

Universidade Federal de Minas Gerais  
Programa de Formação de Conselheiros Nacionais  
Curso de Especialização em Democracia Participativa,  
República e Movimentos Sociais

**A Gestão Participativa e o Diálogo Social como Métodos de Governo.  
Movimentos Sociais Urbanos Pró-Moradia: Um Estudo de Caso**

Lígia Maria Alves Pereira

BRASÍLIA

2010

LÍGIA MARIA ALVES PEREIRA

**Gestão Participativa e o Diálogo Social como Métodos de Governo.  
Movimentos Sociais Urbanos Pró-Moradia: Um Estudo de Caso**

Monografia apresentada junto ao **Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais**, da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de **Especialista**.

Orientador: Professor Doutor Roberto Luis de Melo Monte-Mór

BRASÍLIA

2010



Universidade Federal de Minas Gerais  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais  
Av. Antônio Carlos, 6627 – Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha  
31270-901 - Belo Horizonte – MG / e-mail: adm\_edist\_@fafich.ufmg.br  
TEL (31) 3499-5004

## ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 29 (vinte e nove) dias do mês de abril de 2010 (dois mil e dez), na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) – Brasília/DF reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada "***A Gestão Participativa e o Diálogo Social como Métodos de Governo - Movimentos Sociais Urbanos Pró-Moradia: Um Estudo de Caso***", elaborada por ***Lígia Maria Alves Pereira***. A Comissão, composta por Helena Dolabela Luciano Pereira (UFMG) e Maria de Lourdes Dolabela Luciano Pereira (UFMG), após apresentação da monografia, deliberou pela sua aprovação, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Brasília, 29 de abril de 2010.

  
Helena Dolabela Luciano Pereira (UFMG)

  
Maria de Lourdes Dolabela Luciano Pereira (UFMG)

Dedico este estudo  
a todas as pessoas comprometidas com os  
ideais democráticos e participativos.

Meus sinceros agradecimentos,

À Secretaria-Geral da Presidência da República pela iniciativa e  
oportunidade;

A Ricardo Arreguy Maia, pelo apoio incondicional;

A Hugo Pereira Maia, meu grande amor, por tudo.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>pág. 4</b>
<b>CAPÍTULO I – DEMOCRACIA PARTICIPATIVA</b>	
1.1 – Concepção teórica e evolução histórica.....	pág. 6
<b>CAPÍTULO II – INSTRUMENTOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA</b>	
2.1 – A Constituição de 1988 e os avanços democráticos.....	pág. 12
2.2 – O papel do controle público na democratização da gestão participativa.....	pág. 14
2.3 – As perspectivas de uma sociedade participativa.....	pág. 18
<b>CAPÍTULO III – O GOVERNO LULA E O DIÁLOGO SOCIAL COMO MÉTODO DE GOVERNO</b>	
3.1 – A governabilidade social.....	pág. 23
3.2 – As Políticas Urbanas como instrumentos de gestão participativa.....	pág. 26
<b>CAPÍTULO IV - O GOVERNO LULA OS MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS PRÓ-MORADIA: um estudo de caso</b>	
4.1 – Reforma Urbana e Institucionalidade.....	pág. 31
4.2 – A habitação de interesse social sob a ótica dos movimentos sociais urbanos pró-moradia.....	pág. 34
4.3 – Balanço e Perspectivas de uma gestão participativa das políticas públicas de reforma urbana, sob a ótica do Governo Federal.....	pág. 38
4.3.1 – Desafios.....	pág. 41
4.3.2 – Gargalos.....	pág. 42
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>pág. 45</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>pág. 47</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>pág. 50</b>

## INTRODUÇÃO

***“Direito desconhecido é direito inexistente.”***

Parafraseando Geraldo Caetano, teórico uruguaio, percebemos que o grande desafio da democracia brasileira, pós Constituição de 1988, é pensar qual seria a combinação adequada entre instituições e condições, para garantir a tradução dos direitos, dos recursos e das preferências dos diferentes atores políticos em capacidades do exercício efetivo do seu status de cidadão. O ideal seria que a democracia se traduzisse em um contexto decisório contínuo, no qual os cidadãos pudessem intervir cotidianamente na agenda política, no processo decisório, nos fóruns de deliberação política.

A tradição republicana ou republicanismo é a mais antiga tradição do pensamento político ocidental. Reúne numa mesma convicção, ou visão de mundo, o pensamento denominado de republicanismo clássico ou humanismo cívico, segundo o qual o homem realiza sua humanidade na e pela política. O republicanismo afirma que a natureza do homem só se desenvolve plenamente na cidade e no convívio com outros homens. Ao se discutir o republicanismo, dispomos de ferramentas para avaliar limites e possibilidades da democracia em nosso mundo atual, sem prescindir dos valores e princípios tão caros à tradição republicana, dentre eles: a partilha dos interesses, o desenvolvimento de ações públicas pelos cidadãos, a definição dos modos a partir dos quais se faz o uso do bem comum, a constituição de sociedades políticas e a definição das virtudes civis no mundo contemporâneo.

Tendo a comunidade política como referência fundamental, cabe ao cidadão e não ao indivíduo, a definição das condições políticas do homem moderno. Daí a importância da tradição republicana em transformar o indivíduo em cidadão e em propor mecanismos que permitam o engajamento deste cidadão na esfera pública.

Adotando o republicanismo como conceito base para os estudos e partindo da constatação advinda da existência de histórica dívida social brasileira, foi elaborado

e apresentado um pré-projeto de pesquisa tendo como referência os estudos sobre democracia participativa. Pretendia-se inicialmente, analisar sob a ótica do diálogo e da participação social, a atuação dos movimentos sociais urbanos na relação com o Governo Federal na elaboração e implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida. Contudo, ao aprofundar as leituras e análises sobre o tema, optou-se por um recorte que permitisse analisar o governo brasileiro no período 2003/2009 e os mecanismos adotados para dar respostas aos desafios da questão urbana no Brasil, principalmente aqueles relacionados à questão do déficit habitacional, mais precisamente, à habitação de interesse social.

Assim, esta monografia se estrutura em quatro partes. Na primeira é apresentada uma breve análise sobre as concepções teóricas da democracia participativa e a evolução histórica de tais concepções no século XX.

Na segunda parte discorre-se sobre os instrumentos de gestão democrática participativa e o papel do controle público na democratização das gestões participativas. Tais análises não poderiam prescindir da Constituição de 1988, a Constituição Cidadã que, além de dar ao país estabilidade política e um arcabouço de direitos fundamentais, avançou ao estabelecer que a gestão das políticas sociais deveria ter, necessariamente, um caráter democrático e descentralizado, através da participação dos atores sociais nela interessados

À luz das teorias democráticas participativas pretendeu-se examinar, na terceira e quarta partes, de que forma o Governo Federal, na gestão do Presidente Lula, apresentou efetiva disposição para transformar o diálogo formal em negociações efetivas com os movimentos sociais urbanos pró-moradia, de que maneira esses movimentos dialogaram com as diretrizes estabelecidas pelo governo para essa interlocução e quais conquistas foram resultado de uma gestão participativa das políticas públicas.



## **CAPÍTULO I – DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

### **1.1 - Conceção teórica e evolução histórica**

O século XX, período de intensas disputas no campo das ideologias, foi marcante, principalmente, no que diz respeito aos avanços em torno da questão democrática. Estudos e debates conceituais consolidaram o pensamento democrático favorável à desejabilidade da democracia. Contudo, não apresentaram respostas à questão da qualidade, das condições estruturais e do modelo de funcionamento da democracia. Os estudos e debates conceituais, sinteticamente apresentados a seguir, consolidaram os principais elementos da concepção hegemônica da democracia, cujo debate iniciara-se no século XIX. O processo de formação da vontade política constitui, para toda as versões da teoria democrática novecentista um processo racional de discussão e aferição do bem comum.

