



# conselhos de habitação e desenvolvimento urbano

Renato Cymbalista — editor





---

CYMBALISTA, Renato (editor)  
Conselhos de habitação e desenvolvimento urbano  
São Paulo: Pólis, 2000. 56p.

1. Políticas Públicas. 2. Participação Popular. 3. Reforma Urbana.  
4. Conselhos Gestores. 5. Habitação Popular. 6. Desenvolvimento  
Urbano Participativo.

Fonte: CDI – Pólis

---

## **Cadernos Pólis 1**

Editor: Renato Cymbalista

Revisão: José Baravelli

Projeto gráfico: Luciana Pinto

Ilustração da capa: Andrés Sandoval



Impressão: Ieditora





## Sumário

<b>A participação popular recente no Brasil</b>	<b>05</b>
<b>O Seminário</b>	<b>08</b>
<i>Conselhos de Habitação e Desenvolvimento Urbano</i>	
Um olhar sobre a participação popular na política habitacional das cidades brasileiras	09
O papel dos movimentos populares	11
Conselhos de Desenvolvimento Urbano	13
<b>O Conselho Curador do FGTS</b>	<b>17</b>
A história	17
A situação atual	18
Uma contradição estrutural	22
<b>Experiências de Conselhos municipais e estaduais de habitação e desenvolvimento urbano</b>	<b>25</b>
O Conselho Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte – MG	25
O Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte – MG	26
O Conselho Municipal de Habitação de Diadema – SP	27
O Conselho de Habitação de Porto Alegre – RS	30
O Conselho de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal	33
O Conselho Estadual de Habitação e Saneamento do Rio de Janeiro	38
Um novo modelo de Política habitacional para o Rio Grande do Sul	40
<b>Direções</b>	<b>43</b>
A garantia da participação	44
Linguagem e Comunicação	45
Os recursos	47
Outras formas de representação e participação	48
O poder e o risco	49









## A participação popular recente no Brasil

A história do Brasil tem exemplos importantes de organizações populares e, dentre eles, os movimentos sindicais e operários que se constituíram a partir de 1910 nos centros urbanos foram os primeiros a influenciar as políticas públicas, ainda que pelo viés da Política de Bem-Estar Social populista do Estado Novo. No entanto, podemos estabelecer o período da ditadura militar como marco temporal inicial da participação popular que existe hoje, um período em que o Governo impediu progressivamente a organização e a ação de caráter político.

A ascensão dos militares ao poder em 1964 desmontou praticamente toda a base institucional de caráter popular. O que, por um lado, dificultou enormemente a formação e articulação de forças de oposição à ditadura, permitiu, por outro, que novos movimentos sociais emergissem nas frestas do arranjo social, onde não eram sequer identificados como composições de cunho político.

Eram organizações de existência muitas vezes passageira e operação, em geral, precária: fundos de apoio a trabalhadores demitidos em greves, comunidades eclesiais de base, associações de bairro. Entretanto, devido à objetividade de suas funções e reivindicações, chegaram a atingir vitórias na obtenção de investimentos públicos específicos ou na manutenção de um padrão de vida mínimo. Um exemplo é o fundo de greve, organizado no ABC na ocasião das grandes greves do início da década de 1980, que provia os trabalhadores desprovidos de salários a partir de uma sofisticada rede de auxílio social.

Estes novos movimentos sociais, cujo surgimento é concomitante ao endurecimento da repressão no final dos anos 60, abriam mão da militância política explícita para assumir





reivindicações ligadas às suas condições materiais de vida: a moradia, a saúde, a infra-estrutura urbana. Mesmo tendo contato com os atores da militância sob repressão, apresentavam uma evidente descontinuidade em relação à mobilização popular anterior ao golpe militar. Assim, acabaram por criar novos espaços de transformação do jogo político no Brasil.

Na redemocratização que se deu a partir do final dos anos 70, encontramos estes movimentos fortalecidos pelas conquistas alcançadas e pela capacitação política das principais lideranças. À medida que as organizações políticas eram novamente toleradas, estes grupos revelavam-se como porta-vozes permanentes dos setores populares. A consolidação da redemocratização fez com que se articulassem em redes e instituições, ganhando visibilidade e maior estabilidade. Juntamente com órgãos como organizações sindicais e ONGs, passaram a representar, em escala nacional, um vetor político autônomo para os interesses de setores populares da sociedade civil.

Este vetor teve papel importante na formulação da Constituição de 1988, quando, por meio de emendas populares e pressão sobre os parlamentares, grandes movimentos populares – dos quais faziam parte lideranças, ONGs, setores técnicos e instituições da sociedade civil – lograram incluir no novo texto constitucional instrumentos de democratização da política urbana e até mesmo mecanismos de participação direta como o plebiscito, os projetos de lei de iniciativa popular, as plenárias e os conselhos gestores. Data desta época o Movimento pela Reforma Urbana, ampla articulação de forças democráticas que tem a questão urbana como ponto focal.

É um momento considerado como de vitória pelos movimentos populares. Representou o início de uma nova etapa, marcada pela luta pela institucionalização de mecanismos e instrumentos de participação e pelo início de sua implementação em governos municipais de caráter popular e democrático. Paralelamente, iniciou-se um processo crescente de criação de conselhos e comissões



colegiadas em todas as esferas do Executivo, atendendo às exigências constitucionais para a implementação de programas públicos.

Mais de uma década depois deste momento de inflexão representado pela Constituição, já é possível avaliar e refletir historicamente a respeito dos mecanismos de participação popular na gestão de políticas públicas. Com o intuito de contribuir para esta reflexão, uma das linhas de trabalho do Instituto Pólis é a avaliação permanente destes mecanismos.

O seminário nacional *Conselhos de Habitação e Desenvolvimento Urbano*, realizado em São Paulo em junho de 1999, propõe uma avaliação setorial. Sua publicação representa um esforço em sistematizar as informações produzidas no seminário, informações que – após as apresentações e discussões no evento – adquirem agora uma segunda feição: a de contribuir para a disseminação das experiências dos avanços e obstáculos enfrentados pela participação popular na área da Habitação.

A convite da organizadora do seminário coordenadora das atividades envolvendo a participação popular no Instituto Pólis, Maria do Carmo A. A. Carvalho. O editor realizou um esforço de síntese das contribuições e debates do seminário, e é responsável por equívocos e omissões decorrentes de seu trabalho. Mas é imperioso salientar que os reais protagonistas deste texto são os autores mencionados em cada trecho, que participaram ativamente da construção das experiências e críticas aqui relatadas.



## ***O Seminário Conselhos de Habitação e Desenvolvimento Urbano***

No Brasil, o setor da Habitação possui uma especificidade no que diz respeito à participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas: é um setor sem um sistema de financiamento público para a habitação de interesse social em escala nacional.



Ao contrário de setores como Saúde, Educação ou Assistência Social, que possuem Conselhos e Fundos nas esferas federal, estadual e municipal como forma homogênea de acesso aos recursos, os mecanismos de participação popular na política habitacional e urbana surgem como iniciativas isoladas, com variações de atribuições, composição e importância. No caso da área de Desenvolvimento Urbano, o panorama é ainda mais complexo: apesar da participação popular nesta área ser fundamental, as questões em jogo são tantas e tão variadas que a sua institucionalização é dificultada em qualquer formato.

Posto isso, cresce a importância de avaliar e disseminar as experiências de implementação dos Conselhos de Habitação e Desenvolvimento Urbano, assim como as formas encontradas para sua viabilidade financeira. Como o quadro atual é de relativo desconhecimento destas experiências, o seminário *Conselhos de Habitação e Desenvolvimento Urbano* parte de três questões principais:

- Até que ponto é eficaz a constituição de Conselhos nas áreas de Habitação e Desenvolvimento Urbano? Eles têm produzido resultados visíveis onde são constituídos?
- Que tipos de conselhos existem no Brasil?
- Sob que condições os conselhos são uma forma de participação popular?

A formação de um panorama sobre a questão orientou o Seminário, organizado em mesas expositivas com focos específicos. A seção de abertura, com representantes de setores técnicos,





acadêmicos e dos movimentos populares, lançou as questões consideradas mais relevantes. Começou-se pelo âmbito federal, com uma apresentação do modo de operação do Conselho Gestor do FGTS, Conselho que maneja no nível federal grandes recursos para a área da Habitação. As experiências de Conselhos municipais e estaduais foram relatadas num segundo momento. Em um terceiro, as apresentações das mesas subsidiaram as considerações finais do seminário, sempre seguidas de debates com o público presente: conselheiros, técnicos da área habitacional, pesquisadores e lideranças populares.



As principais questões colocadas no Seminário se encontram aqui editadas em versões resumidas, que buscam recriar a organicidade dos temas. As diferenças de enfoque e de tratamento das questões, embora existentes, não se traduziram num debate restrito a facções em oposição.

## **Um olhar sobre a participação popular na política habitacional das cidades brasileiras**

*Edição da fala de Cléber Ribeiro do Lago, professor do IPPUR-UFRJ*

Uma pesquisa recém-concluída, conduzida por uma parceria entre o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano da UFRJ (IPPUR) e a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), tem como título "*A municipalização das políticas habitacionais*". Dada a inexistência no nível federal de uma política geral, trata-se de um levantamento junto a 45 municípios brasileiros das soluções de cada um deles para a Política habitacional. O universo inicial era composto pelos 50 maiores municípios do país, 44 dos quais responderam ao levantamento. Houve uma substituição, Manaus por Boa Vista, que completou um universo de 45 municípios.

O foco da pesquisa foi o produto dos programas habitacionais adotados por cada município, além de suas formas de gestão, seu





público alvo e as formas de participação popular na política habitacional municipal entre os anos de 1993 a 1996.

Numa segunda etapa, 13 dos 45 municípios foram escolhidos para aprofundar o estudo. Houve a realização de visitas para pesquisar com maior profundidade a estrutura da política habitacional local, a máquina pública, a qualidade da participação, as fontes de financiamento e mais detalhes sobre os programas.

No que diz respeito especificamente à participação popular, 16 dos 45 municípios que responderam à pesquisa (35%) possuem Conselhos ou fóruns específicos na área de Habitação. Destes, 6 municípios apresentam o que foi considerada *participação popular abrangente*, com instrumentos como o Orçamento Participativo, 5 deles governados por frentes encabeçadas pelo PT (Belo Horizonte, Diadema, Porto Alegre, São José dos Campos e Goiânia) e 1 pelo PMDB (Recife). Esta *participação abrangente* apresenta especificidades. No caso de Diadema, além do Orçamento Participativo, houve uma intensa participação no primeiro ano de governo através de uma grande conferência na qual a população definiu a política habitacional em todo o mandato. Nos outros 5 municípios, implementou-se o Orçamento Participativo anual, mas sem a participação popular na definição de políticas a médio ou longo prazo. À exceção de Goiânia, todos os 6 municípios com *participação popular abrangente* contavam com um Conselho de Habitação entre 1993 e 1996.

