



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

RECONHECIMENTO, REDISTRIBUIÇÃO E DISSENSO NA POLÍTICA DE PLANEJAMENTO
URBANO

José Ricardo Vargas de Faria (UFPR / Ambiens) - jrvfaria@gmail.com

*Doutorando pelo IPPUR/UFRJ, professor do Departamento de Transportes da UFPR e cooperado da Ambiens
Cooperativa*

RECONHECIMENTO, REDISTRIBUIÇÃO E DISSENSO NA POLÍTICA DE PLANEJAMENTO URBANO

Os programas e as ações desenvolvidos no âmbito da política urbana permitem uma leitura que remeta à compreensão das lutas sociais e, na perspectiva que se pretende explorar neste trabalho, ao debate proposto por Nancy Fraser e Axel Honneth (2003) – conhecidos como terceira geração da Escola de Frankfurt – que as compreende como lutas por reconhecimento ou por redistribuição. Aprofundando especificamente a luta pelo “planejamento urbano” ou, concretamente, pelos planos diretores participativos pretende-se explorar a categoria do dissenso, proposta por Rancière (1995), como da crítica ao debate reconhecimento versus redistribuição. O que se pretende argumentar é que ambas as perspectivas estão circunscritas à noção de “todo sistêmico”, na medida em que propõe que a desigualdade, seja em forma de diferenças na participação da riqueza material, seja na forma de desrespeito às identidades coletivas, seriam superadas pela *inclusão*. A análise proposta neste texto deve tomar esta questão em consideração: não se trata apenas de investigar a distribuição dos recursos, os beneficiários, etc. da política urbana. É fundamental identificar e compreender as cenas disruptivas que instauram “mundos polêmicos que desfazem a ordem policial” (Rancière, 1995, p.378)

1. Introdução

No dia 19 de dezembro de 2002, o recém eleito presidente Luiz Inácio Lula da Silva, anunciava oficialmente, em uma reunião com prefeitos do Partido dos Trabalhadores, a criação do Ministério das Cidades, destacando o papel que deveria desempenhar na aproximação entre governo federal e prefeiturasⁱ. A justificativa era a necessidade de integração das políticas urbanas que, segundo documentos da equipe de transição eram desarticuladas e irracionaisⁱⁱ.

Desde o programa de governo, a questão do desenvolvimento urbano aparece com significativo destaque, entendida como fundamental para a ampliação da produção, a melhoria do fluxo de bens e serviços e da qualidade de vida da população urbanaⁱⁱⁱ. Possivelmente em função da incorporação destes novos elementos, ou talvez do apelo discursivo da idéia, a criação do ministério, que substituía a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, foi saudada como uma das mais importantes inovações naquele momento. A poucos dias do final do seu mandato presidencial, Fernando Henrique Cardoso afirmava: “Acho que o Lula está certo em criar o Ministério das Cidades”^{iv}.

Além da integração das políticas, da aproximação com as prefeituras e da centralidade da questão urbana para o desenvolvimento do país e a melhoria da qualidade de vida das pessoas, o Ministério das Cidades, na definição de seu objetivo^v e nos discursos que justificavam sua existência, se apresentava como solução institucional para o atendimento da demanda dos movimentos sociais urbanos e da reforma urbana. Nesta perspectiva, o Ministério das Cidades também aparece, em diversas referências, como uma das pastas da área social, pois o direito à cidade, bandeira recorrente nos discursos da reforma urbana, defende a cidade não apenas como lócus do desenvolvimento econômico, mas como espaço de sociabilidade, de integração cultural, de redistribuição econômica e de garantia da dignidade humana. A gestão democrática e o cumprimento da função social da propriedade, elementos centrais do ideário do direito à cidade, foram alçados a princípios do arcabouço institucional relacionado ao desenvolvimento urbano. “A articulação de movimentos populares e entidades que defenderam a Emenda Popular de Reforma Urbana” (GRAZIA DE GRAZIA, 1993, p.6) – que esteve na origem do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) – reivindicou a incorporação pela Constituição Federal de 1988 destes princípios e, posteriormente, o Estatuto da Cidade e a definição institucional dos objetivos do Ministério das Cidades também os incorporam.

Neste sentido, os programas e as ações desenvolvidos no âmbito da política urbana permitem uma leitura que remeta à compreensão das lutas sociais e, na perspectiva que se pretende explorar neste trabalho, ao debate proposto por Nancy Fraser e Axel Honneth

(2003) – conhecidos como terceira geração da Escola de Frankfurt – que as compreende como lutas por reconhecimento ou por redistribuição. Aprofundando especificamente a luta pelo “planejamento urbano” ou, concretamente, pelos planos diretores participativos pretende-se explorar a categoria do dissenso, proposta por Rancière (1995), como da crítica ao debate reconhecimento versus redistribuição.

É importante destacar, *a priori*, que, do ponto de vista institucional, o campo em estudo – amplo, portador de distintas racionalidades e articulador de diferentes atores sociais – está estruturado segundo o objeto de atuação das secretarias vinculadas ao Ministério das Cidades: Habitação; Transporte e Mobilidade; Saneamento Ambiental; Programas Urbanos. A análise que se propõe desenvolver neste artigo, refere-se especificamente ao Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana, desenvolvido no âmbito da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, destinado a apoiar a elaboração, divulgar, fiscalizar, avaliar e capacitar para a implementação dos planos diretores municipais. Estas ações, como sugerem as referências institucionais do Ministério das Cidades, tem por objetivo implementar o Estatuto da Cidade e garantir a “ampliação do acesso, por parte da população de menor renda, à terra urbanizada”^{vi}.