Nos debates acerca da teoria democrática, ao inaugurar a teoria socialista, percebemos a relação estabelecida por Karl Marx entre a dependência da soberania popular e a necessidade de integração da população e das formas complexas de administração. Ao rebater Karl Marx, Max Weber (*Economia e Sociedade*, 1918) inaugura a linha de questionamento da teoria clássica da democracia e estabelece que a igualdade formal dos direitos políticos implica, necessariamente, na redução do escopo da soberania popular. Assim sendo, o aumento da complexidade das sociedades modernas continuaria apontando em direção ao constante aumento do fosso que separa população, meios de produção e administração.

À medida em que os debates sobre o significado estrutural da democracia avançam, Joseph Schumpeter, um dos mais importantes economistas do século XX, associa a soberania popular, proposta pela teoria socialista, à idéia de bem comum. Para ele, o conteúdo de uma “proposta específica de organização societária tornaria a democracia uma proposta substantiva”. Ao propor a substituição da idéia de democracia enquanto soberania pela idéia de democracia enquanto método,

defende "um certo tipo de arranjo institucional para se alcançar decisões políticas (legislativas e administrativas). Ela (a democracia) é, portanto, incapaz de se constituir em um fim em si mesma independentemente das decisões que produzirá em condições históricas específicas". (apud Avritzer, 1996).

No debate acerca da relação entre socialismo e democracia, a idéia de soberania popular, propugnada pela teoria socialista, provocou em Weber e Schumpeter, a necessidade de contrapor o legado das teorias clássicas da democracia - em Rousseau a democracia nada mais era do que uma forma de efetivação da soberania popular – levando-os a discutir a relação entre democracia e soberania popular. Em Weber, a extensão dos direitos políticos é apontada como a dimensão formal justificadora da democracia. A tentativa de redefinição da democracia parte, então, da generalização dos direitos políticos com a consequente extensão do direito de constituição de governos a todos os membros do Estado Nacional. Para Weber, esse era o cerne realista da teoria democrática.

Ao analisar a relação existente entre democracia e administração é preciso considerar o que Schumpeter (*Capitalismo, Socialismo e Democracia*, 1961) chama de "a natureza humana na política", ou seja, a dificuldade dos cidadãos comuns em lidar com as questões que extrapolam seus limites cotidianos, pessoais e profissionais. A resposta aponta para a necessidade de institucionalizar regras e procedimentos que permitam a realização da democracia e sua consolidação junto às sociedades. Weber e Schumpeter, inauguraram a vertente justificadora da democracia no século XX e sustentaram seu caráter formal e elitista.

Ao supor a possibilidade de unificação da pluralidade, Schumpeter implode com o mito da unidade da vontade geral, que é substituído pela pluralidade de vontades. Para a resolução das divergências, inerentes ao convívio dos diferentes, o máximo que se pode atingir é o acordo entre as partes. Para Leonardo Avritzer, em seu ensaio *Teoria Democrática, Racionalidade e Participação*, a teoria de Schumpeter, ao "prescindir da racionalidade dos agentes, deixa de tratar de forma

adequada o modo como a democracia, entendida como forma de organização racional do Estado, seria capaz de compatibilizar o Estado com o indivíduo e a sociedade.” (Avritzer, 1996)

Com os estudos do sociólogo C. Wright Mills, outra perspectiva se apresenta em seu livro *A Elite do Poder* (1956). As concepções teóricas de Mills coincidem com a teoria marxista ao denunciar o caráter meramente formal da democracia burguesa, com seus mecanismos eleitorais de participação, que camuflavam a exclusão da maioria dos processos decisórios mais relevantes. Ao usar o conceito de elite, Mills acusa as democracias realmente existentes, de não cumprirem sua promessa central: o governo do povo. O elitismo democrático reduz a democracia a uma forma de organização de governo na qual a sociedade não desempenha qualquer papel. Ao limitar a democracia ao voto, as elites ignoram a discussão política que poderia determinar as orientações do governo e compartilhar o exercício da autoridade. As diversas opiniões e as discussões públicas, características da organização da sociedade, desaparecem na medida em que o elitismo vincula a sua teoria da racionalidade à diminuição da participação política. Vemos no elitismo democrático a redução da democracia a uma forma de organização de governo na qual a sociedade não desempenha qualquer papel.

Permitindo aqui um salto da evolução teórica para a evolução histórica, perceberemos que consolida-se, então, no mundo das ações políticas, na segunda metade do século XX, a democracia com suas práticas elitistas, pluralistas e o livre jogo de interesses de diferentes grupos políticos. Neste modelo, ao povo, entendido aqui como o eleitor, cabe o papel de constituir governos por meio da escolha de seus líderes. Quem são esses eleitos? Até que ponto representam os interesses da maioria? Como a maioria se vê representada?

A partir da década de 1960, a democracia é beneficiada por impulsos provocados pelos avanços tecnológicos. A população, com mais acesso às informações, passa a acompanhar mais de perto seus eleitos. O sentido da

democracia começa a tender para a ampliação da participação. Das formas não institucionalizadas de participação nos anos 60, com os protestos pelos direitos civis e contra a Guerra do Vietnã, evolui-se para os movimentos de expressão nos anos 70 e 80 pela paz mundial e em defesa do meio-ambiente. Os movimentos pela ampliação da participação foram impulsionados por aquilo que Samuel Huntington rotulou como “a terceira onda de democratização” que atinge o Sul da Europa (final dos anos 70), a América Latina (a partir de 83), ampliando-se para África e Ásia nos anos 90.

A Teoria Participativa (da democracia) surge exatamente como contraponto à noção de que a burocracia, inevitavelmente expandida em razão das imposições geradas por uma sociedade de massas, não pode ser contida, controlada, posta a serviço de uma finalidade externa a ela (os interesses da maioria da população, para além, portanto dos interesses da elite política ou econômica). Essa teoria, portanto, se opõe aos conceitos de Max Weber e Schumpeter. Neste sentido, busca pensar como a democracia meramente formal pode se tornar democracia substantiva, de modo a democratizar não apenas o estado, mas a sociedade. Ora, a teoria participativa propugna precisamente o controle externo, a *accountability* (responsabilidade em razão do exercício de função pública) e a transparência. Penso que resta responder: como? A resposta aponta para a institucionalização de mecanismos participativos, que tornem a burocracia “permeável” aos estímulos da sociedade, ampliando-se os canais de participação.

Dentre os elementos centrais da teoria democrática, participação e representação ocuparam espaço na construção dos modelos centrais de organização política democrática. A idéia central da democracia representativa reside no fato de que decisões políticas são oriundas de instâncias formadas por representantes escolhidos pelo voto. Por sua vez, a democracia participativa se ancora na concepção de que as definições e autorizações das decisões políticas competem ao conjunto dos cidadãos. A democracia participativa sustenta-se na idéia de um poder organizado de forma democrática, por instituições constituídas

coletivamente e que por meio de debates públicos, possam mediar as relações entre os interesses individuais e coletivos na formação do bem público a ser implementado, prioritariamente, pelo Estado. A idéia central de que as decisões devam ser tomadas, por meio do debate público, por aqueles que a elas estarão submetidos, dão maior legitimidade aos processos participativos.