Dos 45 municípios pesquisados, outros 10 não possuíam no período qualquer tipo de participação popular: Campo Grande (PMDB), Curitiba (PDT), Duque de Caxias (PFL), Mauá (PMDB), Nilópolis (PDT), Olinda (PMDB), São Bernardo do Campo (PTB), Salvador (PSDB), São João do Meriti (PMDB) e Santo André (PTB). A pesquisa, portanto, identifica pouca disposição das Prefeituras em adotar mecanismos de participação popular nas suas políticas



habitacionais, com apenas alguns municípios orientados claramente para a democratização da gestão das políticas habitacionais.

## **O papel dos movimentos populares**



*Edição da fala de Evaniza Rodrigues, membro da coordenação da UNMP – União Nacional por Moradia Popular*

Os movimentos populares são normalmente apontados como os protagonistas da implementação de mecanismos de participação popular na gestão pública. Eles são colocados, entretanto, numa posição muitas vezes desconfortável dentro da estrutura de participação existente.

A primeira questão é a legitimidade da participação, que nem sempre é observada pelos governantes. Muitas vezes o Executivo alega que a sua eleição legitima automaticamente tudo o que é feito em seus quatro anos de mandato. No entanto, quando elegemos um governo, não estamos lhe dando um “cheque em branco”. A participação da população na política é um direito necessário para preservar seus interesses. Esse direito, entretanto, não é sempre reconhecido.

Do ponto de vista do movimento popular, percebe-se também, a cada quatro anos de mandato do Executivo, sua uma dependência em relação ao sistema político. Isto se traduz em mobilização e conquistas do movimento popular em um mandato democrático, mas também em perdas se o mandato é de um Executivo autoritário. É preciso ir além desta lógica e criar uma cultura participativa nos movimentos populares.

A organização popular é muito pragmática nas suas exigências por saúde, casa, fim das enchentes. Devemos pensar para além disso, de forma a garantir os processos e espaços de participação e não apenas os produtos conquistados. No caso de São Paulo, o que se





construiu em quatro anos de gestão democrática foi facilmente perdido na gestão Maluf. Por isso não podemos nos restringir a pensar em blocos de quatro anos. As questões transcendem estes blocos. O que se pretende é que a organização popular não fique atrelada aos mandatos governamentais no município ou no Estado.

Tampouco deve-se ficar à mercê da composição da Câmara de Vereadores. É recorrente a dificuldade de trânsito na Câmara das propostas de governos com compromisso democrático que interferem em relações de poder antigas, clientelistas, fisiológicas. Neste ponto a participação popular pode interferir para aprovar esta ou aquela deliberação.

Há também um problema com relação aos recursos disponíveis nos Fundos geridos por Conselhos. Por um lado, abrir um campo de participação sem a disponibilidade de dinheiro é inviável. Por outro, resumir a participação à repartição desses recursos é pouco. Os conselhos, fóruns e instâncias de participação têm de assumir protagonismo também na definição das políticas, o que ainda ocorre muito raramente.

Talvez a mais difícil das questões seja a relação dos movimentos populares com a própria estrutura de representação participativa. Os movimentos não podem se limitar à estrutura das instâncias decisórias e das mesas de negociação, às pressões apenas em ocasiões de decisão. As oportunidades de pressão e conquistas institucionais devem ser exploradas ao máximo, mas não se pode organizar a mobilização apenas em função disso. Perde-se assim sua característica original, que é a de representar o mais amplamente possível os interesses populares e não de forma localizada ou por interesses corporativos.

Ainda no âmbito dos Conselhos, deve-se orientar sua linguagem adequando-a ao repertório popular. Se o Conselho é uma instância de participação popular, a linguagem com que opera deve ser



condizente com essa função. Assim como o Legislativo e o Judiciário, que possuem linguagens condizentes com suas funções técnicas e políticas, os conselhos não podem se render à linguagem tecnocrática que dificulta a participação dos próprios conselheiros nas discussões. É fundamental criar códigos e linguagens acessíveis a todos os membros dos conselhos e estabelecê-las como permanentes.



Esta necessidade dos conselhos adquirirem uma linguagem própria, que reflita o repertório de seus membros, não anula um trabalho fundamental: o de capacitar os movimentos populares para entender uma gama mais ampla de linguagens. É importante que eles conheçam o que é um orçamento, uma regulação urbanística, o funcionamento da Câmara. Estes conhecimentos significam também um aumento do poder dos movimentos.

## **Conselhos de Desenvolvimento Urbano**

*Edição da fala de Raquel Rolnik, membro do corpo técnico do Instituto Pólis*

Se na Habitação a dificuldade em garantir a participação popular é grande, na área do Desenvolvimento Urbano ela é ainda maior. Habitação, Saúde e Educação têm objetos específicos de reivindicação: hospitais, postos de saúde, escolas, casas ou, de forma um pouco mais abstrata, melhorias qualitativas nos equipamentos já existentes. Já o Desenvolvimento Urbano, como é também o caso da área de Meio Ambiente, tem um objeto muito mais difuso.

As políticas urbanísticas afetam a vida privada de cada habitante da cidade, mas têm uma complexidade muito alta, passam por uma quantidade muito grande de mediações até poderem ser traduzidas em diretrizes. Daí a necessidade ainda maior de capacitar as lideranças e a população de forma geral, para que elas possam conhecer e interferir nesses processos.





Na gestão do PT em São Paulo (1989-92), a falta de amadurecimento nesse campo resultou numa situação em que as conquistas populares que ocorreram na área de habitação limitaram-se à instalação de moradias, em geral em regiões distantes e periféricas, com pouca infra-estrutura e necessidades imensas de deslocamento. Sem negar a importância da conquista da moradia, é preciso reconhecer que não se chegou a romper com uma situação de exclusão.

Discutir um Plano Diretor, as diretrizes globais para uma cidade, é algo complicado até mesmo na identificação dos atores importantes para cada questão, já que não são necessariamente os mesmos atores em cada setor. É necessário identificar os interesses em jogo para construir de forma adequada, caso a caso, o espaço de discussão e negociação entre eles.

A própria base territorial apresenta-se como uma questão complexa. No caso do Orçamento Participativo, por exemplo, as plenárias são divididas por bairros, o que resolve muitas das questões. Mas, no caso do Desenvolvimento Urbano, como seria a representação popular para definir a instalação de equipamentos como um aeroporto, uma universidade (ou parte dela), uma via expressa que perpassa vários bairros? São as ONGs os representantes? As Associações de Bairro? Muitas vezes, os membros dos Conselhos de Desenvolvimento Urbano acabam sendo instâncias técnicas como o IAB, o Instituto de Engenharia, a OAB. A princípio, são instâncias que não defendem os interesses dos incorporadores, grandes investidores e tampouco os interesses dos segmentos populares. Podem pender para este ou aquele lado, mas defendem muito recorrentemente os interesses dos empresários, com quem têm freqüentemente relações profissionais.

No que diz respeito à linguagem a ser adotada, o que já é algo problemático no caso da moradia é ainda mais complicado para o





Desenvolvimento Urbano. As linguagens dos Planos Diretores e das Leis de Uso e Ocupação do Solo dialogaram historicamente apenas com os setores técnicos e empresariais da construção civil e da incorporação imobiliária. Essas linguagens, estabelecida para discussões intra-elite, acabam sendo uma muralha invisível que dificulta a participação popular mesmo em instâncias criadas para que ela ocorra.

O próprio marco legal deve ser exaustivamente discutido. Embora a maior parte da cidade se construa informalmente, as formas irregulares de construção e ocupação nunca estiveram contempladas na legislação urbana. Portanto, reduzir as discussões de um Conselho de Desenvolvimento Urbano às questões da regulação urbanística tradicional, em sua linguagem corrente, já aponta para a redução da participação popular e a redução da defesa dos interesses dos segmentos populares. A regulação urbanística, portanto, deve ser repensada no conteúdo e nas estratégias de comunicação. Se ela se restringir ao vocabulário tradicional – índices e coeficientes – será impossível incluir os segmentos populares nos processos de planejamento.

Entre outros objetivos, os Conselhos devem romper relações perversas e clientelistas entre o Legislativo e os segmentos populares. Ou seja, as barganhas, as negociatas, as trocas de votos por obras de infra-estrutura nos bairros, enfim o conjunto de relações populistas que são nossas velhas conhecidas. Relações populistas que mantêm a população como refém e em estado de precariedade eterna, conservando as mesmas elites políticas no poder. Os Conselhos podem interferir nessa relação à medida que interferem no destino dos investimentos. Desde que, é claro, a representatividade popular esteja garantida.

Há exemplos de Conselhos que, com todas as limitações, conseguiram exercer esse papel. Interceptaram a corrupção na Câmara para aprovar alterações de zoneamento, mudar determinadas leis de ocupação do solo, privilegiar setores ou determinadas áreas



da cidade. Assim, há a possibilidade de se estabelecer um diálogo e uma negociação em um jogo de atores mais direto.

Em Natal e Belo Horizonte, pelo menos em alguns períodos, boa parte da negociação sobre instrumentos inovadores nos Planos Diretores aconteceu e se consolidou nos Conselhos de Desenvolvimento Urbano e, a partir disso, a possibilidade de aprovação destes instrumentos na Câmara se tornou muito maior. Os Conselhos muitas vezes acabam sendo espaço importante de costura de alianças que, de outra forma, fica muito mais sujeita ao jogo político estritamente partidário ou aos esquemas clientelistas e fisiológicos dos Legislativos municipais.

O reconhecimento desta complexidade nos leva à formulação de uma questão: será mais importante investirmos politicamente em conselhos mais gerais, que tratam de assuntos mais globais e que, para dar as diretrizes das cidades, abranjam a política como um todo? Ou será mais eficaz conselhos que, embora pontuais, possam significar maior controle direto na gestão cotidiana de um programa específico? Pensemos no exemplo dos Prezeis em Recife, com suas comissões de moradores que acompanham a implementação de um programa concreto fiscalizando, monitorando, decidindo no dia-a-dia. Talvez conselhos assim possam acabar tendo mais controle sobre a aplicação de uma política do que um eventual grande conselho, que apenas simula um poder sobre as grandes diretrizes da política. É este o caso de Santo André, onde existe há mais de uma década um Conselho de Desenvolvimento Urbano que não discute de forma alguma a política urbana local: passa quase todo o tempo discutindo a aprovação da construção de uma igreja, de uma escola, porque esta é a determinação da legislação. Ganhou um caráter elitista, pressionado por engenheiros muitas vezes até bem intencionados, mas que instauraram uma prática que obstrui a passagem da política real pelo Conselho.