Dentre estas ações o Ministério das Cidades promoveu uma campanha na qual foram realizadas mais de 390 atividades em cerca de 1.350 municípios, que envolveram em torno de 21.000 participantes, entre gestores públicos e sociedade civil. O governo Federal, também investiu cerca de R\$ 60 milhões em planos diretores de 550 municípios. A disseminação de experiências de planejamento urbano por todo o país está também relacionada à obrigatoriedade instituída pelo Estatuto da Cidade de adoção de Planos Diretores por municípios com mais de vinte mil habitantes ou que fazem parte de regiões metropolitanas. Afora os recursos federais, alguns estados da federação e municípios desenvolveram programas próprios de financiamento de planos municipais que ampliaram ainda mais estes números^{vii}. De modo geral o que se defendia é que, além da questão do acesso à terra, os Planos Diretores seriam capazes de introduzir princípios de gestão democrática e participação na elaboração do planejamento, gerando cidades mais justas, uma vez que o planejamento seria construído com um olhar diferenciado, não o olhar tecnicista e autoritário que marcou o planejamento urbano no Brasil em períodos anteriores. A ampliação de espaços de democracia seria a continuidade de um processo de fortalecimento da esfera pública iniciado com a Constituição de 1988. Os resultados deste processo, porém, ainda não podem ser completamente dimensionados e neste sentido, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos executou um programa de avaliação^{viii} e capacitação para implementação dos planos diretores municipais.

2. Luta pelo Planejamento como Luta por Reconhecimento

As organizações e os movimentos sociais ligados à reforma urbana constituem, pelo menos discursivamente, uma das principais forças na formação do Ministério das Cidades e posterior formulação da política urbana, com a capacidade de transformar bandeiras históricas, como a gestão democrática e o cumprimento da função social da propriedade, em princípios da referida política. Parte significativa destes movimentos e organizações se articulam em torno do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)^{ix} que é “uma coalizão de organizações que reúne movimentos populares, organizações não-governamentais, associações de classe e instituições acadêmicas e de pesquisa em torno da defesa da reforma urbana, da gestão democrática e da promoção do direito à cidade” (SANTOS JUNIOR, p. 10).

Em que pese os divergentes relatos sobre a formação do FNRU e sem pretender caracterizá-los como elementos de um palimpsesto histórico a que se refere George Orwell (1984), é possível afirmar que “a articulação de movimentos populares e entidades que defenderam a Emenda Popular de Reforma Urbana” (GRAZIA DE GRAZIA, 1993, p.6) esteve em sua origem. O capítulo da política urbana na Constituição Federal de 1988 incorporou algumas propostas desta emenda, como por exemplo: (i) o conceito de função social da propriedade urbana, (ii) o usucapião especial urbano, (iii) o imposto territorial urbano progressivo e (iv) a possibilidade de desapropriação de terras ociosas com pagamento em títulos da dívida pública. Nos anos seguintes esta articulação consolidou-se realizando o I, II e III Fórum Nacional de Reforma Urbana, em dezembro de 1988, 1989 e 1991, respectivamente (GRAZIA DE GRAZIA, 1993, p. 5-9). Desde o início, este Fórum contava com a participação expressiva de ONG's na coordenação das atividades, especialmente a FASE e o Instituto Polis, e de entidades representativas de profissionais (engenheiros, geógrafos, arquitetos e urbanistas). Além destes, compunham a coordenação: (i) o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN)^x, (ii) a União dos Movimentos de Moradia, atual União Nacional por Moradia Popular (UNMP)^{xi}, (iii) a Pró-Central de Movimentos Populares, atual Central de Movimentos Populares (CMP)^{xii} e (iv) a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM)^{xiii}. Estes movimentos populares constituiriam a base social da atuação do FNRU.

Aos movimentos e organizações ligados à reforma urbana são associadas três referências que justificam a análise justificam-se pelo menos por três motivos: (i) a legislação urbana brasileira foi influenciada pela atuação destes movimentos (Constituição Federal e Estatuto da Cidade), (ii) houve a participação dos movimentos sociais na composição do Ministério das Cidades. De acordo com um levantamento realizado por Ramon Gusso

(2010) verifica-se que entre os cinco secretários do mandato de Olívio Dutra no Ministério das Cidades (2003 a 2005), havia ao menos uma indicação direta do Fórum de Reforma Urbana (Secretaria de Programas Urbanos – Raquel Rolnik) além de outros nomes como Jorge Hereda (Secretário de Habitação) e Ermínia Maricato (Secretária Executiva) que foram apoiados por movimentos sociais ou participaram do movimento da reforma urbana, (iii) os documentos oficiais e institucionais elaborados pelo Ministério das Cidades, responsável pela política urbana, remetem, e de certo modo procuram responder, aos princípios da reforma urbana, acima enunciados, e às demandas dos movimentos sociais ligados à reforma urbana.

Desta forma, caberia então verificar a hipótese de que o campo político formado em torno das questões urbanas foi significativamente influenciado pela pauta da reforma urbana – a partir do argumento de Francisco de Oliveira (2007, p.15-6) de que a força de uma invenção política está na sua capacidade de prender os atores sociais à pauta e à agenda de questões que propõe, definindo a estabilidade do campo político. Esta verificação, portanto, é que deveria constituir parte do trabalho de pesquisa desenvolvido como suporte à esta tese. Contudo, é necessário antes problematizar, ainda que brevemente, esta questão.

Articulados, as entidades e movimentos ligados à reforma urbana construíram uma agenda centrada em alguns princípios fundamentais. Uma das referências primeiras é o *Tratado sobre a Questão Urbana: por cidades, vilas e povoados, justos, democráticos e sustentáveis*, elaborado durante Fórum Internacional de Reforma Urbana, realizado entre os dias 31 de maio e 4 de junho de 1992 como parte das atividades paralelas à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Neste tratado, destacam-se três princípios: (i) Direito à Cidadania, (ii) Gestão Democrática da Cidade, (iii) Função Social da Cidade e da Propriedade (GRAZIA DE GRAZIA, 1993, p. 284). Além destes pontos, Santos Junior (2009, p.8-11) destaca ainda a “municipalização da política urbana [...] e a inversão de prioridade no tocante à política de investimentos urbanos” como elementos fundamentais da agenda da reforma urbana, que vêm sendo construídos desde a década de 1960 e que compõem aquilo que o autor denomina de *um ideário reformista em disputa desde o processo de redemocratização*.