A consolidação dos mecanismos participativos depende, ainda segundo essa visão, de uma maior compreensão do sentido da própria participação. Na medida em que os grupos organizados obtêm êxito na busca da inclusão política ou, ao menos, demonstram uma consciência mais aguda do problema, as tensões presentes no campo político tendem a se ampliar. Por sua vez, experiências participativas estimulam o desenvolvimento e a incorporação de novos modelos teóricos de democracia que possibilitam a ampliação de atores e espaços da política. O aprimoramento da democracia participativa passa, necessariamente, pela incorporação de setores historicamente excluídos do processo decisório dos debates políticos. Ao analisar a representação no interior das experiências de participação, Lígia Helena Hahn Lüchmann aponta que “a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum, conferem um reordenamento na lógica de poder tradicional”.(Lüchmann, 2007)

Desafios se apresentam ao se propor mecanismos que tornem mais efetiva a participação social no âmbito dos governos e dos poderes constituídos. Tais desafios devem ser formulados para atender ao objetivo básico de incorporar, nas agendas, de modo contínuo e eficaz, as prioridades formuladas diretamente pelos mais diversos atores sociais. Relaciono alguns desafios: preparar a sociedade para fiscalizar as ações de governo, qualificando as instâncias de representação e “empoderando-as”; procurar meios de vencer a tendência natural de cansaço, apatia e alheamento dos envolvidos, em virtude do prazo – normalmente não muito curto – de implantação das deliberações feitas por meio de processo participativo; estimular o aumento da participação da sociedade e o surgimento de novas lideranças;

promover a propagação e aproveitamento das experiências adquiridas no nível local para uso no nível nacional; trabalhar o conjunto de demandas de forma hierarquizada, priorizando-as, e em seguida definir diretrizes e objetivos relacionados à sua implementação; conceber e propor um modelo institucional destinado a monitorar o processo de participação, que contemple prestação de contas e avaliação periódica; fortalecer organismos de monitoramento do poder público em todos os níveis, notadamente o local; qualificar a representação governamental nas arenas em que se desenvolvem os processos de representação e pactuação.

Norberto Bobbio conceitua democracia como “o exercício do poder público em público”, uma ordem voltada para a realização dos interesses públicos. Para tanto, ela deve ser feita em público e deve ser passível de controle público (apud Anastasia e Inácio, 2006). O grande desafio que se apresenta para a democracia é criar mecanismos que permitam a combinação adequada entre as instituições, que busquem condições adequadas que possam garantir a tradução dos direitos, dos recursos e das preferências dos diferentes atores políticos em capacidades para o exercício efetivo de seu status de cidadão. O ideal de democracia, deve se refletir em um contexto decisório contínuo, no qual os cidadãos possam intervir cotidianamente na agenda política, no processo decisório e nos fóruns de deliberação política.

## **CAPÍTULO II – INSTRUMENTOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA**

### **2.1 - A Constituição de 1988 e os avanços democráticos**

O Brasil, na década de 80 foi palco de intensas inovações no campo político-institucional. O processo de redemocratização trouxe consigo importantes modificações nas modalidades de gestão da *res publica* e, conseqüentemente, significativos avanços, sobretudo, quanto à introdução de novos formatos de gestão participativa e a consolidação dos direitos de cidadania. (Pereira, 2008). Ao assumir a noção de cidadania como um de seus fundamentos efetivos, o Estado reconhece como um de seus objetivos organizar-se de modo a lograr o processamento eficaz de demandas sociais efervescentes e crescentes.

Em 5 de outubro de 1988, o deputado federal Ulysses Guimarães chamou de “cidadã” a Constituição promulgada naquele dia. Estava registrado o nascimento de um novo período democrático e constitucional no Brasil.

A Constituição de 1988 foi marcada por debates em torno das conquistas sociais, dos direitos fundamentais e inovou ao apresentar avanços no que diz respeito à participação popular. A participação popular direta foi efetiva, com a apresentação de 122 emendas populares, propostas por 12.277.433 brasileiros. Um processo inédito na história das assembleias constituintes brasileiras, fruto da mobilização de diversos setores da sociedade. A sociedade civil começa a conhecer seus direitos a ter diretos. A Constituição Cidadã, ao estabelecer que a gestão das políticas sociais deverá ter, necessariamente, um caráter democrático e descentralizado, através da participação dos atores sociais nela interessados, reforça a participação dos estados e municípios. Entretanto, as “perversas condições socioeconômicas, que se mostram mais em alguns estados e em algumas regiões

do que em outras, constituem ameaça para a o regime democrático e afetam negativamente o exercício da cidadania democrática (...) Onde as condições são mais precárias e onde se verifica, também, menor desenvolvimento institucional. O que leva a indagar, com ceticismo, sobre a capacidade das instituições políticas, no âmbito subnacional, de processarem as clivagens, necessidades e interesses dos cidadãos dos diferentes estados.” (Anastasia,2004)

A Constituição de 1988 descentralizou um conjunto de políticas públicas, transferindo as suas atribuições para os municípios que, então, introduziram formas participativas de gestão nas áreas da saúde, educação, políticas urbanas e meio-ambiente, entre outras. Em todos esses casos foram criados conselhos de políticas. O Brasil é um país que inovou fortemente na criação dos conselhos a partir da Constituição de 1988. Os conselhos locais, estaduais e nacionais constituem experiências de inovação institucional que acenam para a ampliação dos espaços de deliberação pública. Além de se firmarem como expressão e mecanismo de mobilização social, os conselhos refletem uma nova forma de controle social, prioritariamente por sua capacidade de pautar a agenda pública, controlar e monitorar processos de implementação de políticas e direitos.

A descentralização formalizada pela Constituição de 1988 possibilitou a vigência de condições institucionais e políticas para a implantação de conselhos setoriais nas três esferas de governo. Como canais institucionalizados de participação e com identidades e atribuições legais formalmente instituídas, os conselhos emergem como novos instrumentos da política social e passam a ser expressões da democratização da política e da sociedade. (Carneiro e Costa, 2001)

Para os conservadores, inconformados com as conquistas sociais e democráticas o cumprimento das novas determinações constitucionais, deixaria o país ingovernável. Opinião defendida também pelo então presidente da República, José Sarney que, ao se comemorar os 20 anos da Constituição de 1988, reafirmou: *”Creio que o que foi feito é mais grave. Foram incluídas na Constituição todas as*



*reivindicações corporativas, tornando o país ingovernável, com um desbalanço entre seu poder e seu dever. Nosso sistema eleitoral é ainda o do voto uninominal proporcional, funcionando sem partidos. Nosso sistema de governo mistura a competência dos Poderes.” (CONJUR, Set-2008)*

## **2.2 - O papel do controle público na democratização da gestão participativa**

Uma comunidade tem, historicamente, várias modalidades políticas de organização do governo de vida coletiva. O estudo dessas modalidades, em suas infinitas interpretações e variações, é tema recorrente da teoria política. Em uma análise sob a ótica de formas de governo, o termo república tem sua especificidade conceitual.

O desafio que se descortina no interior da teoria democrática é como se pensar mecanismos de controle que não sejam constituídos pelo mecanismo eleitoral de constituição da soberania popular. A democracia não é apenas a soberania. Por mais que o poder popular institua governos, que, uma vez instituídos, tenham maior legitimidade, é preciso definir os limites dessa legitimidade. Em toda democracia, a legitimidade de um governo para tomar decisões tem limites, isso é chamado de controle e precisamos entender melhor como funciona.

Para Leonardo Avritzer e Maria de Lourdes Dolabella Pereira, “o Brasil dos anos 90 é marcado por um conjunto de formas ampliadas de participação política, entre as quais poderíamos destacar as diferentes formas de orçamento participativo, os conselhos, além de um conjunto de formas consultivas e deliberativas de participação da população no processo de tomada de decisão acerca da distribuição de bens públicos, das políticas públicas e da deliberação sobre prioridades orçamentárias.” (Avritzer e Pereira, SD).

O processo de partilhamento entre atores da sociedade civil e do Estado, é resultado de um longo período de reorganização da sociedade em suas formas de se relacionar com o Estado.