## O Conselho Curador do FGTS

### A história

*Edição da fala de Marcelo Pereira da Silva, Secretário-Executivo e representante do Ministério do Trabalho no Conselho Curador do FGTS*

O FGTS surge em 1966 com a Lei nº 5.107, que instaura também um Conselho Curador do Fundo. Ele é presidido pelo Presidente do BNH e tem como conselheiros representantes do Ministério do Trabalho e Previdência Social, do Ministério da Fazenda, da Secretaria do Planejamento (na época Secretaria de Planejamento e Coordenação da presidência) e um representante dos trabalhadores. Não havia representante dos empregadores. O BNH regulamentava todo o Sistema Financeiro de Habitação, tanto os recursos do FGTS quanto os do SBPE, e era o responsável pela arrecadação e fiscalização das contas.

O Decreto nº 2.408 de 1988, à época da extinção do BNH, reforma o Conselho. Além de representantes do Governo e dos trabalhadores, são incorporados representantes dos empregadores e de Estados e Municípios. A lei nº 7.839 de 1990 estabelece a composição atual do Conselho, com 3 representantes dos trabalhadores (CUT, CGT e Força Sindical), 3 dos empregadores (Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional do Comércio e Confederação Nacional das Entidades Financeiras) e 6 membros do governo (Ministério do Trabalho, Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Caixa Econômica Federal, Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento e Banco Central do Brasil). Esta composição pressupõe que Estados e Municípios deixam de ter representantes para criarem conselhos nos seus próprios níveis administrativos. Os conselheiros também deixam de ser remunerados. Devido a esta remuneração, um salário mínimo para cada uma das quatro reuniões



mensais, alguns membros se mantiveram no Conselho por até 16 anos.



A Lei 8.036, de 1990, implementa o Conselho Curador do FGTS na forma como funciona hoje, com a Caixa Econômica Federal como agente operador do Fundo e o Ministério da Ação Social como órgão operador.

## **A situação atual**

*Edição da fala de André Luis de Souza, representante da CUT no Conselho Curador do FGTS*

As competências atuais do Conselho são: definir diretrizes dos programas de aplicação dos recursos nas áreas de Habitação e Saneamento, acompanhar e avaliar a gestão dos programas, definir os planos anuais, pronunciar-se sobre as contas do FGTS, estabelecer critérios de negociação de contas em atraso, definir normas de remuneração dos parceiros (Caixa Econômica Federal e agentes financeiros) e dirimir dúvidas quanto à aplicação dos recursos do FGTS.

A Lei nº 8.036 faz uma distinção fundamental: o patrimônio do Fundo deixa de ser simplesmente o saldo das contas vinculadas como era no tempo do Banco Nacional da Habitação, quando todo o resultado das aplicações financeiras incorporava-se ao patrimônio do BNH e o patrimônio do fundo era apenas o saldo das contas vinculadas. A Lei estabelece que todos os recursos, incluindo o resultado das aplicações financeiras, são patrimônio do FGTS e todas as suas contas ficam centralizadas na Caixa Econômica Federal. Antes, os recolhimentos eram feitos em qualquer banco, que os repassavam ao BNH com intervalos de até 42 dias entre o dia do recebimento do dinheiro e o repasse. Em tempos de inflação, isto representou um enorme ganho para os bancos.



A atuação da CUT inscreve-se nesse cenário, com um novo Conselho e novas regras de captação e contabilização do FGTS. Podemos dividir a participação da CUT em dois momentos: o primeiro e mais difícil foi acompanhar a transferência das contas para a Caixa Econômica Federal. Existiam problemas como contas sem o nome do trabalhador, sem o número do PIS, sem o número da carteira de trabalho, entre outros. Isso resultou em um imenso trabalho para unificar as contas, após o qual foi possível avaliar o montante de recursos existente. O dinheiro do Fundo, dinheiro dos trabalhadores, era tratado como dinheiro de ninguém. Os sistemas de atualização de contas eram deficitários, provocando recorrentes perdas de recursos. A CUT iniciou uma intensa fiscalização, denunciou operações deficitárias e conseguiu começar um processo de recuperação de recursos.

Foi então que Fernando Collor assumiu a Presidência da República e estabeleceu dois programas muito prejudiciais para o FGTS: o PROAP Setor Privado e o PAIH, Programa de Ação Imediata em Habitação. Os conselheiros do Governo – da Caixa Econômica Federal e do Ministério do Bem-Estar Social – conseguiram aprovar orçamentos que o Fundo não tinha capacidade de cobrir, num grande esquema de obras superfaturadas. Neste período, o FGTS foi novamente desestruturado. Como herança daqueles anos, há até hoje cerca de 120.000 unidades habitacionais cuja comercialização ainda não está concluída.

O segundo momento da participação da CUT no Conselho do FGTS inicia-se em 1992 e vai até os dias de hoje. Até 1994, foi feito um novo trabalho de recuperação do Fundo: suspendeu-se qualquer contratação, investiu-se na melhoria da fiscalização e na recuperação dos processos que estavam espalhados em varas de todo o país. O saneamento definitivo foi conseguido entre 1996 e 1997, quando foram identificadas todas as operações do FGTS na

Caixa Econômica Federal. Hoje temos os balanços patrimonial e contábil do FGTS completamente separados dos da Caixa Econômica Federal.



Finalmente, a Resolução nº 274 de 1997 traz para o FGTS a rentabilidade das aplicações do Fundo. A CEF remunerava o Fundo com a TR e mais 6% ao ano e ficava com a diferença. A resolução determina que toda a rentabilidade seja revertido ao FGTS.

O Fundo possuía, em meados de 1999, 72 bilhões de reais em ativos. O saldo das contas vinculadas é de 68 bilhões, restando um patrimônio líquido é de 5,2 bilhões. Além disso, existem R\$ 5,7 bilhões em contas inativas não resgatadas e que foram incorporadas no patrimônio do Fundo, somando 10,9 bilhões os recursos do FGTS.

No exercício de 1998 foram arrecadados 16 bilhões de reais e sacados 17,2 bilhões, produzindo um resultado negativo de 471 milhões. Isto demonstra que o Fundo está envelhecendo, pois até 1998 nunca havia acontecido um resultado negativo na história do FGTS. Mas, como as operações de crédito renderam ao Fundo 4,1 bilhões de reais, produziu-se um resultado positivo de 3,6 bilhões que cobriu a deficiência no período.

O orçamento para contratações em Habitação em 1995 foi de 1,479 bilhão de reais, dos quais foram efetivamente contratados 425 milhões. Em 1996, dos 2,512 bilhões disponíveis em orçamento, contratou-se 2,033 bilhões. Em 1997, dos 3 bilhões disponíveis, contratou-se 2,267 bilhões. Em 1998, do 1,740 bilhão disponível, contratou-se 1,760 bilhão. Na somatória desses anos, dos 8,7 bilhões de reais disponíveis, contratou-se 6,485 bilhão.

Quanto às contratações em Saneamento em 1995, dos 5,6 bilhões disponíveis, contratou-se 2,657 bilhões. Com a resolução nº 2.521 de 1998, o Conselho Monetário Nacional proibiu qualquer contrato do Fundo com o setor público, o que suspendeu todos os projetos de água, esgotos e drenagem. Em 1999 também não houve



contratação para esse setor ainda que existissem os recursos, pois o contingenciamento se manteve. A CUT não vê qualquer razão técnica para essa suspensão. De 1994 a 1998, o setor público pagou cinco vezes o que recebeu do FGTS, sendo o responsável pelo superávit do Fundo. Para a CUT, a intenção do Governo Federal é dismantelar as empresas de Saneamento e de Habitação do setor público. A resolução interrompe os investimentos para sucatear estas empresas.

A CUT identifica também um problema na composição do Conselho: os 6 membros que representam o Governo votam sempre como Governo, já os 6 conselheiros da sociedade civil representam diferentes interesses, às vezes inconciliáveis. No entanto, o Conselho tem um grupo técnico que prepara, discute e amadurece as matérias antes delas chegarem à votação no Conselho Curador. Isso estabelece um espaço de negociação constante e importante: não se aprova qualquer matéria sem uma grande articulação com os outros representantes. Os representantes dos trabalhadores precisam se articular entre si (o que nem sempre é fácil), em seguida com os empresários e, depois, com o governo. Isto porque, se der empate, o voto de Minerva é do representante do Ministério do Trabalho, que é Presidente do Conselho.

A relação da CUT com os programas que estão sendo implementados e com os movimentos populares é uma relação complicada. Como se percebe, todo o foco do trabalho do Conselho Curador é financeiro. Tentamos recentemente estabelecer parcerias com movimentos populares e Prefeituras para montar um sistema de divulgação do Conselho Curador. Se agora temos os dados financeiros, ainda não temos os dados que permitem avaliar o impacto social, econômico, urbanístico e ambiental dos programas financiados pelo FGTS. O Conselho está tentando pesquisar esse aspecto através de um convênio com a USP.



## Uma contradição estrutural

*Edição da fala de Leonardo Pessina, membro do CAAP, acrescida de comentários presentes na fala de André Luís de Souza*

Ao que se sabe, o FGTS é o único fundo de investimento no mundo que vincula a indenização da demissão dos trabalhadores com os recursos para a Política de Habitação Popular. Isso representa uma contradição estrutural que vai repercutir permanentemente nos programas do FGTS: como é possível cobrir essas duas coisas com o mesmo dinheiro? Para fazer jus ao dinheiro dos trabalhadores, deve-se oferecer rentabilidade. Por outro lado, a aplicação de recursos em Habitação de Interesse Social pressupõe altos subsídios para que os segmentos mais vulneráveis possam pagar por ele.

Como o governo brasileiro, ao longo dos últimos anos, não teve política habitacional ou urbana, o FGTS converteu-se no único fundo básico de recursos para programas habitacionais no nível federal. Criou-se o Conselho, com suas diferentes composições. A atual tem 6 representantes do governo, 3 dos trabalhadores e 3 dos empregadores, o que não é exatamente favorável aos trabalhadores, ainda que sejam representantes do mundo do trabalho. Os integrantes do Conselho não são ligados à política urbana, à cidade, aos movimentos urbanos, aos setores da universidade que lidam com o tema. Isso não tira o mérito do Conselho, cuja atuação é muito importante, mas ele não pode ao mesmo tempo administrar o Fundo e determinar a política habitacional. Especificamente no que diz respeito aos setores de baixa renda, a atuação do Fundo e o Conselho é insuficiente e limitada em termos de política habitacional.