Os três princípios apontados podem ser interpretados como luta por reconhecimento, tal como proposto por Honneth (2003), na medida em que se tratam do reconhecimento de direitos e, em última instância, do reconhecimento social entendido como luta pela superação da expressão institucional do desrespeito, da forma contemporânea de injustiça que se impõe à uma “conception of the good life” (HONNETH, 2003, p.114). Faria (2010) lembra que

a categoria “luta pelo reconhecimento” foi proposta por Hegel desde os chamados “escritos de Jena” (ou seja, estudos realizados entre 1801 e 1806, período em que Hegel residia e lecionava em Jena). É desta fase que vêm as idéias que estão sendo re-atualizadas e re-introduzidas no debate filosófico e das ciências sociais para explicar as origens dos conflitos sociais. Assim, o tema do reconhecimento tem ocupado um lugar de destaque na filosofia desde que Hegel, ao interpretar o conflito como mecanismo de transformação social na construção de uma sociedade em que as relações sociais são mais estruturadas, introduz a categoria do respeito e do reconhecimento intersubjetivo como o motor destes conflitos. (FARIA, 2010, p.1)

Retomando a perspectiva hegeliana, em conjunto com a análise de outros autores, tal como Charles Taylor, Honneth (2003) propõe que o reconhecimento passa por lutas que buscam conferir significância na esfera pública, instituir identidades coletivas e construir equidade legal. Nesta concepção, a incorporação dos princípios propugnados pelo Fórum de Reforma Urbana em diferentes esferas institucionais representa um esforço de reconhecimento. Contudo, em que pese os investimentos realizados nesta direção, sejam por movimentos sociais, organizações ou governos, alguns autores, como Villaça (2005) e Burnett (2009), questionam a efetiva realização dos pressupostos e princípios evidenciados no Estatuto da Cidade por intermédio dos planejamento urbano. Questionam qual o papel que os planos de fato cumpriram na produção do urbano, no ordenamento do território e no estabelecimento de diretrizes de ação dos setores públicos e privados. Segundo Villaça

“Desde que a idéia de Plano Diretor surgiu no Brasil há sete décadas, não se tem notícia de uma cidade brasileira, uma administração municipal sequer, que tenha sido minimamente pautada, mesmo que por poucos anos, por um Plano Diretor com um nível de abrangência, ambições e objetivos que ultrapassassem significativamente os do zoneamento” (Villaça, 2005, p.17).

Burnett (2009) acirra ainda mais a polêmica ao argumentar que o movimento da reforma urbana se deixou levar pela “ilusão do urbanismo reformista” na medida em que concentrou seus esforços na questão da participação em processos de planejamento, que seriam, segundo o autor, “as bandeiras próprias do idealismo pequeno-burguês, [...] desmobilizam e desorganizam as classes populares e seus movimentos coletivos, isto é, de base política” (BURNETT, 2009, p.80). O autor afirma que

o Plano Diretor se propõe garantir, a partir de 2005, terra urbanizada e bem localizada aos mais pobres em milhares de municípios do país. Apesar da reduzida participação popular, baixa taxa de aprovação da legislação e quase nula implementação de suas propostas, se afirma como “instrumento de Reforma Urbana” e o Movimento se concentra no Direito Urbanístico como meio para alcançar a “cidade de todos”. Através da análise histórica dos vinte anos que separam a crítica da adesão ao Plano Diretor, apoiada em estudo teórico e pesquisa de campo sobre experiências significativas de planejamento participativo no Brasil, este trabalho demonstra que, ao assumir valores da democracia burguesa e submeter a luta urbana aos procedimentos institucionais do planejamento, o Movimento da Reforma Urbana compromete a autonomia das organizações populares e contribui para acumulação e

reprodução capitalista no espaço urbano, agravante da tragédia das cidades (BURNETT, 2009, p.8).

Em um extremo, argumenta-se que os planos diretores seriam capazes de garantir acesso à terra urbanizada para as populações mais pobres, em outro, defende-se que não apenas esta possibilidade não se realiza, mas o investimento na elaboração dos planos desmobiliza as lutas sociais recrudescendo ainda mais a acumulação, a concentração e a espoliação urbanas. A polêmica não se restringe à pertinência dos planos diretores, mas avança nos conteúdos, nos métodos de elaboração, na aplicabilidade, etc. Polêmicas que se realizam em disputas. Em resumo, o reconhecimento é, dialeticamente, desconhecimento, obnubilação do que não se reconhece. Oliveira (2007, p.15), citando Rancière, afirma que fazer política é pautar o movimento do outro, dos seus adversários, é impor uma pauta de ação e uma agenda de questões pelo qual o outro deverá se movimentar – mesmo que seja para mudar ou sair da agenda proposta – instaurando um campo de conflito. É a disputa desenvolvida no interior do campo que permite a própria mudança de qualidade da política e sua capacidade criativa de invenção.

2. Moradia e Redistribuição

Uma referência esclarecedora da atuação do FNRU é o enfrentamento da “espoliação urbana” definida por Kowarick (1979, p.59) como “o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho”. No relatório do encontro nacional do FNRU no ano de 2003, em que consta a proposta de uma plataforma para a política de desenvolvimento urbano, se afirma:

O processo de urbanização no Brasil, acelerado e caótico, atendeu aos interesses do desenvolvimento e da produção capitalistas, em um modelo de acumulação desigual, que excluiu sistematicamente a maioria da população do acesso a bens, serviços e direitos. Assim, as cidades brasileiras se constituem em importantes mecanismos de reprodução e acumulação do capital. A forma como estão (des)organizadas e (des)ordenadas se converte em meio de acumulação de capital. Transformando-se, simultaneamente, em um mecanismo de “espoliação urbana”, onde violência e precariedade estão intrinsecamente ligadas. Dentro da lógica de mercado, exacerbada pela globalização, vemos emergir formas de marginalização, expressas na segregação residencial e social. (FNRU, 2010)