Para Débora Almeida e Eleonora Cunha, a Constituição Federal de 1988, estabeleceu os fundamentos que possibilitariam a criação de novas instituições, quando assegurou a participação social nas decisões sobre políticas públicas, dentre outras importantes inovações. É importante lembrar que, até então, essas decisões cabiam exclusivamente ao poder público, nas suas instâncias executiva e legislativa, que passaram a ter que compartilhá-las com representantes da sociedade organizada. (Almeida e Cunha, SD)

Novos espaços de negociação e inter-relação foram criados em torno da sociedade civil e do Estado. Nesse novo cenário democrático, esses atores são forçados a debater e ajustar suas estratégias, adotando ações coletivas e negociadas.

Para Ana Cláudia Leite Teixeira e Luciana Tatagiba, os conselhos desempenham importantes funções no processo de produção das políticas públicas, embora essa incidência não se desse da forma esperada (ou seja, conforme previsto pelas leis de criação e regulamentos internos) e nem de forma homogênea. “O que vimos é que os conselhos foram encontrando, não sem conflitos, seu lugar e seu papel (nem sempre desejado) na divisão do trabalho que envolve a gestão das políticas”. (Teixeira e Tatagiba, 2008)

É importante destacar que os conselhos de política oferecem características centrais do processo deliberativo, valorizam os canais de reflexão coletiva como possibilidade de capacitação dos cidadãos, aumento no controle dos políticos e da burocracia do Estado além de se aprimorar a implementação de políticas estatais. Os grupos sociais podem e devem escolher aqueles que melhor os representam. Esses representantes podem se igualar a seus grupos originais em tudo, contudo, se diferenciam deles exatamente pelo poder que assumem. Deliberação, identificação e similitude possibilitam somente ligações sociologicamente plausíveis entre representantes e representados. Arato afirma que nada na representatividade impede legalmente os representantes escolhidos entre os membros de determinado grupo de violar os interesses daquele mesmo grupo. Tal concepção se aplica, de

maneira equitativa, tanto a um parlamento deliberativo quanto a um líder com o qual as massas se identifiquem. (Arato, 2002)

Ao cidadão, individualmente ou organizado em grupos, cabe exigir que seus representantes respondam por suas ações, sendo responsabilizados, punidos ou recompensados pelas mesmas. Um regime de *accountability* só pode funcionar em consonância com a sociedade civil e a esfera pública. Isso nos remete à garantia de marcos jurídicos legais, ou seja, aqueles que mantêm cargos políticos estão eles próprios sujeitos às sanções legais, são legalmente responsabilizados por seus atos quer tenham interesse em se reeleger, ou não.

Por sua vez, a existência de uma oposição leal, que circunscreva sua atuação aos marcos institucionais legais, coloca em destaque as ações do governo e personifica a existência de alternativas. Para Arato, uma oposição parlamentar leal só pode atuar desta maneira, como a maioria dos teóricos do século XIX e mesmo os críticos da democracia parlamentar perceberam, se houver debate livre, discussão e críticas que ultrapassem os limites do parlamento e alcancem a sociedade civil e a esfera pública. (Arato, 2002)

Enrique Peruzzotti define os meios de comunicação como valiosos aliados dos atores cívicos que demandam maior transparência governamental. O sucesso e o impacto público de qualquer iniciativa social dependeria da visibilidade dispensada, ou não, a uma reivindicação. Para o autor, o jornalismo independente é um tipo de ativismo cívico, “a participação do mesmo na política de *accountability* social assume geralmente dois papéis diferenciados: o da mídia como um aliado dos atores sociais que dá visibilidade às suas reivindicações ou como o do jornalismo de denúncia ou investigação propriamente dito, que através do seu trabalho obtém informação confidencial acerca de atos de ilegalidade governamental.”(Peruzzotti, S/D)

No Brasil, muitas vezes, os meios de comunicação atuam não como sustentáculo das reivindicações ou denúncias cívicas, mas como próprios geradores de denúncias – infundadas, ou não. Como parte importante da opinião pública e centro dinâmico de irradiação de poder, a mídia funciona como contrapeso do sistema.

Os mecanismos de *accountability* social representam um importante complemento sub-institucional que incide diretamente no funcionamento e desempenho dos mecanismos institucionalizados de governabilidade. Para O'Donnell, a *accountability* horizontal se define pela existência de agências estatais detentoras de direitos e poderes legais, dispostas e capacitadas para a realização de ações que se estendem da supervisão de rotinas e sanções legais até, quando for o caso, o *impeachment* contra ações ou emissões de determinados agentes ou agências do Estado qualificados como delituosos. (O'Donnell, 1997). *Accountability*, tanto verticais como horizontais, são formas primordiais de politização em qualquer regime democrático que, além de legitimar os contratos representativos, tendem a fortalecer os laços de confiança entre a classe política e os cidadãos. Entretanto, para que esses laços de confiança prevaleçam de forma generalizada, é necessário ativar os mecanismos institucionais esporadicamente. Dado que a esfera pública é o terreno principal onde atua a sociedade civil, o exercício da *accountability* só tem sentido se remete ao espaço público, de forma a preservar as suas três dimensões: informação, justificação e punição.

Para Carla Bronzo Carneiro e Bruno Lazzarotti Costa, a emergência de conselhos setoriais pode se tornar instrumento importante de controle público, a partir de dois ângulos diferentes: por um lado, podem ser vistos como mecanismo institucionalizado de *accountability* vertical, ou seja, uma arena pública no interior da qual representantes de governo têm que publicizar seus atos e justificá-los frente a atores sociais relativamente informados e atentos. De outro ponto de vista, como unidade institucional em sua relação com o Poder Executivo e com a sociedade, pode ser visto como um instrumento de *accountability* horizontal, já que é uma agência pública em princípio autônoma à qual, também em princípio, o poder executivo deve prestar contas de seus atos. (Carneiro e Costa, 2001)

### **2.3 - As perspectivas de uma sociedade participativa**

A maneira como se estabelece a relação do indivíduo com a sociedade é um problema fundamental para os que se preocupam com a questão da ação política e

da participação no mundo contemporâneo. Os atores que se relacionam com os processos públicos tendem a se ancorar em costumes e instituições que definem, de forma muito clara, as possibilidades de interação com outros atores e com a sociedade de seu tempo.

Segundo Heloísa Starling, uma questão que se descortina para o pensamento republicano é: qual a situação política ideal para que cada um goze de condições de liberdade? A própria autora nos responde: "aquela em que a lei permite que os interesses sejam formulados de tal maneira que o critério último para as decisões da coletividade seja sempre obtido tendo como referência a totalidade do corpo político e não o desejo de suas partes." (Starling, 2008)

Se somente se pode ser livre, se somente existe liberdade, sob uma República, é necessário retomar os temas recorrentes do republicanismo e aceitar o desafio de fazer, efetivamente a transformação do indivíduo em cidadão, em sujeito real de sua própria história.

As mudanças culturais e políticas que ocorreram em várias das sociedades latino-americanas contribuíram, significativamente, para redefinir os termos do contrato democrático representativo em direção a um modelo de controle social dos governos. Tais mudanças são notadas pela relação mais complexa e tensa entre os cidadãos e seus representantes políticos. "Importantes setores da sociedade se negam a exercer papéis meramente passivos, limitados à delegação eleitoral, e assumem uma atitude ativa de supervisão permanente de seus representantes de maneira a assegurar que os comportamentos dos mesmos se enquadrem dentro das normas de responsabilidade e de *responsiveness* que dão legitimidade ao vínculo representativo. (Peruzzotti, S/D).

Ações coletivas que surgiram e foram se consolidando no decorrer do processo de democratização brasileiro nos últimos 20 anos, foram imprescindíveis nos novos formatos de organização dos movimentos sociais e das associações civis. "Os processos de democratização, de descentralização política e econômica e de reforma do Estado fizeram-se acompanhar da emergência de novos atores públicos e privados na cena política". (Avritzer e Pereira, SD).

