelde Intervozes NPC O Cidadão Passa Palavra Renajorp Vírus Planetário

Fonte: FSU (2010), disponível em: <forumsocialurbano.wordpress.com>.

ANEXO D

BOX D.1
Resistência urbana: Frente Nacional de Movimentos – membros (2016)

- Círculo Palmarino;
- Movimento das Famílias Sem Teto (MFST);
- Movimento da Luta Popular (MLP);
- Movimento Popular por Moradia (MPM);
- Movimento dos Sem Teto da Bahia (MSTB);
- Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST);
- Movimento Urbano dos Sem Teto (Must);
- Resistência Camponesa e Urbana do Piauí;
- Terra Livre – Movimento popular do Campo e da Cidade;
- Brigadas Populares;
- Movimento Luta Socialista;
- Nós da Sul;
- Comitê Popular da Copa.

Fontes: Terra Livre ([s.d.]) e Bocchini (2015).

ANEXO E

QUADRO E.1
ConCidades: composição do quinto mandato – titulares (2016)

Poder público federal (dezesseis)	
Ministério das Cidades (três vagas) Casa Civil Ministério da Cultura Ministério da Fazenda Ministério da Integração Nacional Ministério da Saúde Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Ministério do Meio Ambiente Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Ministério do Trabalho e Emprego Ministério do Turismo Ministério da Ciência e Tecnologia Secretaria de Relações Institucionais Caixa Econômica Federal
Poder público estadual (nove)	
Estado da Paraíba Estado do Paraná Estado da Bahia Estado do Ceará Estado do Amapá	Estado de Rondônia Estado de São Paulo Estado de Mato Grosso Unale
Poder público municipal (doze)	
Confederação Nacional de Municípios (CNM) (duas vagas) Frente Nacional de Prefeitos (FNP) (duas vagas) Associação Brasileira de Municípios (ABM) Associação Brasileira de Cohabs e Agentes Públicos de Habitação (ABC)	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae) Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Públicos de Transporte Urbano e Trânsito (FNSDPTUT) Frente Nacional de Vereadores pela Reforma Urbana (Frenavru) (quatro vagas)
Movimento popular (23)	
Conam (seis vagas) UNMP (seis vagas)	MNLM (cinco vagas) CMP (cinco vagas)
Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa (seis)	
Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB) Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes)	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur) Associação Brasileira de Ensino em Arquitetura e Urbanismo (Abea) Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU)
ONGs (quatro)	
Habitat para a Humanidade Cearah Periferia	Terra de Direitos Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase)
Empresários (oito)	
Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) (duas vagas) Confederação Nacional do Comércio (CNC) Associação Brasileira de Cimento Portland (ABCP) Confederação Nacional das Indústrias (CNI)	Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF) Confederação Nacional dos Transportes (CNT) Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB)
Trabalhadores (oito)	
Central Única dos Trabalhadores (CUT) Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transporte (CNTT) Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanitários (FNA) Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica (Fenae)	Federação Nacional dos Engenheiros (FNE) Federação Nacional dos Urbanitários (FNU) Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA) Federação Intersindical de Engenheiros (Fisenge)

Fonte: ConCidades, disponível em: <www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades>.

ANEXO F

QUADRO F.1
Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS): composição – titulares (2016)

Governamentais	
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação Ministério da Cultura Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Ministério da Fazenda Ministério da Integração Nacional	Ministério do Meio Ambiente Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Ministério da Saúde Ministério do Trabalho e Previdência Social Caixa Econômica Federal
Não governamentais	
Central de Movimentos Populares Confederação Nacional das Associações de Moradores Movimento Nacional de Luta pela Moradia União Nacional por Moradia Popular Confederação Nacional da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo	Confederação Nacional das Instituições Financeiras Federação Nacional dos Urbanitários Federação Nacional dos Engenheiros Federação Nacional de Arquitetos e Urbanistas Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional Habitat para Humanidade Brasil

Fonte: Portaria MCidades nº 81/2016 (Brasil, 2016a).