A formulação destes princípios que constituem o ideário reformista é a expressão mediada de uma reivindicação fundamental: a cidade. Uma reivindicação feita pelos não-contados, para usar a expressão de Rancière (1995) e Oliveira (2007). Essa idéia, freqüente

na literatura brasileira sobre o urbano, remete à idéia de que a produção das cidades desconsidera (ou considera como externalidade, efeito indesejado, consequência) a pobreza e, em decorrência disto, o zoneamento, a produção habitacional, a prestação de serviços (enfim, o planejamento urbano) são feitos apenas para uma parcela da população (ROLNICK, 1997), que é aquela que se confunde com o todo, em referência, novamente, à tese de Rancière (1995). As lutas sociais instituem, pelo conflito, uma divisão: os cidadãos das favelas e das ocupações – transgressões da ordem jurídica – quando reivindicam ser considerados pela política urbana, por exemplo, instituem “esses mundos litigiosos, esses mundos paradoxais em que se revelam dois recortes do mundo sensível” (RANCIÈRE, 1995, p.375) aquele em que os favelados existem e aquele em que não existem como sujeitos políticos.

Ainda como expressão não mediada, é muitas vezes na questão da moradia que as reivindicações encontram expressão política, pelas ocupações, pela autoconstrução, etc. Com efeito, deve-se reconhecer que as entidades e movimentos sociais ligados à reforma urbana também estabelecem pautas e repertórios de ação específicos e a moradia ocupa um lugar central na agenda de questões de pelo menos dois dos quatro movimentos sociais de atuação nacional que compõem a coordenação do FNRU – o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) e a União Nacional por Moradia Popular (UNMP). Uma breve leitura da política habitacional pode auxiliar a identificar parte das contradições que devem ser exploradas na pesquisa que dá embasamento à tese. Santos Junior (2009) sistematiza as ações implantadas pelo Governo Federal no período de 2003 a 2007 classificando-as segundo o objeto de atuação das secretarias vinculadas ao Ministério das Cidades: Habitação; Transporte e Mobilidade; Saneamento Ambiental; Programas Urbanos e relaciona com as pautas que mobilizaram o FNRU, identificando três questões^{xiv}: (i) a constituição do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; (ii) a formulação da Política Nacional de Habitação; (iii) a implantação do programa Crédito Solidário. Na raiz dessas questões está uma categoria central, a moradia popular.

Essencialmente associada aos princípios da gestão democrática e da inversão de prioridades na política de investimentos urbanos, esta primeira pauta analisada apresenta diversos elementos que demonstram os avanços e os limites da incidência dos movimentos sociais urbanos na definição dos rumos da política urbana, além de evidenciar pistas da influência dos demais atores sociais que compõem o campo.

No longo histórico de tramitação do projeto, que passou a ser denominado de Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (PL 2.710/92), entre os anos de 1997 e 2001, as Comissões Parlamentares responsáveis pela análise aprovaram o texto. Contudo, a votação no Congresso Nacional não ocorreu. Em 2004, o Governo Federal apresenta um substitutivo ao projeto (PLC 00036/2004) que altera dois pontos fundamentais da proposta: (i)

desvincula o repasse de recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU); (ii) restringe o acesso aos recursos por cooperativas e associações populares. Com esta nova redação o projeto foi aprovado e sancionado pela Presidência, transformando-se na Lei 11.124 de 16 de Junho de 2005 (SANTOS JUNIOR, 2009, p. 15-6). Desta forma, o Fundo que tinha como propósito inicial se constituir em uma ferramenta de gestão popular dos recursos para habitação, se consolida, essencialmente, como instrumento de repasse de recursos às outras esferas de governo (estaduais e municipais). Esvazia-se significativamente o que havia de caráter insurgente na proposta, em termos da disputa de classe pelo controle e apropriação do fundo público, ainda que indubitavelmente tenha significado um avanço na destinação de recursos para habitação.

Após a sanção da lei, O FNRU mantém o FNHIS como pauta central da sua agenda política, redirecionando o foco para: “(i) a regulamentação da lei de criação do Sistema e a instituição do Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social; (ii) a alocação de recursos públicos para efetivar seu funcionamento e (iii) a alteração da lei de criação do Fundo, de forma a viabilizar o acesso aos recursos pelas cooperativas e associações populares” (SANTOS JUNIOR, 2009, p.16).

Em junho de 2006 o decreto nº. 5.796 institui o Conselho Gestor do Fundo, composto por 24 membros com representação paritária entre órgãos governamentais e representações da sociedade civil. Uma mudança importante em relação à representação da sociedade civil é a inclusão, além dos movimentos populares e centrais sindicais que constavam na proposta original, de três representantes do setor empresarial, um representante de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e um representante de organizações não governamentais. Esta composição espelha a estrutura do Conselho Nacional das Cidades e denota um arranjo de forças distinto, especialmente pela incorporação do setor empresarial.

Quanto à aplicação de recursos, o FNRU reivindicava a destinação ao FNHIS de R\$ 4,4 bilhões no período 2006-2007. Em 2006, foram aplicados, com recursos do FNHIS, R\$ 1,022 bilhão nas ações de Apoio a Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários (R\$ 893,1 milhões) e Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para famílias de baixa renda (R\$ 128,9 milhões) (SANTOS JUNIOR, 2009, p.16-7) A ação que recebeu a maioria dos recursos objetiva:

apoiar estados, Distrito Federal e municípios nas intervenções necessárias à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia ou em situações de risco, visando a sua permanência ou realocação, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento ambiental e inclusão social (BRASIL, 2009, p.47).

Constitui-se, portanto em transferências para outras esferas de governo com o objetivo de apoiar a urbanização e regularização de assentamentos precários. A partir de 2007, os recursos do FNHIS são incorporados ao Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e é possível desta forma analisar com mais clareza a distribuição dos recursos destinados à habitação. O total de investimentos contratados no PAC Habitação^{xv} no período de 2007 a 2009, é da ordem de R\$ 154 bilhões.