Para Leonardo Avritzer, “sempre que o Estado quer organizar uma forma de administração ou uma forma de gestão que conta com a participação de atores externos ao Estado, essa institucionalidade tem o nome de conselhos.”<sup>1</sup>

Déborá Almeida e Eleonora Cunha, ao analisarem a produção de conhecimentos sobre os conselhos de política, afirmam que, o projeto democrático-participativo, em contraposição ao projeto neoliberal, se fundamenta na possibilidade de aprofundamento e radicalização da democracia, enfatizando a participação da sociedade nos processos de decisão, ou seja, o compartilhamento do poder decisório do Estado quanto a questões voltadas ao interesse público, assim como a democratização do Estado e a necessidade de controle social sobre ele. (Almeida e Cunha, SD).

A adoção de órgãos híbridos, ou seja, um formato institucional que envolva a partilha de espaços de deliberação entre entidades da sociedade civil e representações estatais, se concretiza nos conselhos de política. Na estrutura administrativa brasileira, conselhos significam instituições que pertencem ao domínio da produção e gestão de políticas públicas e contam com a participação de atores da sociedade civil. São, portanto, instituídas as parcerias entre Estado e sociedade civil como forma de gestão no âmbito das políticas públicas sobretudo, nas áreas de habitação, de preservação de patrimônio, de meio-ambiente e de políticas sociais, entre outros.

Nesse contexto, ocorrem alterações nos modos de ação pública, que, muitas vezes, não são percebidas em sua amplitude. Tais mudanças se referem tanto à natureza do Estado, “que deixa de ser hierárquico e bipolar e se organiza em múltiplos níveis institucionais e numa multipolaridade de centros de decisão, quanto significam mudanças nas ações sociais e coletivas, que assinalam a preponderância das sociedades no que se refere ao protagonismo do indivíduo e dos movimentos sociais. Estes assumem, concomitantemente, o papel de atores e agentes das novas formas de ação coletivas reivindicativas e de representantes nas formas

---

<sup>1</sup> Vídeo-aula do Curso de Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

ampliadas de participação, como membros de espaços públicos de discussão e deliberação”. (Avritzer e Pereira, SD).

Os conselhos de política são excelentes mecanismos de envolvimento da sociedade civil no melhor emprego e controle dos recursos públicos. Esse é um modelo de controle que tem sido praticado fortemente no Brasil e quanto mais se chega à conclusão de que os recursos da política social devem ser gastos de forma descentralizada, mais se conclui que é preciso uma forma de controle que seja, também, descentralizada. Os conselhos cumprem este papel.

O processo participativo brasileiro traz, em seu bojo, características específicas que contribuem para a organização mais eficiente do Estado e, substancialmente, para o avanço de nossa democracia, ou seja, consolida-se uma maior presença de práticas democrático-participativas; percebe-se melhorias significativas nas políticas fins, principalmente na área da saúde, educação, assistência social e reforma urbana; além de gerar impacto positivo na administração pública, que através da pressão e do controle da sociedade civil melhora sua performance.

Entretanto, é importante ressaltar que a existência de procedimentos democráticos não é, por si só, condição suficiente para o desempenho adequado das instituições democráticas. “As regras do jogo democrático, são condições *necessárias* para distinguir, no mundo real, quais são as sociedades que se incluem no universo das poliarquias. (apud Anastásia, 2006). Neste ínterim, consolida-se a ampliação da cidadania, compreendida de forma abrangente como o “direito a ter direitos” e percebida no processo de transição entre as formas liberais de democracia eleitoral para arranjos qualitativamente superiores de democracia social, num processo contínuo, dialético e que compreende marchas e contramarchas. O Estado moderno, ao assumir a noção de cidadania como um de seus fundamentos efetivos, reconhece como um de seus objetivos organizar-se de tal modo a lograr o processamento eficaz de demandas sociais crescentes, reestruturando sua função fiscal para cumprir com eficácia a nova função distributiva que lhe é exigida na dinâmica do processo político “expandido”.

A aliança Estado e sociedade civil é, sem sombra de dúvidas, um mecanismo que contribui fortemente para o fortalecimento da democracia e o crescimento econômico com justa distribuição da renda. A sociedade civil organizada - principalmente os setores ligados à questão da reforma urbana, da reforma agrária e das lutas pela terra, da assistência, da saúde, das lutas pelos direitos humanos, entre outros - e governos democráticos que não se curvam aos direitos financeiros da globalização, juntos, debatem e implementam políticas públicas que buscam o resultado concreto das melhorias das condições de vida da população brasileira e contribuem para reduzir gradativamente o fosso da desigualdade. A participação cidadã incorporada à idéia da democratização da gestão das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento, deve priorizar a correção das injustiças sociais e a consequente inclusão econômica e social das parcelas menos favorecidas da população brasileira.



## **CAPÍTULO III – O GOVERNO LULA E O DIÁLOGO SOCIAL COMO MÉTODO DE GOVERNO**

### **3.1 – A governabilidade social**

*“Para um governo de mudanças, a governabilidade social é tão importante quanto a governabilidade institucional”. (Luiz Dulci, Ministro-Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República)*

O Brasil, depois de superados os desafios de desenvolvimento inerentes a um país periférico, subdesenvolvido, politicamente arcaico e essencialmente agrário, num tempo relativamente curto passou a figurar entre as economias mais importantes do mundo. O que pode ser visto como salto qualitativo impõe maiores desafios principalmente no que diz respeito às injustiças sociais decorrentes de uma política econômica que primou pela concentração de renda. Não obstante a herança herdada do pensamento neoliberal dos anos 90, que ocupou governos e mentes, um dos grandes desafios do Brasil de hoje é a justa distribuição da renda.

A partir de 2003, o governo brasileiro adotou políticas que visam ao enfrentamento da questão social, principalmente no que diz respeito ao combate à fome e à pobreza. O Governo do Presidente Lula deu início a uma nova relação com a sociedade civil brasileira. No primeiro mandato e em razão da natureza do governo, a sociedade civil expressou significativa vitalidade com expressivo aumento nas expectativas e na mobilização social. Alguns pressupostos básicos nortearam o

diálogo estabelecido com os mais diversos setores da sociedade. Partindo da constatação advinda da existência de histórica dívida social brasileira, o governo federal estabeleceu diretrizes para as bases desse diálogo, destacando:

- o reconhecimento de que os atores sociais do campo popular não atuam apenas segundo uma lógica corporativista e atrasada. Como qualquer outro segmento social, têm legitimidade política e são imprescindíveis para a governabilidade e para dar sustentação ao um projeto de governo.
- o reconhecimento de que os atores sociais do campo popular, além de valores a sustentar, têm interesses legítimos a defender, inclusive de ordem material;
- a efetiva disposição do governo para transformar o diálogo formal em negociação efetiva.

Foi definida uma agenda de demandas sociais, revestida de forte simbolismo para o campo popular e, em alguns casos, para o conjunto da sociedade. Com o envolvimento de todo o governo na definição e hierarquização da agenda, era necessário dar transparência a seus limites e possibilidades, à sua forma e ao tempo de implementação, bem como à responsabilização de cada órgão.

A implementação das medidas da agenda deu-se por meio do diálogo e da negociação com as organizações sociais, criando um espírito de co-responsabilidade governo/sociedade e com o anúncio público dos avanços obtidos. Diversas iniciativas de diálogo com a sociedade civil organizada foram criadas e outras revitalizadas. Algumas eram oriundas do projeto político-partidário que assumiu o governo. A interlocução governo e sociedade civil ampliou a participação e, em muitos casos, inovou ao dialogar com movimentos sociais que, em sua história, só tinham como método a participação não institucional através de marchas, bloqueios e greves.