É por isso que o FGTS praticamente não consegue atuar para a população com rendimentos na faixa de 0 a 3 salários mínimos, que representa 75% do déficit habitacional. Na população com rendimentos na faixa de 3 a 5 salários mínimos está mais 10% do





déficit habitacional, com um atendimento também muito precário devido á necessidade de obter alta remuneração financeira para os recursos. Há alguns anos, as Prefeituras operavam o programa Pró-Moradia. Em 1995 e 1996, foram os Estados e Municípios os responsáveis pela chegada de algum recurso do FGTS à população com renda de até 3 salários mínimos. Mas, a partir de 1998, com a proibição de empréstimos ao poder público, o perfil das aplicações do FGTS consolidou-se no atendimento para a população de maior renda.

Existe atualmente uma relação mais estreita da CUT com os movimentos populares de habitação, o que resultou em conquistas importantes e uma certa inserção destes movimentos em programas e financiamentos do FGTS. Um exemplo é o município de Belo Horizonte, onde a União de Movimentos de Habitação conseguiu um financiamento para mutirões autogestionários por meio do programa Pró-Moradia. Mas essa inserção se dá a partir de brechas nos programas, não constituem uma política habitacional.

A partir de experiências existentes, os movimentos populares de habitação construíram uma proposta de política habitacional e urbana para a criação de um Fundo e um Conselho de Moradia Popular. Apresentada ao Congresso Nacional em novembro de 1991 com um respaldo de cerca de 1 milhão de assinaturas, ela ainda está em tramitação. Prevê o atendimento prioritário às faixas de baixa renda, com uma combinação de recursos onerosos e a fundo perdido. Constitui assim uma política habitacional com um amplo leque de programas de habitação: reurbanização de favelas, intervenção em cortiços, atuação em áreas de risco, construção de unidades habitacionais novas por mutirão ou por empreiteiras.

Do ponto de vista da participação popular na definição da política e na aplicação dos recursos, propôs-se um modelo de conselho paritário que, depois de discussões com vários agentes públicos e privados, ficou tripartite: um bloco com representantes dos três





níveis de governo, um bloco de representantes dos promotores de habitação – financeiros, empresários, COHABs, associações de mutirões - e um bloco dos beneficiários dos programas: movimentos sociais e trabalhadores.

A União dos Movimentos de Moradia acredita na eficácia dos Conselhos como forma de participação popular. Esta idéia está inteiramente incorporada nos movimentos de moradia. Mas a representação tem de contar com a prática permanente da pressão. Os conselhos, se não estão alimentados de fora com uma pressão popular, com propostas e articulações concretas entre os movimentos e os conselheiros, não produzem uma participação real na política.

Na campanha de 1998 de Lula para a Presidência da República, foi feita a proposta de um Conselho de Política Urbana dividido em três Conselhos Setores: Habitação, Saneamento e Transporte Urbano. Também propunha a criação neste molde de conselhos estaduais e municipais. É uma proposta mais madura de política urbana com participação popular.





## **Experiências de Conselhos municipais e estaduais de habitação e desenvolvimento urbano**

### **O Conselho Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte - MG**



*Edição da fala de Mônica Bedê, membro do Conselho Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte*

Aprovado no final do mandato de Patrus Ananias (1993-96), o Plano Diretor de Belo Horizonte criou dois mecanismos de gestão urbana: o Conselho e a Conferência Municipal de Política Urbana. Coube ao governo seguinte, de Célio de Castro (1997-2000), a instauração do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) em 1997. O COMPUR, por sua vez, convocou a primeira Conferência Municipal de Política Urbana em 1999.

O COMPUR é composto por 16 membros, dos quais 8 são representantes do Executivo, 2 do Legislativo e os outros se dividem igualmente entre os setores popular, técnico e empresarial. Monitora a aplicação do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, aprecia propostas de planos regionais e locais, acompanha a regulamentação das leis e analisa casos específicos. O COMPUR tem caráter consultivo na maioria de suas atribuições e conta com uma Secretaria Executiva bem estruturada, sediada na Secretaria Municipal de Planejamento.

Diferentes interesses e visões encontram um espaço político de negociação, articulação e construção de consensos no COMPUR. Observa-se ao longo das negociações a ampliação da visão de cidade, fazendo com que, entre os conselheiros, a tendência seja a preponderância do interesse geral sobre o particular.

O COMPUR tem a atribuição de realizar quadrienalmente a



Conferência Municipal de Política Urbana com o objetivo de avaliar a aplicação e os resultados das diretrizes e normas do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, sugerindo alterações se necessário. Após um período de preparação que durou seis meses e envolveu cerca de 700 pessoas, a primeira Conferência Municipal de Política Urbana foi realizada. As novas diretrizes da política urbana ainda eram muito recentes e não havia como avaliar seu impacto na ocasião. Foram propostos alguns ajustes visando facilitar a aplicação dos novos instrumentos e recomendações ao Executivo no que diz respeito à implantação da política urbana, além de alterações no Plano Diretor e na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo. Os principais méritos da Conferência foram a ampliação da visibilidade dos novos mecanismos de gestão e o incremento do envolvimento das bases do movimento popular, em geral distantes de discussões desta qualidade.

## **O Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte - MG**

*Edição da fala de Antonia de Pádua, coordenadora do Centro da Apoio aos sem-casa e membro do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte (1995-1998)*

O Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte é deliberativo, ou seja, toda a política municipal de Habitação deve ser por ele homologada. Sua composição é tripartite: movimentos populares, setores técnicos e poder público possuem cada um a terça parte da representação no Conselho, em um total de 21 conselheiros. Os conselheiros são eleitos em plenárias específicas, que chegam a ter mais de 500 participantes.

O Conselho foi instaurado em 1995 e, inicialmente, a escolha dos conselheiros, com mandato de dois anos, foi feita pelas entidades que mais se destacavam entre os movimentos por moradia. Mas essa forma de escolha foi conflituosa, pois alguns dos



movimentos populares consideravam-se sub-representados.

Em 1998, foi feita em Belo Horizonte a primeira Conferência de Habitação, que explicitou a divergência entre os movimentos populares e o Conselho. Como resultado do conflito, os movimentos se retiraram do Conselho e suas atividades foram paralisadas por quase dois anos. A Política habitacional de Belo Horizonte, entretanto, prosseguiu mesmo na ausência do Conselho, período visto como de grande prejuízo para os movimentos populares, com a quase paralisação de financiamentos para autogestão. Enquanto os movimentos populares participaram do Conselho, os financiamentos – cerca de 7 milhões anuais – eram dirigidos prioritariamente aos mutirões e à autogestão. Depois da saída dos movimentos, apenas um projeto de autogestão foi aprovado. Os contratos foram firmados principalmente com empreiteiras.



Em outubro de 1999, os movimentos de moradia retornaram ao Conselho por avaliarem que a não-participação nos anos anteriores havia sido prejudicial para eles. Têm perspectivas de reverter, a partir da participação, a atual situação de desvantagem na política habitacional de Belo Horizonte.

## **O Conselho Municipal de Habitação de Diadema - SP**

*Edição da fala de Jorge Hereda, Secretário de Habitação de Diadema (1993-1996)*

O Conselho de Habitação de Diadema, implementado em 1993, foi um dos mais importantes instrumentos de gestão urbana do município durante seu governo democrático.

O Conselho surge a partir da priorização da Habitação na pauta municipal de uma equipe que já tinha gerido a cidade em dois mandatos anteriores (1985 a 1992), mas conferindo um peso menor à área. Foi também implementado o Conselho do Fundo Municipal





de Apoio à Habitação de Interesse Social, a partir de um Conselho já existente desde 1990. O novo Conselho adquire maior peso estratégico e o que era o colegiado gestor de um Fundo transforma-se no órgão mais importante na definição da aplicação dos recursos para a Habitação de Interesse Social. A transição foi feita de forma nem sempre pacífica, a começar pelo próprio Executivo Municipal, que relutou em abrir mão do controle direto da aplicação de recursos. Houve também resistências por parte dos vereadores de vários partidos, que faziam da negociação da habitação junto aos movimentos populares seu principal trunfo eleitoral.

Em 1993 foi feito na cidade um grande encontro para definir a política habitacional nos quatro anos seguintes. O novo Conselho de Habitação nasce com o compromisso de colocar em curso as determinações desse encontro. Refiro-me aqui à história do Conselho de 1993 a 1996, período em que sua atuação foi mais forte.

O Conselho era de caráter deliberativo, tendo como presidente o Secretário Municipal de Habitação e como Secretário Executivo o Diretor Municipal de Habitação. Além destes dois membros, possuía um representante do setor de habitação da Prefeitura, um representante da Câmara, um representante da Secretaria das Finanças e 5 representantes dos movimentos de habitação da cidade escolhidos por meio de eleições diretas, um de cada uma das 4 regiões da cidade e o quinto mais votado. O mandato dos representantes era de dois anos.

No Conselho era discutida toda a política habitacional do município: o acompanhamento da efetiva aplicação do orçamento da habitação, a assinatura de convênios, a implementação dos programas, a comercialização e retorno financeiro das unidades construídas e a interface com o Orçamento Participativo. Os recursos do Fundo de Habitação eram provenientes principalmente do Orçamento Municipal e, minoritariamente, de repasses como a





comercialização de unidades em alguns programas que foram sendo implementados – principalmente a pavimentação comunitária.

Um desafio era a capacitação dos conselheiros, que, no caso da representação da sociedade civil, eram lideranças populares que não necessariamente compreendiam os processos políticos em sua totalidade. Partindo de uma situação de desvantagem, os conselheiros foram qualificando-se progressivamente para a atuação como interlocutores da política.

Podemos identificar uma progressiva valorização do Conselho pelos movimentos populares, que aumentavam assim sua legitimidade. No primeiro mandato dos conselheiros sob o novo modelo (1993-94), as principais lideranças populares da cidade não se candidataram à posição de conselheiros, revelando o descrédito que era atribuído à função. As eleições para o mandato seguinte (1995-96), pelo contrário, foram extremamente concorridas, tendo como candidatos todas as principais lideranças. A eleição para conselheiros mobilizou amplos setores da cidade, com o conselheiro mais votado obtendo uma votação semelhante à de alguns vereadores.