A primeira observação necessária é a de que apenas um terço dos recursos do Orçamento Geral da União passa pelo FNHIS e, portanto, pela estrutura de controle social a ele vinculada. Somando a estes, os recursos do PAC saneamento, da ordem de R\$ 32,2 bilhões, este percentual seria ainda mais reduzido. Mas acima de tudo destaca-se que a política habitacional presente no PAC concentra-se essencialmente (92%) no financiamento habitacional via Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), ou seja, destina-se à parcela da população com capacidade de endividamento que corresponde, segundo o cálculo da Fundação João Pinheiro, a aproximadamente 10% do déficit habitacional.

Se na análise dos investimentos em habitação for incluído o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) – programa do Governo Federal que disponibiliza R\$ 34 bilhões para “construção de 1 milhão de moradias para famílias com renda de até 10 salários mínimos” – dos limites da política redistributiva. Apesar do alto subsídio previsto pelo programa, apenas 14% da demanda habitacional será atendida, pois as famílias com renda inferior a 3 salários mínimos, faixa de renda na qual se encontram 90,9% do déficit (6,55 milhões de famílias), deverão receber apenas 400 mil unidades. As faixas de renda de 3 a 10 salários mínimos que contribuem com 9,1% do déficit, receberão 60% das unidades e 53% do subsídio público.

Como demonstram Arantes e Fix (2010), o subsídio público previsto no pacote habitacional com recursos da União e do FGTS é destinado quase exclusivamente (97%) à oferta e produção direta por construtoras privadas, sendo que na faixa de 0 a 3 salários mínimos a oferta é ao poder público, o que “significa que a construtora define o terreno e o projeto, aprova junto aos órgãos competentes e vende integralmente o que produzir para a Caixa Econômica Federal, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, sem risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades”. Nesta faixa o modelo habitacional proposto pela Caixa – operadora financeira do programa – é de 32 m² de área útil cujo valor pago para a as construtoras pode chegar R\$ 1.400,00 por m². Nas faixas de renda de 3 a 10 salários mínimos – que “o mercado imobiliário [...] considera mais lucrativa” – as empresas comercializam diretamente, agenciando o financiamento da Caixa. “Tal como é desenhado pelo pacote, o subsídio, neste caso, tem a família sem-teto como ‘álibi social’

para que o Estado favoreça, na partição da riqueza social, uma fração do capital, a do circuito imobiliário” (ARANTES e FIX, 2010).

Esta dissociação entre o subsistema de mercado e o subsistema de habitação de interesse social, é parte expressa e constituinte da Política Nacional de Habitação e compõe também as diretrizes do PlanHab (Plano Nacional de Habitação) iniciado em agosto de 2007 como parte da Política Nacional de Habitação. O FNUR, integrou o processo participativo de elaboração do PlanHab, reivindicando especialmente o enfrentamento do déficit habitacional. Segundo as informações do Ministério das Cidades, o “PlanHab [...] orientará o planejamento das ações públicas e privadas com o objetivo de melhor direcionar os recursos existentes e aqueles a serem mobilizados para o enfrentamento das necessidades habitacionais do país [...] propondo novos arranjos institucionais de forma a articular as fontes de recursos públicos”. A proposta recebeu apoio do FNUR e foi aprovada pelo Conselho Nacional das Cidades. A tese que sustenta essa dissociação é a de que a ausência do financiamento especificamente voltado para classe média drenaria parte dos recursos destinados à habitação de interesse social para este segmento. Portanto, caberia promover mecanismos que permitissem ao mercado atender ao déficit habitacional da classe média, orientando a produção pública para habitação popular.

Nesta concepção, o problema da moradia é entendido como uma questão de distribuição adequada dos recursos públicos, associada a instrumentos de financiamento e ampliação da capacidade de endividamento das famílias de baixa renda. Podem indicar, pois constituem-se parcialmente em resposta a reivindicações históricas de movimentos sociais, avanços na perspectiva da luta pela redistribuição da riqueza material, como defende Fraser (2003). Contudo, na perspectiva da “repartição dos benefícios e dos sacrifícios” (RANCIÈRE, 1995, p.380), a política de habitação se inscreve na “ordem policial”, pois somados os recursos do FGTS, SBPE e do Programa Minha Casa Minha Vida, lançado pelo Governo Federal logo após a conclusão do PlanHab e incorporando parcialmente alguns de seus elementos, a proporção dos recursos destinados ao subsistema de mercado e ao subsistema de habitação de interesse social é largamente favorável ao primeiro.

O principal aspecto contraditório desta orientação é que a promoção habitacional privada, na medida em que segue a lógica da mercantilização da moradia, reforça exatamente o processo de especulação imobiliária e faz com que uma parcela significativa dos recursos seja drenada para aumentar a renda da terra, ou seja, capital improdutivo. Além disso, exclui a população com renda inferior a 3 salários mínimos que não acessa a moradia mercantilizada. Como afirmam Arantes e Fix (2010), o

'nó da terra' permanecerá intocado e seu acesso se dará pela compra de terrenos por valores de mercado (ou ainda acima destes). O modelo de provisão mercantil e desregulada da moradia irá sempre procurar a maximização dos ganhos por meio de operações especulativas. Não há nada no pacote, por exemplo, que estimule a ocupação de imóveis construídos vagos (que totalizam 6 milhões de unidades, ou 83% do déficit), colaborando assim para o cumprimento da função social da propriedade. [...] Não há dúvida que o pacote irá estimular o crescimento do preço da terra, favorecendo ainda mais a especulação imobiliária articulada à segregação espacial e à captura privada de investimentos públicos.

Para viabilizar os empreendimentos segundo a lógica da maximização dos resultados as empreiteiras privadas precisam reduzir o custo da produção, tendo em vista que o valor teto do “produto” está definido a priori pelo programa. Na composição dos custos, reduzir a parcela relativa à terra, significa procurar aqueles locais mais distantes dos serviços essenciais e do trabalho, menos dotados de infra-estrutura e com a maior possibilidade de fracionamento segundo a legislação urbana.

Assim, ainda que o Ministério das Cidades e as organizações e movimentos sociais que compõem o FNRU tenham investido esforços na disseminação da regulação do uso do solo – segundo princípios de cumprimento da função social da propriedade e da gestão democrática por meio das campanhas pelos planos diretores participativos – é a mobilização de aproximadamente R\$ 200 bilhões voltados à produção mercantil da moradia que possivelmente desempenhará o papel mais relevante na produção das cidades brasileiras.