Manter abertos os canais de diálogo com todos os segmentos da sociedade civil sempre foi uma das diretrizes do Governo Federal. Na Agenda do Presidente Lula aconteceram, no período de janeiro de 2003 a setembro de 2009, cerca de 247 encontros com representantes de organizações sociais, no Palácio do Planalto<sup>2</sup>. Um dos principais canais de diálogo são as conferências com setores organizados da sociedade civil. No período 2003/2009, cerca de 4,5 milhões de brasileiros participaram de 60 conferências nacionais, a fim de debater e sugerir o aperfeiçoamento das políticas públicas. Foi criado o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - Cedes. Houve a reinstalação do Consea e a revitalização dos espaços institucionais de participação social já existentes: Conama, Conselho da Mulher, Conselho Nacional de Turismo, Conselho de Ciência e Tecnologia e outros. Estabeleceu-se a prática de diálogo regular e negociações com setores específicos da sociedade, dentre eles Grito da Terra, Marcha das Margaridas, MAB, Abong e UNE – a temática da juventude e o projeto Rondon. Foram criados novos conselhos e fóruns de participação social, como exemplo o Conselho das Cidades, o Conselho de Aquicultura e Pesca, o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, o Conselho de Promoção da Igualdade Racial, o Conselho Nacional de Juventude, o Fórum Nacional do Trabalho, o Fórum Nacional de Biotecnologia, a Mesa Permanente de Negociação com o Funcionalismo.

O resultado do diálogo social, como forma de participação, no governo do Presidente Lula, possibilitou a ampliação dos espaços institucionais de participação social e aperfeiçoamento da democracia participativa no país. Permitiu maior agilidade na definição de políticas públicas, principalmente quando comparado aos métodos tradicionais. Possibilitou a criação de canais de comunicação política, de informação e esclarecimento além da formulação de políticas públicas inovadoras com resultados concretos, como exemplo: Agricultura Familiar - PRONAF e Seguro Agrícola; Mesa de Negociação com o funcionalismo (acordos com várias categorias);

---

<sup>2</sup> Agenda pública do Presidente da República

Política Nacional da Mulher; negociações sobre o salário mínimo; negociações sobre o Imposto de Renda dos assalariados.

Entidades e movimentos reconhecem os avanços no padrão democrático com a criação dos espaços de diálogo e participação. A expressão popularizada “nunca antes na história deste país”, aplica-se neste caso. Contudo, para alguns setores o diálogo poderia ser mais substantivo. O sentimento é de que, às vezes, a interlocução é ainda um tanto formal, que seria necessário avançar no sentido de negociações efetivas para a construção de consensos qualificados em torno de políticas públicas e com resultados mais concretos.

“O Brasil hoje é um celeiro de iniciativas e de idéias no que diz respeito a ampliação da participação de seus cidadãos e cidadãs nas decisões públicas. Os brasileiros(as), para além do voto, têm ao seu alcance uma pluralidade de instâncias e de mecanismos de alargamento da esfera pública, normatizados e inseridos dentro da burocracia estatal, por pressão de organizações da sociedade civil”. (Ciconello, 2008). O conceito e as práticas da governabilidade social se consolidam como sustentáculo da governabilidade institucional, fazendo do Brasil um dos países mais participativos do mundo.

### **3.2 - As Políticas Urbanas como instrumentos de gestão participativa**

Ao postularmos que a autoridade vem do povo como um todo e não apenas de um poder legalmente constituído, reafirmamos a idéia de soberania enquanto princípio básico do pensamento democrático.

Dentre os elementos centrais da teoria democrática, o conceito de participação ocupou espaços na construção dos modelos centrais de organização política democrática. Ao se analisar a união entre a esfera pública e a civil, pode-se afirmar que cabe à sociedade civil, organizar-se em grupos, associações e movimentos que são necessários para sua influência política.

No que diz respeito às ações coletivas, no decorrer do processo de democratização brasileiro surgiram novas formas de organização dos movimentos sociais e das associações civis. A descentralização formalizada pela Constituição de 1988 possibilitou a vigência de condições institucionais e políticas para a implantação de canais institucionalizados de participação com identidades e atribuições legais formalmente instituídas. Os conselhos emergem, então, como novos instrumentos da política social e passam a ser expressões da democratização da política e da sociedade.

Nesses últimos 20 anos, os processos de democratização, de descentralização política e econômica e de reforma do Estado fizeram-se acompanhar da emergência de novos atores públicos e privados na cena política. O que pode ser considerado controle social público nas políticas urbanas e qual o contexto sócio-político de seu surgimento?

A Constituição de 1988 introduziu, na história legislativa brasileira, um capítulo inédito sobre política urbana. *“A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”*.<sup>3</sup> Como fruto dessa inovação, percebe-se a ampliação dos espaços de participação política e de um tipo de reorganização de ações e processos. Ações de parceria urbana, concertadas e negociadas, alteram o caráter hierárquico das políticas públicas. A relação Estado e sociedade civil vai se transformando em ações compartilhadas entre entidades de direito público, como habitantes, associações de bairros, ONGs, órgãos técnicos e empresariais e entidades públicas. Tais espaços podem ser considerados espaços híbridos de participação, uma vez que envolvem o compartilhamento de políticas e ações, de um lado organizadas e executadas pelo Estado, e, de outro lado, com deliberações e participação da sociedade civil. Essa alteração nas relações deu origem a mudanças significativas no conteúdo e no próprio sentido das políticas até então vigentes.

---

<sup>3</sup> Constituição Federal, Cap. II, Art. 182.

Por sua vez, o Estatuto da Cidade explicita em vários pontos a necessidade da gestão democrática das cidades. Ao regulamentar os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelece a *“garantia aos direitos sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”*. (Estatuto da Cidade, 2001)

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 43, regulamenta o direito de participação popular como forma de reorganização da gestão urbana democrática. Em seu inciso I, ele afirma a obrigatoriedade de utilização de *“órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal”*.

Em seu capítulo IV, o Estatuto da Cidade se dedica às garantias da gestão democrática das cidades, ou seja, à adoção de formatos de participação das comunidades em todas as etapas do processo de construção da ordem jurídico-ambiental e sócio-territorial brasileira. Estão previstos os conselhos de políticas urbanas, os debates, as audiências e consultas públicas, as conferências de desenvolvimento urbano, a iniciativa popular de projetos de lei e de planos.

O sentido principal de todos esses instrumentos de gestão participativa é ampliar a base de conhecimento, planejamento e sustentação da política urbana que, sistematicamente, deixa de ser um assunto reservado a especialistas e torna-se patrimônio de toda a sociedade. Diferente do que historicamente vinha sendo praticado, os pactos e acordos construídos envolvendo a política e a gestão urbana passam a ter bases mais incluídas e públicas.

Alguns dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade foram especialmente pensados para se incluir os diversos setores da sociedade no debate da política urbana, em todos os âmbitos de governos:

- os conselhos de desenvolvimento urbano são órgãos colegiados, com representação tanto do governo como de diversos setores da sociedade civil, neles a sociedade civil participa do planejamento e da gestão cotidiana da cidade. Os conselhos de políticas urbanas são instrumentos essenciais na elaboração dessas políticas, sem que isso signifique a supressão dos poderes formais, ou seja, do executivo, do legislativo e do judiciário;

- as conferências de política urbana são encontros periódicos, com ampla participação social, cujo objetivo é a definição de políticas e plataformas de desenvolvimento urbano. São espaços de concertação, consensos e pactos entre o poder público e diversos setores da sociedade civil;
- debates, consultas e audiências públicas, são espaços onde são amplamente apresentados, debatidos e analisados projetos de interesse público para crítica e avaliação pelos diversos setores da sociedade.