Isso aconteceu porque o Executivo Municipal permaneceu inflexível em relação à sua proposta inicial, que era a de atribuir ao Conselho de Habitação o papel de protagonista principal das deliberações em relação à aplicação de recursos. Algumas lideranças, que acreditavam prescindir do Conselho, viram-se obrigadas a entrar na negociação lá estabelecida à medida que todas as outras portas de acesso aos recursos estavam fechadas. Da mesma forma, tentativas de acesso a recursos por pressão direta não produziam resultados, pois o canal público de negociação estava dado e o Executivo insistiu em sua reafirmação como única via de acesso aos recursos, sofrendo com isso até mesmo uma invasão da Prefeitura por um dos movimentos.

A experiência de Diadema nos ensina que a atribuição de poder




real para um conselho é uma das condições básicas para sua existência. E que o Executivo possui papel fundamental na reafirmação constante deste poder, tendo muitas vezes de resistir a pressões internas e externas de vários campos políticos para garantir sua permanência e eficácia.

## **O Conselho de Habitação de Porto Alegre - RS**

*Edição da fala de Sérgio Baierle, pesquisador do CIDADE*

No início da primeira gestão democrática em Porto Alegre (1989-1992), quase toda a receita do governo era consumida pela folha de salários, o que impedia que ele assumisse encargos de qualquer natureza. Por isso, o programa de regularização fundiária em Porto Alegre não é inicialmente implantado pelo Departamento Municipal de Habitação e sim pela Secretaria de Planejamento. O Movimento de Luta pela Moradia tomou novo fôlego para pressionar o governo municipal apenas a partir do momento em que o governo começa a recuperar receitas e aceita discutir instrumentos de legislação urbana que vinculasse parte destas receitas a um fundo de moradia social. Em 1994, a moradia figura como primeira prioridade no Orçamento Participativo e então o Programa de Regularização Fundiária passa para a gestão do Departamento Municipal de Habitação.

No governo Tarso Genro (1993-1996) se constitui o Conselho Municipal de Acesso à Terra e à Habitação (COMATHAB). Antes, foram aprovados vários mecanismos legais úteis para a construção da Habitação de Interesse Social, como a AEIS (Área de Especial Interesse Social), a função social da propriedade e o estabelecimento do IPTU progressivo sobre os vazios urbanos, instrumentos legais para consolidar uma política habitacional em conjunto com o instrumento fundiário do Banco de Terras. O instrumento financeiro





era o Fundo Municipal de Desenvolvimento, com recursos do “solo criado” e de outras fontes.

O COMATHAB é tripartite e tem 27 conselheiros: 9 do governo, 9 das entidades de classe (ONGs, setores de representação de profissionais liberais, empresários) e 9 representantes de setores populares eleitos a partir das regiões do Orçamento Participativo unidas duas a duas.

No Conselho do Orçamento Participativo, a representação é direta: as plenárias elegem delegados e depois são eleitos os conselheiros, dois por região. Já no COMATHAB, a eleição é feita por entidades: as entidades comunitárias realizam sua plenária, onde são eleitos os representantes. Esta representação foi um ponto no qual a Prefeitura – que nunca teve maioria na Câmara – teve de ceder para outras forças políticas com as quais se aliara naquela ocasião, diferenciando-a em relação à representação no Orçamento Participativo, que é muito mais direta. Este se baseia na participação do cidadão nas plenárias de cada região, que acontecem a cada 15 dias ou a cada mês. Nelas são discutidas todas as questões importantes para a região: Habitação, Saúde, Educação e até questões de competência externa à Prefeitura como Segurança Pública ou telefonia, serviços cujos responsáveis mandam representantes para os Conselhos.

O papel do COMATHAB se tornou muito limitado devido à sua representação diferente da consolidada nos fóruns do Orçamento Participativo e à obrigação de suas deliberações serem aprovadas pelo Conselho do Orçamento Participativo no que diz respeito à aplicação dos recursos. O COMATHAB ficou reduzido à discussão das formas da política habitacional. A proposta orçamentária anual da área é formulada em comum pelo Departamento de Habitação e pelo COMATHAB e é depois levada ao Conselho do Orçamento Participativo, que pode alterar ou não os valores propostos.





O papel do Conselho na gestão do Fundo Municipal de Desenvolvimento também ficou reduzido porque seus recursos acabaram se tornando apenas contrapartidas municipais para os recursos do Pró-Moradia e do FGTS, que já têm critérios de aplicação preestabelecido pela Caixa Econômica Federal. Para utilizar estas verbas, os empreendimentos precisam de terreno próprio da Prefeitura. Como esses terrenos não estão distribuídos homogeneamente pelo território, o governo sofre pressões para comprar áreas em regiões onde não possui terras.

Isso provoca um problema em relação ao papel do COMATHAB: por um lado, ele fica prisioneiro da dinâmica dada por esta estrutura de recursos federais, e, por outro, não consegue avançar na discussão de instrumentos como a AEIS ou a regularização fundiária porque a estrutura do Conselho é muito corporativa na representação dos setores populares, dividida por entidades.

O Conselho possui três Câmaras: Planejamento, Gestão e Regularização Fundiária. Na Câmara de Regularização Fundiária, a discussão é muito limitada às questões específicas às aproximadamente 100 áreas em processo de regularização fundiária. Estas áreas abrangem apenas 20% a 30% da demanda por regularização fundiária em Porto Alegre, mas já são o limite do que o poder municipal consegue levar adiante. A discussão no Conselho acaba sendo a respeito do andamento destes processos, o que é muito moroso e acaba esvaziando a participação.

Outra questão é a distância entre a realidade concreta da população e a discussão jurídica a respeito dos instrumentos de gestão e de política urbanística. Esta distância se expressa na forma como o COMATHAB funciona atualmente. Os representantes dos setores populares não conseguem trazer para a pauta do Conselho a discussão das questões de fundo da política habitacional e acabam prisioneiros do cotidiano, da aprovação urgente dos processos e da







relação com a Caixa Econômica Federal e seus prazos. A principal deliberação do Conselho acaba sendo a proposta orçamentária para o ano seguinte, mas mesmo isso já é votado pelo Conselho do Orçamento Participativo.

Essa zona de sobreamentos recíprocos tem o seguinte resultado: quando as regiões têm problemas na área da habitação, elas priorizam discutí-los nos Fóruns de Serviços ou diretamente com o Departamento de Habitação para realizar as deliberação definitiva no Conselho do Orçamento Participativo. Este esvaziamento tem feito o COMATHAB ter problemas até mesmo de quorum para fazer as reuniões. Assim, uma questão que surge em Porto Alegre é a de que eventualmente não seja preciso tantos conselhos quanto os que hoje existem, cerca de 35. Isso está acima da capacidade dos setores populares organizados e acaba pulverizando a representação.

## **O Conselho de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal**

*Edição da fala de Alexandra Reschke, presidente do IDHAB – Instituto de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (1995-1998)*

No Distrito Federal, o governo Joaquim Roriz (1990-94) teve uma grande marca: a distribuição gratuita de aproximadamente 100 mil lotes para uma população de 1,2 milhão de habitantes. Isso causou um impacto imenso, tanto na demanda por serviços públicos e infra-estrutura como na expansão da malha urbana. Os assentamentos foram construídos de forma extremamente precária. Eram basicamente grandes favelas demarcadas geometricamente, sem infra-estrutura, equipamentos públicos, pavimentação, água ou luz. Como não tinham qualquer regularidade urbanística ou





registro cartorial, era impossível fazer a regularização fundiária da posse da terra. Para além da precariedade urbanística, a política clientelista era o único critério para a distribuição dos lotes. Na época, a Companhia de Habitação tinha uma lista de inscritos e nenhum deles foi chamado para receber estes lotes. Foi realmente uma distribuição feita pelos deputados ligados ao Governador.

Quando Cristóvão Buarque assumiu o governo em 1995, a área de Habitação manteve-se tímida, sem nenhuma proposta de política habitacional. As lideranças fisiológicas exerciam pressão para manter o esquema tradicional que rendia dividendos políticos em suas bases de atuação. O movimento popular se organizava apenas muito timidamente e, até julho de 1996, persiste o vácuo no que diz respeito à Política habitacional.

O governo já tinha começado a promover melhorias e a implantar infra-estruturas com o Orçamento Participativo quando assumiu então o desafio de promover uma política habitacional de fato, com critérios estabelecidos com a marca da participação popular. Para o ano de 1996, colocamos duas metas: chegar ao final do ano com uma política habitacional discutida com a população e estabelecer um sistema para a captação de recursos. Montou-se então um plano de ação e, em cima dessas diretrizes, elaboramos os projetos para discutir com a Caixa Econômica Federal e o Ministério do Planejamento. Em agosto de 1996, lançamos o debate para a constituição de uma grande Companhia de Habitação.

Não havia uma interlocução organizada no nível dos movimentos populares, mas havia a consciência de que somente com um amplo debate na sociedade poderíamos deixar o paradigma do lote gratuito e chegar ao paradigma da política de habitação com critérios definidos para o atendimento da população de baixa renda. Era necessário mudar a referência da população sobre o que é a relação com o Estado na política habitacional e torná-la de fato uma





interlocutora organizada. Fizemos primeiro uma discussão em todas as Zonais do PT, convocando o partido para mobilizar a população a participar do processo de participação.

O Distrito Federal é dividido em 19 regiões administrativas, que vão desde pequenas cidades até cidades como Taguatinga, com mais de 400 mil habitantes. Promovemos para cada cidade até mais de um debate preparatório sobre a política habitacional do Distrito. Nesses debates foi apresentado o plano de ação do Executivo. No lugar da “farra dos lotes”, programa em que se entrava pela porta dos fundos, via gabinetes dos deputados, desenhou-se 4 portas de entrada para a Política habitacional: atendimento às ocupações irregulares históricas, atendimento à lista de inscritos de 85 mil candidatos (que depois reduziu-se a 45 mil), atendimento a grupos organizados e uma porta para os servidores públicos, uma demanda muito forte no Distrito Federal.

O Sistema de Habitação seria instaurado por uma Conferência e pela criação de um Conselho de Habitação. A Secretaria de Habitação seria o responsável pela política habitacional e o IDHAB, Instituto de Habitação do Distrito Federal, o órgão gestor do sistema. O objetivo era chegarmos até a participação popular através das COMULs, Comissões de Urbanização e Legalização da Terra. As linhas de atendimento seriam específicas para cada uma das quatro portas de entrada.

A primeira bateria de debates preparatórios tentou estimular a discussão em torno dessa estrutura. Depois disso, apresentou-se o regimento interno da Conferência e das Pré-Conferências onde se elegeriam os delegados para a Conferência em um processo muito semelhante ao do Orçamento Participativo. Esses delegados poderiam ser eleitos individualmente ou em chapas constituídas por alguma articulação local. As Pré-Conferências foram setoriais: técnicos, ONGs, movimentos, universidades. Chegou-se à



Conferência com 700 delegados eleitos.