3. Dissenso: pela insuficiência do debate entre redistribuição e reconhecimento

Rosenmann (2003) argumenta que as estruturas mentais do conformismo, se disseminam na organização da vida cotidiana e modificam profundamente o conjunto de atitudes e comportamentos que constituem o ser político. A sociedade, forma histórica produzida pela ação coletiva, passaria a ser considerada um todo sistêmico, constringendo a condição humana (como ser político) e inviabilizando o desenvolvimento da razão crítica em seu núcleo central. Dentre os elementos centrais na argumentação de Rosenmann (2003, p.38-9), cabe destacar que o conformismo social encontra na redução das incertezas a possibilidade da sua consolidação.

Sem querer caracterizar as concepções da luta pelo reconhecimento ou pela redistribuição como conformistas, o que se pretende argumentar é que ambas as perspectivas estão circunscritas à noção de “todo sistêmico”, na medida em que propõe que a desigualdade, seja em forma de diferenças na participação da riqueza material, seja na forma de desrespeito às identidades coletivas, seriam superadas pela *inclusão*. Esta crítica,

que pode ser explorada mais detalhadamente com Dussel (2002), deve ser objeto de outro trabalho. Destaca-se apenas que as noções de reconhecimento e redistribuição permitiriam pensar na superação da desigualdade sem ruptura.

Rancière (1995) também argumenta que este é um dos fatores pelo qual o discurso dominante identifica que a racionalidade da política é a do consenso, pois o consenso seria um princípio fundamental da democracia. O argumento principal do autor é que existe uma profunda relação entre a afirmação do consenso e o surgimento das “formas arcaicas e irracionais do conflito político” (Rancière, 1995, p.368), precisamente porque o que seria chamado de consenso é o esquecimento da racionalidade própria da política: a racionalidade do dissenso.

O dissenso não é a diferença dos sentimentos ou das maneiras de sentir que a política deveria respeitar. É a divisão no núcleo mesmo do mundo sensível que institui a política e sua racionalidade própria. Minha hipótese é portanto a seguinte: a racionalidade da política é a de um mundo comum instituído, tornado comum pela própria divisão. (Rancière, 1995, p.368)

Esta racionalidade própria da política foi substituída por outra, a forma moderna, “do concerto, para lidar, entre parceiros responsáveis, com os dados objetivos da situação que se impõe a todos” (Rancière, 1995, p.378). O consenso pressupõe que as informações, os dados, os grupos de interesse, as “classes” (etárias, de renda, etc.) estejam totalmente objetivados, suprimindo aqueles que não são considerados. As diferenças, as disputas e os litígios são transformados em problemas que a comunidade – ou o sistema político, tal como visto em Rosenmann (2003) – deve resolver, compondo, sempre, no sentido da solução mais razoável. O autor retoma aqui um dos paradoxos inicialmente apontados: justamente quando a solução mais razoável, que é na verdade a única solução aceitável, já está dada é que os atores sociais são chamados a participar, a assumir suas responsabilidades. O consenso “pretende objetivar os problemas, determinar a margem de escolha que comportam, os saberes requeridos e os parceiros que devem ser reunidos para sua solução. [...] *O consenso então não é nada mais que a supressão da política*” (Rancière, 1995, p.379, grifo meu).

[A razão política] deve ser impedida de querer por meio dessa razão passiva, desse grande automatismo da lei do capital, que é uma razão sem sujeito, um grande querer inconsciente que comanda uma multidão de pequenas razões locais, estritamente confinadas a exercícios de repartição dos benefícios e dos sacrifícios, de adaptação entre o fluxo e o refluxo das riquezas e os movimentos dos corpos sociais. (Rancière, 1995, p.380)

Contudo, quando o consenso quer suprimir o povo, a política e seus litígios pela população consensualmente gerida, suas partes e os meros problemas de repartição de ônus e benefícios, ou seja, a substituição da política pela gestão, “vê-se reaparecer o

conflito sob uma forma mais radical”, como impossibilidade de coexistência. Em outras palavras, a ordem policial – a “boa distribuição de cada um em seu lugar e em sua função” – é inseparável do conflito (Rancière, 1995, p.374-80).

Então, se por um lado o consenso deseja, ao invés de sujeitos políticos, “partes reais do corpo social, corpos e grupamentos de corpos claramente enumeráveis, claramente constituídos em sua identidade”, por outro, a razão política ou a razão dissensual, tal como proposto por Rancière, é a do sujeito político, que constrói as situações e as cenas do conflito e, pelo conflito, reformula e produz a comunidade. Assim, o argumento se constrói no sentido de demonstrar que o “sujeito político, uma classe em luta como sujeito político, é sempre um operador de desclassificação, uma potência de desfazer a estrutura policial que põe os corpos em seu lugar, em sua função, com a parte que corresponde a essa classe e a essa função” (Rancière, 1995, p.378, grifo meu).

A análise proposta neste texto deve tomar esta questão em consideração: não se trata apenas de investigar a distribuição dos recursos, os beneficiários, etc. da política urbana. É fundamental identificar e compreender as cenas disruptivas que instauram “mundos polêmicos que desfazem a ordem policial” (Rancière, 1995, p.378). Os sujeitos políticos, como sujeitos em ato, são aí constituídos. Mas o que está na essência da leitura de Rancière (1995)? O que diferencia o ‘dissenso’, dos demais tipos de distinções, disputas, etc.? O argumento do autor destaca que o sujeito político se constitui quando reclama sua parte em um mundo do qual não faz parte.