Nesse contexto, podemos considerar tais instrumentos como fundamentais para o controle social público nas políticas públicas. Entretanto, garantir a participação popular na gestão da política urbana é um desafio de grandes proporções e de múltiplas dimensões. No caso brasileiro, as alternativas para um desenvolvimento sustentável passam, necessariamente, pelo enfrentamento das questões de infra-estrutura e serviços urbanos, da habitação e da propriedade da terra urbana (regularização fundiária). A gestão democrático-participativa tem sido um dos instrumentos da sua realização. (Pereira, 2008)

Os principais conselhos de políticas existentes hoje nas cidades brasileiras são fruto tanto da ação dos atores sociais no processo constituinte, garantindo uma legislação participativa, quanto de uma legislação reguladora que foi feita, na maior parte dos casos, no começo dos anos 90. Os quatro tipos mais difundidos de conselhos existentes no Brasil hoje são os conselhos de saúde, os conselhos de assistência social, os conselhos do meio ambiente e os conselhos de políticas urbanas. (Avritzer e Pereira, SD).

A elaboração de políticas urbanas e ambientais baseadas na Constituição Federal de 1988 é um processo cheio de contradições e desafios e nenhuma das conquistas recentes pode ser tomada como garantida. A crescente autonomia adquirida a partir dos processos de redemocratização, atualmente, não consegue implantar estruturas capazes de fazer o controle público, acompanhar e monitorar o crescimento do espaço urbano, bem como o papel desempenhado pelos diversos atores da sociedade civil. Percebem-se sinais evidentes de resistência de setores conservadores da sociedade e a sua legitimação dependerá da mobilização dos setores associativos e da participação popular.

Para Avritzer e Pereira, a reforma constitucional de 1988 propôs importantes modificações nas práticas das políticas públicas, de um lado, e na origem e significado das ações sociais e coletivas, de outro. Um dos desafios da análise da democracia no Brasil hoje é tentar entender melhor a mediação entre o Estado e sociedade civil e as diversas formas de participação institucionalizada que surgiram no Brasil nos anos 90.

Nas democracias modernas cabe ao cidadão reposicionar seus governantes, não apenas por ser a fonte de sua legitimidade, mas também por ser portador dos mesmos direitos. O modelo institucional *accountability* deve ser complementado por instituições de deliberação, constitucionalismo e representatividade descritiva. Mas a precondição mais importante para que um sistema de *accountability* realmente funcione é a atividade dos cidadãos. A busca de mecanismos que ampliem o grau de *accountability* dos governos e do Estado em geral tem sido também uma tônica do debate político e objeto de intensa experimentação e inovação institucional nas democracias contemporâneas. Ao poder público e à sociedade civil cumpre, não apenas substituir os processos de controle, mas principalmente, completar e complementá-los.

Os direitos de cidadania e as possibilidades de controle social público são hoje efetivos, pelo menos do ponto de vista legal, institucional e administrativo na nossa sociedade. Instrumentos potenciais de nossa democracia, eles vão ter que ser por nós assumidos com seus ônus e bônus. É imperativo que a sociedade civil participe ativamente das reflexões sobre relações e mediações entre as políticas institucionais e os espaços compartilhados de participação. Assim, a participação da sociedade civil nos programas e projetos urbanos deve ultrapassar as condições legais e institucionais previstas pelos espaços compartilhados de participação, como os conselhos, e se aproximar da discussão das formas de democracia contemporânea, que são mais abrangentes e dimensionais que os conselhos.



## **CAPÍTULO IV - O GOVERNO LULA OS MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS PRÓ-MORADIA: UM ESTUDO DE CASO**

### **4.1 - Reforma Urbana e Institucionalidade**

A partir das diretrizes estabelecidas pela Constituição de 1988 e a consequente aprovação do Estatuto da Cidade, importantes instrumentos têm sido legitimados no espaço público como alternativa ao exercício da participação social, com o objetivo de viabilizar o preceito constitucional de democracia participativa.

Contemplando antiga reivindicação dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana, o Ministério das Cidades foi criado pelo Presidente Lula em 1º de janeiro de 2003. Sua missão é combater as desigualdades sociais, transformar as cidades em espaços mais humanizados e ampliar o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte. Entretanto, assegurar o direito à cidade é tarefa que extrapola as capacidades de uma esfera isolada de governo. É preciso unir as capacidades dos governos federal, estaduais e municipais à sociedade brasileira que se disponibiliza a transformar as cidades em ambientes produtivos e saudáveis. Partindo dessa premissa, o Governo Federal convocou a Conferência das Cidades.

A realização da 1ª Conferência das Cidades, em 2003, reuniu cerca de 2,5 mil delegados dos 27 estados da federação que debateram e propuseram questões que nortearam as políticas setoriais e nacionais para o desenvolvimento urbano. Cerca de 3.850 emendas oriundas das etapas municipais e estaduais, foram submetidas a exames e votações, dentre elas a composição e a eleição do Conselho das Cidades. Nessa conferência foram dadas as diretrizes das políticas setoriais desenvolvidas pelo Ministério das Cidades.

Em sua segunda edição, a Conferência das Cidades, contou com a participação de 1.820 delegados e 410 observadores. Sobre os temas da Participação e Controle Social; Questão Federativa; Política Urbana Regional e Metropolitana e Financiamento do Desenvolvimento Urbano foram discutidas as

formulações da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU, e seu processo de planejamento e articulação para transformação das cidades em espaços sustentáveis.

Em 2007 ocorreu a 3ª Conferência das Cidades com o lema "Desenvolvimento Urbano com Participação Popular" e o tema "Avançando na Gestão Democrática das Cidades". Nessa edição, além de promover um balanço das ações e políticas já desenvolvidas a partir das duas conferências realizadas, buscou-se discutir a importância da integração das políticas setoriais e das ações governamentais na área de desenvolvimento urbano.

Na 4ª Conferência das Cidades, prevista para acontecer em junho de 2010, o Conselho das Cidades apontou eixos temáticos que visam a implementação de diretrizes que apontem para a efetiva implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: criação e implementação de conselhos das cidades, fundos e conselhos gestores nos níveis federal, estadual, municipal e no Distrito Federal; aplicação do Estatuto da Cidade, dos planos diretores e a efetivação da função social da propriedade do solo urbano; a integração da política urbana no território - política fundiária, mobilidade e acessibilidade urbana, habitação e saneamento; relação entre os programas governamentais - PAC, Minha Casa Minha Vida - e a política de desenvolvimento urbano.

O processo participativo é um dos pilares constitutivos das políticas públicas de reforma urbana. O Conselho das Cidades é uma verdadeira instância de negociações em que os atores sociais viabilizam os debates em torno da política urbana de maneira eficaz e continuada. É constituído por 86 titulares - 49 representantes de segmentos da sociedade civil e 37 representantes dos poderes públicos federal, estadual e municipal - e 86 suplentes, com mandato de dois anos. É um órgão colegiado, de natureza deliberativa e consultiva, que tem por objetivo estudar e propor diretrizes para formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, além de acompanhar sua execução.

Em 2005 foi instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS<sup>4</sup>, que centraliza todos os programas e projetos que são destinados à habitação de interesse social. Essa aprovação é resultado de uma mobilização nacional dos movimentos sociais de moradia e de diversas entidades, cujo projeto de lei, decorrente de iniciativa popular e assinado por mais de um milhão de pessoas, tramitou no Congresso Nacional por 13 anos, desde 1991. Fazem parte deste sistema o Ministério das Cidades, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, a Caixa Econômica Federal, o Conselho das Cidades, Conselhos, Órgãos e Instituições da Administração Pública direta e indireta dos estados, Distrito Federal e municípios, que interagem com questões urbanas e habitacionais, além de entidades privadas que desempenham atividades na área habitacional e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional.

A Lei nº 11.124/2005 instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS<sup>5</sup>, que pode ser acessado por estados, municípios, Distrito Federal, por associações comunitárias, cooperativas habitacionais e entidades privadas que desempenham atividades na área habitacional. Em 2007 o FNHIS passou a integrar o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, podendo vir a ser uma resposta ao quadro de desigualdade social e territorial brasileiro e, ainda, instrumento de consolidação efetiva do processo de urbanização de favelas, enquanto política pública a ser implementada.