Em um seminário preparatório de três dias, foram convidados técnicos e lideranças de movimentos de outros Estados para apresentarem aos delegados experiências bem-sucedidas na área da Habitação, trazendo elementos de realidade para o Distrito Federal: mutirões, o Fundo de Moradia e o próprio Conselho de Habitação.

Na Conferência, os 700 delegados, divididos em 40 grupos, discutiram o documento da política habitacional, linha por linha, com grande envolvimento do Executivo, que chegou a levar membros do primeiro escalão aos debates. Consolidaram-se as emendas propostas pelos grupos e todas foram discutidas.

Aconteceu algo que não foi previsto: a constituição de duas comissões, uma composta por membros do governo e delegados para detalhar o Conselho de Habitação e Desenvolvimento Urbano e outra para discutir os critérios de atendimento para as 4 portas. Cada comissão tinha 10 delegados, que não necessariamente apoiavam as ações do governo. Trabalhou-se em reuniões semanais de janeiro a maio, com estas comissões detalhando os critérios de atendimento e do Conselho de Habitação.

Apesar das orientações muitas vezes conflituosas dos delegados, conseguiu-se extrair da Conferência um grande pacto que permitiu que se implementasse a política habitacional em todas as linhas de atendimento no pouco tempo que restava de mandato. Democratizou-se o sistema de informações e abriram-se escritórios locais para aproximar a população dos programas.

Em julho de 1997, instala-se por meio de Decreto-Lei o Conselho de Habitação e Desenvolvimento Urbano. O Conselho tinha 24 representantes, sendo 12 do Governo e 12 da sociedade civil. Estavam representadas Centrais Sindicais, entidades de classe (CREA, Sindicato dos Arquitetos), Orçamento Participativo, setor acadêmico, entidades religiosas, empresariado da construção civil,



órgãos do Governo relacionados à Habitação e ao Saneamento e 6 representantes dos movimentos populares.

No início de 1998, se realizou a segunda Conferência de Habitação, também após um seminário preparatório e pré-conferências. Chegamos à Conferência com 400 delegados eleitos. Novamente mobilizaram-se experiências de todo o país.

Apesar disto, a Política habitacional do Distrito Federal não caminhou sempre conforme os objetivos. O Fundo de Moradia foi criado, mas não chegou a ser operado em função de dificuldades interna ao Governo Distrital. Outro revés foi a impossibilidade de articular o Conselho de Habitação com outros conselhos, principalmente o Conselho do Plano Diretor, também devido a dificuldades administrativas internas.

Entretanto, podemos dizer que houve uma mudança de paradigma na Política habitacional. De uma relação fisiológica, passou-se para uma relação transparente, uma política com critérios. Um dos sinais de que se conseguiu imprimir uma marca na área da Habitação é este fato: no governo seguinte, que desmontou toda a estrutura criada pelo governo do Cristovão Buarque, a área de habitação foi aquela onde existiu a maior mobilização de oposição. Uma das primeiras decisões do novo governo foi a de extinguir os programas habitacionais, mas ela teve de ser revista por pressões de vários lados e mantiveram-se os programas e o Conselho de Habitação e Desenvolvimento Urbano.

A legitimidade necessária para a atuação do Executivo foi mantida porque foi fruto de um pacto, de um processo de discussão que a princípio parece lento. Um processo dessa magnitude tem de ser necessariamente uma opção consciente e radical. O poder público deve estar disposto a alterar suas próprias concepções, a dividir poder e a capacitar seus interlocutores com as condições necessárias para participar.



## O Conselho Estadual de Habitação e Saneamento do Rio de Janeiro

*Edição da fala de Walcyr Borges da Silva, membro do Conselho Estadual de Habitação e Saneamento do Estado do Rio de Janeiro*



Na ocasião deste Seminário, o Conselho de Habitação e Saneamento do Estado do Rio de Janeiro é uma experiência de apenas cinco meses, fato que permite apenas a descrição de um diagnóstico e de algumas intenções.

O Conselho de Habitação e Saneamento do Estado do Rio de Janeiro é ligado à Secretaria de Planejamento em um contexto de alta complexidade institucional. Além da Secretaria de Planejamento, existe a CEHAB (Companhia Estadual de Habitação), a Secretaria de Habitação, a Secretaria de Saneamento, a Secretaria de Assuntos Fundiários. Evidentemente, uma ação eficaz na área da Habitação pressupõe uma grande reorganização interna, na qual os diversos órgãos têm de desempenhar sua atribuição. O Orçamento Participativo também está vinculado à Secretaria de Planejamento e as plenárias começaram a se realizar de início muito timidamente. Há, portanto, o Conselho, o Orçamento Participativo e várias Secretarias sem saber o que fazer. Existe claramente uma disputa de projetos entre as diferentes Secretarias, buscando o domínio sobre a política habitacional.

Uma das primeiras medidas após a atual equipe assumir o governo, em janeiro de 1999, foi a organização de um seminário em conjunto com outras instituições, com palestrantes de vários Estados e de vários órgãos de governo, além de setores da sociedade organizada e de membros do Governo.

A seguir, alguns indicadores e números que informam a situação do Estado e do Conselho de Habitação e Saneamento.

Em 1995, o Conselho foi criado por determinação de uma Portaria





do Ministério do Planejamento como condição que asseguraria o repasse integral de sua parte dos empréstimos com recursos do FGTS. Caso o Conselho não existisse, o repasse seria de apenas 50% dos recursos. O Conselho opera apenas com fundos federais, não entram nele recursos estaduais. Ele funciona então como gestor desses recursos. No primeiro ano de atuação, o Conselho recebeu a dotação de 56 milhões de reais para o programa Pró-Moradia e 15 milhões para o Pró-Saneamento. Apesar da dotação, não houve contratações com esses recursos, pois os programas e a estrutura estavam ainda em uma fase de gestação.

No ano de 1996, a situação é um pouco diferente: da dotação de 56 milhões de reais, 12 milhões foram contratados para a Habitação. Com relação ao Saneamento, a dotação foi de 130 milhões, dos quais 26 milhões foram contratados. Em 1997, o Pró-Moradia teve 84 milhões de dotação e 64 milhões foram contratados, revelando um significativo aumento no percentual de recursos contratados em relação à dotação orçamentária. Em 1998, houve 72 milhões de dotação orçamentária e apenas 25 milhões foram contratados devido à interdição de empréstimos de recursos do FGTS ao setor público. Em 1999, a contratação será próxima de zero.

A captação desses recursos pelas Prefeituras já era complicada, a começar pela capacidade técnica de elaborar o projeto. Para que o projeto fosse aprovado, a Prefeitura precisava estar dentro de um limite de endividamento e apresentar capacidade de pagamento para que estes recursos retornassem ao FGTS. A partir de 1998, entretanto, a captação ficou impossível, pois os municípios foram proibidos de se endividarem.

No Pró-Moradia, a dotação orçamentária nesses 5 anos foi de 223 milhões de reais, enquanto o valor de empréstimo foi de 79 milhões e a população beneficiada, 175.323 pessoas. É portanto uma dotação orçamentária pouco utilizada. Acreditávamos que, ao



longo do tempo, os municípios iriam captando mais e melhor esses recursos, mas isso foi interrompido pelo Governo Federal.

Tão grave quanto a interrupção do programa é a destinação final destes recursos para os municípios mais capacitados, que são mais ricos e têm mais condições de captar e retornar os empréstimos. Do total dos recursos contratados pelo Pró-Moradia no Estado, o município do Rio de Janeiro obteve 76 milhões de reais, ou seja, 96% dos recursos. O restante do Estado, incluindo a Região Metropolitana, ficou com 4% dos recursos. A Prefeitura do Rio de Janeiro tinha projetos, tinha condições de captar os recursos e foi sendo priorizada.

Quanto aos critérios de contratação, esse programa já chega aos Conselhos com uma distorção: 60% dos critérios que definem a pontuação são predefinidos pelo Governo Federal e apenas 40% podem ser definidos pelos Estados, municípios e a sociedade civil. Há um critério que diz que um município que tiver um Conselho de Habitação será priorizado em caso de empate, mas até hoje nunca houve empate nas concorrências.



Há portanto um sistema de empréstimo altamente injusto em operação. Ele pune os municípios mais pobres, que mais necessitam dos recursos federais, e premia os municípios cuja capacidade técnica e financeira é mais alta. E nem mesmo esse sistema injusto tem sido viabilizado. É esse o desafio do Conselho Estadual do Rio de Janeiro e de todos os outros Conselhos Estaduais de Habitação.

## **Um novo modelo de Política habitacional para o Rio Grande do Sul**

*Edição da fala de Ary Vanazzi, Secretário Especial de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul*

O déficit habitacional no Rio Grande do Sul chega a aproximadamente 450 mil unidades. Cerca de um terço da população do







Estado vive em áreas irregulares. A total centralização de recursos na esfera federal nos anos 90 uniu-se a uma política estadual para a Habitação que foi tradicionalmente ineficiente para os mais pobres mudarem este quadro. Nos níveis estadual e municipal, havia a quase ausência de organização institucional estatal para lidar com a questão da habitação. A Habitação era em geral um apêndice das Secretarias de Obras ou de Assistência Social, o que entrava em conflito com a crescente organização popular em torno de demandas por moradia.

Em janeiro de 1999, após uma década de gestões bem-sucedidas em Porto Alegre, uma equipe encabeçada por Olívio Dutra assume o Governo do Estado e trata de frente o desafio de reverter a precariedade da Política habitacional do Estado. É constituída a Secretaria Estadual de Habitação, superando-se a situação em que a Habitação era gerida por um Departamento dentro da Secretaria de Obras. Com o intuito de construir uma Política habitacional sobre novas bases, democráticas e participativas, a Secretaria promoveu as Conferências Regionais de Habitação, reunindo aproximadamente 6 mil pessoas de todo o Estado e nas quais foram eleitos aproximadamente 580 delegados entre as principais lideranças para estruturar a nova política. Foi a primeira vez na história do Rio grande do Sul que a moradia foi pauta de debate político nessa escala. Diferentes setores foram envolvidos: movimentos sociais, universidades, setores técnicos, meios de comunicação, representantes do Executivo e do Legislativo nas esferas municipal e estadual.

Uma das principais conclusões deste processo foi a de que o Estado não deve ter como prioridade a produção habitacional, que tende a ser pesada e de custos elevados. Ele deve fomentar a organização local e a participação popular e operar em parceria com os entes municipais, que podem produzir habitação a custos mais baixos e com maior respeito às especificidades locais.