Isso implica que os sujeitos políticos em geral só existem por sua distinção em relação a qualquer grupo social, a qualquer parte da sociedade ou função do corpo social. O que os constitui é o próprio litígio. Os sujeitos políticos são potências de enunciação e de manifestação do litígio que se inscrevem como algo a mais, algo sobreposto, em relação a qualquer composição do corpo social. (Rancière, 1995, p.377)

Primeiro desdobramento desta formulação é a emergência de um mundo dividido, no qual se manifestam, ao mesmo tempo, dois recortes do mundo sensível: um mundo em que os sujeitos litigantes e seus objetos de litígio existem e um outro, o do curso normal da dominação, no qual uma das partes (sujeitos, objetos e lugares) não está constituída. Um mundo no qual plebeus reivindicam acordos com os patrícios e exercem seu papel político, como “seres falantes” e um mundo no qual eles não poderiam reivindicar porque não falam. Um mundo em que os operários discutem publicamente sobre a questão salarial e um outro em que as questões do trabalho se referem ao âmbito da relação entre entes privados (Rancière, 1995). Um mundo em que há trabalhadores rurais sem terra e um outro, do agronegócio, em que só existe a produção e a propriedade, não existem trabalhadores. Um mundo do sem-teto e outro da produção imobiliária, do desenvolvimento urbano.

Os que não são, não o são por definição, uma definição da qual não participam, cujo ato pertence àqueles “que são alguma coisa, que têm propriedades, títulos para governar” (Rancière, 1995, p.371).

É isso o que chamo dissenso: não um conflito de pontos de vista nem mesmo um conflito pelo reconhecimento, mas um conflito sobre a constituição mesma do mundo comum, sobre o que nele se vê e se ouve, sobre os títulos dos que nele falam para ser ouvidos e sobre a visibilidade dos objetos que nele são designados. [...] Não podem ser a confrontação de parceiros já constituídos sobre a aplicação de uma regra geral a um caso particular. Com efeito, devem primeiro constituir o mundo no qual elas são argumentações. É preciso primeiro provar que há algo a argumentar, um objeto, parceiros, um mundo que os contém. E é preciso prová-lo na prática, ou seja, fazendo como se esse mundo já existisse. (Rancière, 1995, p.374, grifo meu)

Assim, o que caracteriza o dissenso político é a manifestação da ruptura e da contradição: “interlocutor dissensual fala em dois mundos ao mesmo tempo” (Rancière, 1995, p.377). A contradição, aqui não é mecânica, mas dialética e política, tal como em Lefebvre (2006) que afirma que

A capacidade de síntese pertence a forças políticas que são na realidade forças sociais (classes, frações de classes, agrupamentos ou alianças de classes). Elas existem ou não existem, manifestam-se e se exprimem ou não. Tomam ou não tomam a palavra. Cabe a elas indicar suas necessidades sociais, inflectir as instituições existentes, abrir os horizontes e reivindicar um futuro que será obra sua. Se os habitantes das diversas categorias e “estratos” se deixam manobrar, manipular, deslocar para aqui ou para ali, sob o pretexto de “mobilidade social”, se aceitam as condições de uma exploração mais apurada e mais extensa do que outrora, tanto pior para eles. [...] A vida política, nesta perspectiva, contestará o centro de decisão política ou o reforçará. Esta opção será, no que diz respeito aos partidos e aos homens, um critério de democracia. (LEFEBVRE, 2006, p.123)

A contradição dialética, na concepção lefebvriana “não é um choque no pensamento, no abstrato, no plano subjetivo, [mas] se revela e se libera no e pelo conflito” (LEFEBVRE, 1975, p.238-40).

Não se deve concluir, contudo, que estas perspectivas ignoram as instituições, mas as reposicionam: diferente das perspectivas institucionalistas de análise da política, aqui as instituições compõem a ordem policial, os sujeitos políticos não existem como entidades estáveis, mas como sujeitos em ato. Daí decorre o segundo desdobramento da hipótese: os sujeitos políticos são instáveis, precários e, portanto, “sempre suscetíveis de se confundir de novo com simples parcelas do corpo social que pedem apenas a otimização de sua parte. Se a política é um desvio singular do curso “normal” da dominação, isso quer dizer que está sempre ameaçada de se dissipar” (Rancière, 1995, p.378). A política é o conjunto de atividades que perturba a ordem policial pela pressuposição da igualdade, que, longe de ser natural, só se manifesta pelo dissenso.

Bibliografia

- ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. **Pacote Habitacional de Lula é a privatização da política urbana**. Correio da Cidadania, 29-Jul-2009. Acessado em 09 de junho de 2010 em <http://www.correiodacidade.com.br/content/view/3560/9>.
- BRASIL. Diário Oficial da União. **Instrução Normativa nº 33**, de 9 de julho de 2009, publicada em 10 de julho de 2009, seção 1. Brasília: DOU, 2009.
- BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- _____. **Razões Práticas**: sobre a teoria da ação. 8ªed. Campinas: Papirus, 2007.
- FARIA, José Henrique de. Reconhecimento social e redistribuição material. Curitiba: EPPEO/FAE-PMOD, 2010. Texto para Discussão.
- FNRU. Resoluções do Encontro Nacional do FNRU - Junho 2003. Acessado em 10 de junho de 2010 em <http://www.forumreformaurbana.org.br/reforma/pagina.php?id=719>.
- FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or Recognition?** A political-philosophical exchange. London/New York: Verso, 2003.
- GRAZIA DE GRAZIA (org.). **Direito à Cidade e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Reforma Urbana, 1993.
- HONNETH, Axel. **Luta pelo Reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2003.
- KOWARICK, Lucio. **A Espoliação Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- LEFEBVRE, Henry. **Lógica Formal / Lógica Dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.
- LEFEBVRE, Henry. **Direito à Cidade**. 4ª ed. São Paulo: Centauro, 2006.
- ORWELL, George. **1984**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- PAC. Balanço de 3 Anos. Acessado em 09 de junho de 2010 no endereço eletrônico <http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/por-balanco/balanco-3-anos/balanco-3-anos/balanco-3-anos>.
- PILOTTO, Angela; VARGAS DE FARIA, José Ricardo. **Resumo e leitura comentada dos resultados da Oficina Governança Urbana, Cidadania e Gestão Metropolitana**: Análise dos Planos Diretores. (mimeo) Curitiba: 2006.
- ROLNICK, Raquel. **A Cidade e a Lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, 1997.
- ROSENMANN, Marcos Roitman. **El Pensamiento Sistémico**: las orígenes del social-conformismo. México: Siglo Veinteuno, UNAM, 2003.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. **O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade**. Rio de Janeiro: FASE, 2009.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In Deák, C. e Schiffer, S. (orgs) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

BURNETT Carlos Frederico Lago. **Da Tragédia Urbana à Farsa do Urbanismo Reformista: A Fetichização dos Planos Diretores Participativos**. Tese de Doutorado. São Luis do Maranhão: 2009.