Com essa proposta, o Estado exigiu que se constituíssem no nível municipal os Fundos e Conselhos de Habitação como condição para que fossem liberados os recursos. Em apenas 10 meses, aproximadamente 30% dos municípios do Estado já haviam assinado convênios. Portanto, o debate havia sido instaurado nas comunidades de forma bastante abrangente. Outra das determinações foi a de produzir habitação prioritariamente para a população com renda de até 5 salários mínimos, o que significa que a ação deveria passar pela construção em mutirão e autogestão, com o envolvimento da comunidade para reduzir os custos de produção da moradia.

Entretanto, toda a Política habitacional desenhada para o Rio Grande do Sul tem um outro objetivo implícito: contribuir para que seja implementada, em nível nacional, uma Política habitacional efetiva, com os respectivos Fundo e Conselho Nacional de Habitação. A demanda pela garantia de recursos para a produção descentralizada e mediante participação das comunidades locais é uma demanda histórica dos movimentos sociais. Os recursos existentes nas esferas estadual e municipal são insuficientes para sanar o imenso déficit de moradia que foi historicamente construído e pressupõem, portanto, a firme contrapartida federal. Neste sentido, a política habitacional do Rio Grande do Sul pode ser encarada com parte do movimento político que converge em torno da organização de uma política democrática e participativa em nível nacional.



## Direções

*Edição sobre as colocações da mesa conclusiva do seminário, composta por Nabil Bonduki, professor de História da Arquitetura do Departamento de Arquitetura da USP-São Carlos e Nelson Saule Jr, membro do corpo técnico do Instituto Pólis, além de contribuições dos debates ao longo dos trabalhos*

A realização do seminário *Conselhos de habitação e desenvolvimento urbano* representa um acúmulo relevante de informação sobre o tema. Revela claramente que já passamos por um primeiro momento, desbravador, de engenharia de mecanismos inovadores de participação. Os conselhos encontram-se previstos no texto constitucional e difundidos em todo o país, havendo informações a respeito de um eventual excesso: Porto Alegre possui cerca de 50 conselhos, Ribeirão Pires, cerca de 30. A disseminação das experiências efetivadas pode ser considerada um dos pontos fortes deste encontro, contribuindo para o amadurecimento dos atores envolvidos em processos de participação e para sua crítica.

Entretanto, os debates iluminam, para além das conquistas, os limites e os riscos do processo participativo. Neste espaço, onde normalmente são apontadas sínteses, conclusões ou diretrizes, me limitarei a colocar de forma algo sistematizada as principais questões que emergiram do Seminário. Não há o formato conclusivo pois não se tratou da decisão de políticas, da definição de qualquer pauta ou discurso único. Não se tratou sequer de uma reunião abrangente de atores sociais, pois este Seminário contou com poucos representantes do Governo Federal ou dos empreendedores privados de habitação e uma ampla maioria de integrantes e técnicos dos movimentos populares e técnicos de governos municipais e estaduais. Disso resulta uma certa homogeneidade nas posições explicitadas durante o encontro.





## A garantia da participação

Talvez a mais recorrente das questões seja a construção e manutenção de Conselhos de Habitação e de Desenvolvimento Urbano que sejam de fato democráticos e participativos. Nesse sentido, os riscos podem vir do Estado ou do próprio movimento popular.

Os riscos advindos do Estado traduzem-se nos muitos exemplos levantados de Conselhos cuja existência é apenas *pro forma*, simulam uma estrutura participativa que de fato não é levada em conta. A falácia mais explícita é aquela na qual o prefeito constitui um Conselho em geral para receber verbas de programas federais e empossa como conselheiros seus parentes, amigos e colegas de partido. Mas há outras variantes, menos evidentes: Conselhos de Notáveis (onde não entra em questão a procedência, a origem de classe ou os compromissos políticos dos conselheiros) e loteamentos de conselhos (cuja composição reproduz o resultado da eleição, com os conselheiros representando os partidos).

Os riscos advindos dos setores populares (menos imorais, mas igualmente perigosos para a participação) revelam-se, por exemplo, quando a existência de um Conselho faz os setores populares sentirem-se já representados, enfraquecendo a militância e esvaziando o seu poder de pressão. No município de Santo André, onde houve um governo popular seguido de um governo autoritário, a posição dos movimentos foi colocar-se em compasso de espera por uma nova gestão democrática à medida que a nova gestão destruía os canais de participação, o que foi perverso do ponto de vista da autonomia do movimento.

Esse exemplo engendra uma questão que, a princípio, pode parecer absurda: o que fazer para que os setores populares sobrevivam aos governos democráticos? Governos interessados na participação popular esforçam-se em estabelecer o diálogo e,





no caso de sua substituição por governos de caráter autoritário, é recorrente que os movimentos populares se desorientem, fiquem incapazes de assumir a defesa de seus interesses na relação com o novo governo. Mesmo Conselhos cuja origem e história são vinculadas a uma participação de fato são freqüentemente vulneráveis. O Conselho do Prezeis em Recife, que possui uma tradição de mobilização, tem tido influência quase nula na política de um Executivo municipal que não aceita a participação.

Atribuir toda a responsabilidade pelo funcionamento dos conselhos aos setores populares organizados é uma evidente injustiça. Este funcionamento deve ser um compromisso do próprio Executivo, que tem o dever de viabilizar a estrutura do Conselho e de fortalecer a participação. Mesmo porque, como percebemos no caso de Diadema, nem sempre os movimentos populares buscam os instrumentos mais democráticos para apoiar suas exigências.

O depoimento sobre o Conselho de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal mostra que a política do Executivo pode estimular a participação e a organização popular. O fato de um dos núcleos de resistência a um governo autoritário ocorrer no setor da política habitacional, onde dificilmente se identificava o movimento popular antes do processo de construção democrática da política, indica que um programa democrático bem-sucedido pode ir além de próprio mandato que o criou.

## Linguagem e Comunicação

A linguagem corrente em um Conselho é fundamental para o sucesso de um projeto de participação popular. Ela deve ser condizente com o repertório e as possibilidades de todos os seus





membros, principalmente para que os setores populares cheguem à mesa de negociação em pé de igualdade com os interlocutores de outros setores.

O exemplo de Campo Grande é ilustrativo do risco da linguagem tecnocrática. Lá, o Conselho de Desenvolvimento Urbano serve como um instrumento de mediação entre os setores técnicos que tratam das questões ambientais. Isso traz um equilíbrio na cidade do ponto de vista da gestão urbana, mas a participação da representação popular fica muito pequena, os conselheiros que representam os setores populares não se sentem preparados para se contrapor aos argumentos técnicos. Assim, a representação das Associações dos Moradores (que era de um conselheiro apenas e hoje são oito, o que não faz muita diferença já que a atitude tecnocrática é a mesma), é intimidada pela prepotência técnica e em geral não se pronuncia nas reuniões. Na hora de votar, evidentemente ela não constitui um peso político.

O problema da linguagem tecnocrática dos conselhos estende-se também para a sua comunicação com o restante da sociedade. Como instrumento de participação popular, o Conselho de Habitação deve, por definição, estar em permanente contato com toda a sociedade e não apenas com os setores organizados. Em última instância, um Conselho corre o mesmo risco que a Câmara de Vereadores de se isolar de suas bases originais.

Mais uma vez, a tarefa é multilateral: cabe aos conselheiros a manutenção e o fortalecimento de suas ligações com os setores que representam, cabe à sociedade zelar pela existência desses canais e cabe ao Executivo a garantia de recursos para que a comunicação com a sociedade se estabeleça. A busca pela maior comunicação possível com os diferentes setores da sociedade significa abrir os Conselhos às diferentes pressões e à possibilidade de uma real negociação em casos de conflito.





No Distrito Federal, por exemplo, o Conselho de Habitação começou a realizar reuniões volantes, dentro de ônibus, ao identificar uma tendência à burocratização. Com as reuniões volantes, cumpria a pauta e acompanhava diretamente o resultado dos programas e dos investimentos, restabelecendo o contato dos representantes dos movimentos populares com o que estava sendo feito na área da Habitação.

## **Os recursos**

Ao contrário de Conselhos cuja existência e dotação orçamentária são garantidas institucionalmente, os Conselhos de Habitação e Desenvolvimento Urbano não possuem formato previsto por lei ou recursos públicos assegurados nos orçamentos públicos. Historicamente, a área de Habitação não é entendida como política pública e este fato está relacionado com a falta de garantia de recursos públicos.

Um Conselho e toda uma Política Habitacional sem recursos é evidentemente um instrumento enfraquecido, restrito às eventuais fiscalizações e denúncias que reforçam um viés tecnocrático a ser evitado. Garantir a existência de um Conselho de Habitação eficaz passa portanto pela existência destes recursos. No Estado de São Paulo, onde a área de Habitação tem garantida uma quantidade expressiva de recursos, os movimentos populares estão há anos reivindicando a instauração de um Conselho de Habitação. O fato de isto não ter ocorrido até agora revela um quadro de disputa política pelo poder de aplicar estes recursos.

Ou seja: se há dinheiro e se há poder é inevitável que as forças políticas e partidárias entrem na briga por alguma forma de ingerência a ser feita na cidade. Essa disputa nem sempre é negativa, mas é sempre uma situação de risco. É uma situação que



exige uma militância permanente dos setores populares para evitar abusos que - não podemos nos iludir - podem ocorrer mesmo com a existência de uma estrutura de participação.

## **Outras formas de representação e participação**

A democracia coloca ao alcance da sociedade dispositivos de acesso ao poder em graduações conforme o caráter dos representantes e da mobilização popular. A interface entre os diferentes canais políticos é problemática tanto do ponto de vista da atribuição de competências quanto de sua gestão. O Poder Legislativo tem seus membros eleitos democraticamente e suas atribuições devem ser combinadas com as dos conselhos para não haver sobreposição de funções.

A questão mais importante, entretanto, talvez seja a relação entre os conselhos e o Orçamento Participativo. Em Porto Alegre, cidade onde a prática do Orçamento Participativo está consolidada, a tendência é que este transforme-se em um fórum onde se decide toda a aplicação dos recursos municipais. Sem decidir sobre a alocação dos recursos, um conselho assume uma função mais técnica e afasta-se da participação dos movimentos populares.

O Orçamento Participativo, entretanto, possui limites estruturais, pois opera anualmente, sem praticar estratégias e políticas de longo prazo. A identidade dos conselhos encontra-se na atuação em horizontes de tempo maiores e nas questões mais abstratas, justamente onde se impõe uma dificuldade à participação dos movimentos populares. Volto assim a um dos pontos já colocados: é necessária uma capacitação permanente dos movimentos populares para que eles possam lidar com as questões mais complexas da Política Urbana.



## O poder e o risco

No Brasil, as políticas de habitação situam-se em um campo indefinido entre o dever do Estado e a ação do mercado sujeita unicamente às forças privadas. Esta indefinição provoca uma dificuldade estrutural para Estados e municípios que se propõem a encarar de frente o desafio das políticas habitacionais. A única fonte oficial de financiamento, o FGTS, é marcada por um paradoxo que reflete e reforça essa ambigüidade: seus recursos – que são dos trabalhadores e não do Estado – exigem rentabilidade, enquanto a Habitação de Interesse Social pressupõe subsídios.

Por outro lado, essa situação transforma a Habitação em um ponto estratégico para repensarmos nosso poder público. No vácuo da política federal, surgem vários agentes nos níveis estadual e municipal e emergem soluções diversificadas e inovadoras.

Os Conselhos de Habitação e Desenvolvimento Urbano são elementos que surgem na tentativa de instaurar essas práticas e políticas de foco local. Onde foram efetivamente implementados (com seus atritos e aderências em relação a agentes e dinâmicas de política urbana preexistentes), os Conselhos elevaram o patamar da discussão sobre a Habitação. Onde antes havia apenas a pressão reivindicativa, há hoje a negociação. Os Conselhos podem interceptar o mecanismo da barganha política e instituir o diálogo público entre o Estado e a sociedade, dificultando os conchavos. Podem ser espaços de publicização da política e fazer o movimento social aprender a dialogar. Podem levar o poder público a aceitar novas vozes.

Isto não significa que os movimentos populares tenham de abrir mão da pressão reivindicativa, que pode e deve até mesmo agir sobre o Conselho. O movimento popular não pode se deixar





cooptar pelo Estado nem se confundir com o Conselho. O Conselho não é a instância de defesa por excelência das posições dos movimentos populares, mas uma mesa de negociações que está sob permanente risco político: risco de ter seus membros cooptados, de ser ignorada pelo Executivo ou pelo Legislativo, de ter os seus recursos e poderes drenados.

Os riscos a que os Conselhos estão permanentemente expostos (talvez a maior preocupação dos membros deste Seminário) podem ser vistos como a outra face de seu potencial. Afinal, qualquer situação de poder implica no risco de sua perda. A conquista de um conselho democrático e participativo, portanto, jamais vai representar um descanso para os movimentos populares ou para qualquer setor comprometido com a Reforma Urbana, mas sim a possibilidade de dar continuidade ao jogo político em termos mais favoráveis porque mais transparentes e públicos.

\*







O **INSTITUTO PÓLIS** é uma entidade civil, sem fins lucrativos, apartidária e pluralista. Seu objetivo é a reflexão sobre o urbano e a intervenção na esfera pública das cidades, contribuindo assim para a radicalização democrática da sociedade, a melhoria da qualidade de vida e a ampliação dos direitos de cidadania.

Sua linha de publicações visa a contribuir para o debate sobre estudos e pesquisas sobre a questão urbana. Volta-se para o subsídio das ações e reflexões de múltiplos atores sociais que hoje produzem e pensam as cidades sob a ótica dos valores democráticos de igualdade, liberdade, justiça social e equilíbrio ecológico. Tem como público os movimentos e entidades populares, ONGs, entidades de defesa dos direitos humanos, meios acadêmicos, centros de estudos e pesquisas urbanas, sindicatos, prefeituras e órgãos formuladores de políticas sociais, parlamentares comprometidos com interesses populares.

A temática das publicações refere-se aos campos de conhecimento que o **INSTITUTO PÓLIS** definiu como prioritários em sua atuação:

**Desenvolvimento Local e Gestão Municipal** – democratização da gestão, descentralização política, reforma urbana, experiências de poder local, políticas públicas, estudos comparados de gestão, indicadores sociais.

**Democratização do Poder Local e Construção da Cidadania** – lutas sociais urbanas, conselhos populares, mecanismos jurídico-institucionais de participação, direitos de cidadania.

**Sustentabilidade, Cultura e Qualidade de Vida** – desenvolvimento cultural, políticas culturais, programas de combate à fome, políticas de segurança alimentar, saneamento ambiental, políticas ambientais.

Estes campos de conhecimento são trabalhados na dimensão local e apresentam três linhas de trabalho como referencial analítico: a discussão sobre a qualidade de vida, a busca de experiências inovadoras e a formulação de novos paradigmas para a abordagem da questão urbana e local.

Para isso, o **INSTITUTO PÓLIS**, além das publicações, realiza seminários, cursos, workshops, debates, vídeos, pesquisas acadêmicas e aplicadas. Possui uma equipe de profissionais habilitados para responder às exigências técnicas e às demandas próprias para a formulação de um projeto democrático e sustentável de gestão pública.



**PÓLIS**  
INSTITUTO DE ESTUDOS,  
FORMAÇÃO E ASSESSORIA  
EM POLÍTICAS SOCIAIS

**Conselho de Administração:** Ana Amélia da Silva, Anna Luiza Salles Souto, Antonio Luiz Mourão Santana, Aziz Ab'Saber, Francisco de Oliveira, Hamilton José Barreto de Faria, Heloísa Helena Canto Nogueira, Jorge Kayano, José Carlos Vaz, Ladislau Dowbor, Marco Antonio de Almeida, Maria Elisabeth Grimberg, Marta Esteves de Almeida Gil, Nelson Saule Jr., Osmar de Paula Leite, Paulo Augusto Oliveira Itacarambi, Raquel Rolnik, Sílvio Caccia Bava, Tereza Martins Rodrigues Belda, Vera da Silva Telles, Victor Augusto Petrucci.



**Diretoria:** Jorge Kayano (presidente), José Carlos Vaz (secretário-executivo), Maria Elisabeth Grimberg, Nelson Saule Júnior.



**Equipe Técnica:** Ana Claudia Chaves Teixeira, Anderson Kazuo Nakano, Anna Luiza Salles Souto, Christiane Costa, Francisco de Oliveira, Hamilton José Barreto de Faria, Janaína Valéria de Mattos, Jane Casella, Jorge Kayano, José Carlos Vaz, Luciana de Castro S. Pinto, Maria do Carmo A. A. Carvalho, Maria Elisabeth Grimberg, Nelson Saule Jr., Osmar de Paula Leite, Raquel Rolnik, Renato Cymbalista, Ruth Simão Paulino, Sílvio Caccia Bava, Sônia Oliveira, Veronika Paulics.

**Equipe Administrativa:** Benedita Aparecida Alegre de Oliveira, Gisele Balestra, João Carlos Ignácio, Patrícia Gaturamo, Rosângela Maria da Silva Gomes.



## publicações pólis

- 01 Reforma Urbana e o Direito à Cidade (Esgotada)
  - 02 Cortiços em São Paulo: o Problema e suas Alternativas (Esgotada)
  - 03 Ambiente Urbano e Qualidade de Vida
  - 04 Mutirão e Auto-Gestão em São Paulo: uma Experiência de Construção de Casas Populares
  - 05 Lages: um jeito de governar
  - 06 Prefeitura de Fortaleza: Administração Popular 1986/88
  - 07 Moradores de Rua
  - 08 Estudos de Gestão: Ronda Alta e São João do Triunfo
  - 09 Experiências Inovadoras de Gestão Municipal
  - 10 A Cidade faz a sua Constituição
  - 11 Estudos de Gestão: Icapuí e Janduís
  - 12 Experiências de Gestão Cultural Democrática
  - 13 As Reivindicações Populares e a Constituição
  - 14 A Participação Popular nos Governos Locais (Esgotada)
  - 15 Urbanização de Favelas: Duas Experiências em Construção
  - 16 O Futuro das Cidades (Esgotada)
  - 17 Projeto Cultural para um Governo Sustentável (Esgotada)
  - 18 Santos: O Desafio de Ser Governo
  - 19 Revitalização de Centros Urbanos
  - 20 Moradia e Cidadania: Um Debate em Movimento
  - 21 Como Reconhecer um Bom Governo?
  - 22 Cultura, Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano (Esgotada)
  - 23 São Paulo: Conflitos e Negociações na Disputa pela Cidade
  - 24 50 Dicas – Idéias para a Ação Municipal (Esgotada)
  - 25 Desenvolvimento Local – Geração de Emprego e Renda
  - 26 São Paulo: a Cidade e seu Governo – O olhar do Cidadão
  - 27 Políticas Públicas para o Manejo do Solo Urbano: Experiências e Possibilidades
  - 28 Cidadania Cultural em São Paulo 1989/92: Leituras de uma Política Pública
  - 29 Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social
- 
- 

- 
- 
- 3 0 Programas de Renda Mínima no Brasil: Impactos e Potencialidades
  - 3 1 Coleta Seletiva: Reciclando Materiais, Reciclando Valores
  - 3 2 Regulação Urbanística e Exclusão Territorial
  - 3 3 Desenvolver-se com Arte
  - 3 4 Orçamento Participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Pires e Santo André
  - 3 5 Jovens: Políticas Públicas – Mercado de Trabalho
  - 3 6 Desenvolvimento Cultural e Planos de Governo

## **números especiais**



Ordenamento Jurídico: Inimigo Declarado ou Aliado Incompreendido?  
Alternativas Contra a Fome  
Poder Local, Participação Popular, Construção da Cidadania (Esgotada)  
Para que Participação Popular nos Governos Locais ?  
Democratização do Orçamento Público e os Desafios do Legislativo  
Os Desafios da Gestão Municipal Democrática – Santos  
Os Desafios da Gestão Municipal Democrática – Porto Alegre  
Os Desafios da Gestão Municipal Democrática – Recife (Esgotada)  
Os Desafios da Gestão Municipal Democrática – Fortaleza (Esgotada)

## **para adquirir publicações pólis**

Procure o Centro de Documentação e Informação do Instituto Pólis no telefone (0xx11) 3085.6877 ou pelo correio eletrônico: [cdi@polis.org.br](mailto:cdi@polis.org.br)

PÓLIS – INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS

Rua Cônego Eugênio Leite, 433 - Pinheiros - CEP 05414-010 - São Paulo - SP  
telefone: 0xx11 3085.6877 / 6089 / 6345 / 6963 - fax: 0xx11 3063.1098  
endereço eletrônico: [polis@polis.org.br](mailto:polis@polis.org.br) - sítio na internet: [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)





Esta publicação foi editada no Instituto Pólis com textos compostos em fonte Rotis Semi Sans em novembro de 2000.