RANCIÈRE, Jacques. O Dissenso. In: NOVAES, Adauto. **A Crise da Razão**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

OLIVEIRA, Francisco de. Política numa Era de Indeterminação: opacidade e reencantamento. In: OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba. **A Era da Indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007.

ⁱ 19/12/2002 - 15h00 "Lula confirma criação do Ministério das Cidades". Folha de São Paulo. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/governolula/>

ⁱⁱ 08/12/2002 - 03h45 "Relatórios sugerem nova estrutura de poder". Folha de São Paulo. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u43297.shtml>

ⁱⁱⁱ Programa de governo

^{iv} 19/12/2002 - 06h15 "Como enfrentei a inflação, agora é a vez da violência" da Folha de S.Paulo, em Brasília. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u43711.shtml>

^v Combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte. Esta é a missão do Ministério das Cidades, criado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 1º de janeiro de 2003, contemplando uma antiga reivindicação dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana. Ao Ministério compete tratar da política de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito. (<http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades> acessado em 31 de Janeiro de 2010).

^{vi} <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/>

^{vii} No Estado do Paraná, foi adotada uma política de cem por cento dos municípios com planos diretores ou planos de uso e ocupação do solo urbano, totalizando até abril deste ano 380 dos 399 municípios. <http://portal.rpc.com.br/jm/online/conteudo.phtml?tl=1&id=988733&tit=Parana-ainda-conta-com-19-municipios-sem-Plano-Diretor>

^{viii} Avaliação realizada em 526 municípios, um terço do total de municípios com obrigatoriedade de implantar planos diretores segundo a legislação brasileira.

^{ix} A coordenação do FNRU é composta pelas seguintes organizações e movimentos: FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional; CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores; CMP - Central de Movimentos Populares; MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia; UNMP – União Nacional por Moradia Popular; Action Aid do Brasil; AGB – Associação dos Geógrafos Brasileiros; ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos; Bento Rubião - Centro de Defesa dos Direitos Humanos; CAAP – Centro de Assessoria à Autogestão Popular; COHRE Américas – (Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos); Conselho Federal do Serviço Social; Habitat para Humanidade; IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal; IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas; FENAE – Fed. Nacional das

Associações de Empregados da Caixa Econômica; FENEA – Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; FISENGE – Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia; FNA – Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas; POLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais; ABEA – Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo; Observatório das Metrôpoles; FSRE - Fórum Sul de Reforma Urbana; FNERU - Fórum Nordeste de Reforma Urbana; FAOR - Fórum Amazonia Oriental; FAOC - Fórum Amazonia Ocidental; CENDHEC - Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social; Terra de Direitos.

^x O Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) foi criado durante o I Encontro Nacional de Movimentos de Moradia realizado em 1990, com representação de 13 estados. A ocupação de áreas e imóveis urbanos desocupados ou “improdutivos”, a exemplo do seu correlato rural, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), constitui a principal estratégia de luta de seus integrantes desde antes de sua criação (<http://mnlm.net> e <http://www.forumreformaurbana.org.br>)

^{xi} A União Nacional por Moradia Popular (UNMP) iniciou sua articulação em 1989, a partir da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo, e consolidou-se a partir do processo de coletas de assinaturas para o primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular que criou o Sistema, o Fundo e o Conselho Nacional por Moradia Popular no Brasil. Com influência da metodologia das Comunidades Eclesiais de Base, de onde se originam grandes partes de suas lideranças, a atuação da União ocorre em áreas de favelas, cortiços, sem-teto, mutirões, ocupações e loteamentos na perspectiva da autogestão e dos mutirões populares na luta pela moradia (<http://www.unmp.org.br> e <http://www.forumreformaurbana.org.br>)

^{xii} A Central de Movimentos Populares (CMP), constituída em 1993 no município de São Bernardo do Campo, a partir da Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais (ANAMPOS) e, posteriormente, da Comissão pró-Central de Movimentos Populares “é um instrumento político de articulação dos movimentos populares para reivindicar políticas públicas com participação popular e construir uma sociedade anti-capitalista” (<http://cmpceara.blogspot.com> e <http://www.forumreformaurbana.org.br>)

^{xiii} A Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) foi fundada no dia 17 de janeiro de 1982 e representa e organiza as federações estaduais, uniões municipais e associações comunitárias, entidades de bairro e similares em torno da defesa da universalização da qualidade de vida, incluindo: a luta pela moradia digna, saúde, transporte, educação, meio ambiente, trabalho, igualdade de gênero e raça e democratização em todos os níveis (<http://www.conam.org.br>)

^{xiv} O documento “O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade” foi produzido a partir de um relatório destinado à Oxfam-GB, organização não governamental inglesa financiadora do Fórum Nacional da Reforma Urbana por meio da FASE – Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional. A FASE exerce a secretaria executiva do FNRU e o autor do texto foi integrante desta organização por um longo período, sendo, atualmente, professor do programa de planejamento urbano e regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. O objetivo do relatório era subsidiar as estratégias de ação da Oxfam no que tange ao seu programa urbano.

^{xv} O PAC é composto por diversos eixos de investimento: “Infra-estrutura Logística, envolvendo a construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias; Infra-estrutura Energética, correspondendo a geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis; e Infra-estrutura Social e Urbana, englobando saneamento, habitação, metrô, trens urbanos, universalização do programa Luz para Todos e recursos hídricos” (acessado em 07 de junho de 2007 no endereço: <http://www.brasil.gov.br/pac/investimentos/>).