---

<sup>4</sup> SNHIS - O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social foi instituído pela Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005 e tem como objetivo principal implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do país.

<sup>5</sup> FNHIS - O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social é composto por recursos do Orçamento Geral da União, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, dotações, recursos de empréstimos externos e internos, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais e receitas de operações realizadas com os recursos do FNHIS.

A gestão democrática e participativa das políticas públicas de reforma urbana respeita a autonomia e as especificidades dos atores envolvidos, possibilitando que suas atuações sejam pautadas pela articulação e negociação política e por ações propositivas que possibilitem avanços e tornem mais efetivo o direito à cidade.

#### **4.2 – A habitação de interesse social sob a ótica dos movimentos sociais urbanos pró-moradia <sup>6</sup>**

Tendo como bandeira de luta a proposta de acabar com o déficit habitacional, os movimentos sociais pela Reforma Urbana intensificaram suas ações, principalmente a partir da década de 1990. Por meio do estímulo à organização e articulação nacional dos movimentos de luta pela moradia, sem-tetos, inquilinos, mutuários e ocupantes, unificaram suas lutas pela conquista da moradia e o direito fundamental à cidade.

De modo geral, é consensual a avaliação dos movimentos sociais pró-moradia de que a habitação de interesse social esteve, por longo período, ausente das políticas públicas. Apontam para dados da Caixa Econômica Federal que demonstram que, até o ano de 2002, mais de 70% dos valores destinados ao financiamento habitacional destinavam-se a famílias com renda bruta mensal superior a cinco salários mínimos.

Ainda seguindo avaliação dos movimentos, as cooperativas e associações habitacionais foram relegadas a segundo plano, e grande parte dos programas habitacionais disponíveis destinou-se a financiar moradias atraentes ao mercado, dirigidas, via de regra, às grandes construtoras. Os valores destinados à habitação social decresceram a níveis baixíssimos.

Com a posse do presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 2003, o cenário começou a modificar-se. O novo governo deparou-se com um déficit da ordem de 7,2 milhões de moradias, fruto da falta de políticas e de investimentos para a habitação de interesse social ao longo de quase 20 anos.

---

<sup>6</sup> Este tema é resultado de anotações de reuniões de trabalho com os movimentos sociais pró-moradia.

O governo Lula enfrentou a questão, a começar pela criação do Ministério das Cidades, que tinha como missão a reorganização da política de desenvolvimento urbano do país, de forma altamente participativa. A Secretaria Nacional de Habitação passou a propor importantes questões de interesse social.

Para lideranças dos movimentos de luta pró-moradia<sup>7</sup> esses esforços foram fundamentais e deles culminaram as Conferências Nacionais das Cidades (2003, 2005, 2007), a criação de programas habitacionais destinados às camadas de menor renda da população, tais como o Programa de Arrendamento Residencial – Especificações Simplificadas (2003), o Crédito Solidário (2004), o Imóvel na Planta – Preço de Custo (2004), dentre outros. Percebe-se que a Caixa Econômica Federal, principal agente de fomento do desenvolvimento urbano do país, dá, assim, início ao processo de reversão do perfil de seus financiamentos habitacionais. O Conselho Curador do FGTS, principal fonte de recursos para o financiamento habitacional, promulgou resoluções de interesse social que possibilitaram o acesso da população mais carente (inclusive famílias com renda de um salário mínimo) aos programas habitacionais. A aprovação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), após mais de uma década, veio completar o quadro de transformação.

Com isso, já em 2005, a Caixa Econômica Federal reverteu o percentual de valores financiados em habitação, com 60% dos recursos destinados às famílias com renda de até cinco salários mínimos. Em 2006 esse percentual foi ainda maior, consolidando a nova política habitacional brasileira e reduzindo o déficit existente em 2002.

Na análise das entidades, não obstante o esforço empreendido, a habitação de interesse social ainda precisa ser olhada com maior destaque pelo país, tendo em vista os muitos anos de descaso que enfrentou. *"Na CEF, a habitação de interesse social ainda parece ser vista como um produto de importância secundária, competindo, com prejuízo, com produtos menos nobres, como cartões de crédito e*

---

<sup>7</sup> Conam - Confederação Nacional das Associações de Moradores; UNMP - União Nacional por Moradia Popular; MNLM - Movimento Nacional de Luta por Moradia; CMP - Central dos Movimentos Populares.

*loterias. O erro de FHC persiste agora, pois continua centralizado num único lugar, pois o executor dos projetos sociais do governo FHC era a CAIXA, na era LULA, continua a CAIXA, pois o modo operacional e burocratizante ao extremo, mesmo com toda boa vontade do presidente e sua equipe, mas o agente usado é extremamente errado. Ser bem recebido pelo governo LULA é um dever, pois todos nós ajudamos a construí-lo, mas o fazer continua o mesmo por parte do único responsável em atuar em nossa área, visto que o Ministério das Cidades ainda não se desencantou, muito menos suas secretarias. Vontade política de criar existe, mas não existe vontade política de realizar principalmente com o movimento popular, somos ainda tratados como incapazes, mas sabemos que não somos. Temos projetos de como avançarmos (sic) e fortalecer esta ainda incipiente política habitacional do governo LULA, do jeito que tá não dá, continuamos na luta." <sup>8</sup>*

A Superintendência Nacional de Habitação da Caixa Econômica Federal possui um grande portfólio de produtos, e enfrenta grandes pressões das grandes construtoras, dos Sinduscons, entre outros atores poderosos e, por mais que se esforce, não consegue dispensar a atenção devida à habitação de interesse social. Donde conclui-se pela necessidade de que a habitação de mercado e a de interesse social sejam analisadas de formas distintas.

Tal fato pode ser demonstrado com o baixo número de contratações realizadas através do Programa Crédito Solidário, que em 2006, sugestivamente, devolveu 40% dos recursos disponibilizados para o FDS – Fundo de Desenvolvimento Social que controla o orçamento do programa, tendo em vista a contratação ter ficado abaixo do esperado.

Dessa forma, sugerem a criação de uma nova Superintendência Nacional voltada exclusivamente para a habitação de interesse social, para que o assunto seja tratado com a prioridade e o cuidado que merece. Será uma demonstração de que o governo federal e a Caixa assumem que o assunto é de fato importante para a instituição e, portanto, para o país.

---

<sup>8</sup> Entrevista com Carlos Roberto Oliveira, Dirigente Nacional da UNMP, no dia 12/02/2010.

Os movimentos pró-moradia sustentam a proposta de criação de uma superintendência nacional sediada em Brasília, que poderia ser denominada SUHAS – Superintendência Nacional de Habitação de Interesse Social<sup>9</sup>, que cuidaria, em âmbito nacional, exclusivamente dos programas de habitação social, com as seguintes tarefas:

- atender às prefeituras e entidades interessadas no fomento à habitação de interesse social;
- buscar novas formas de obtenção de recursos, com a organização de novos fundos de investimento;
- desenvolver novos programas de habitação de interesse social, aumentando o portfólio hoje existente;
- simplificar os normativos atualmente existentes, que ainda são burocráticos e emperrados;
- agilizar os processos, reduzindo os gargalos que atrasam o andamento das análises, contratações e liberações de recursos nas unidades da Caixa;
- negociar junto às agências e superintendências regionais uma maior atenção aos programas sociais (se possível, introduzindo-os nas metas);
- treinar as equipes das unidades de desenvolvimento urbano e também das agências da CEF para melhor atender aos pleitos da habitação de interesse social;
- divulgar de forma mais eficiente, interna e externamente, os programas habitacionais sociais;
- participar de fóruns nacionais de discussão sobre a habitação social;

As lideranças sociais defendem a legitimidade do pleito, uma vez que no início da década de 1990 existiam na Caixa Econômica Federal dois departamentos, um destinado à habitação de mercado (Dehab – Departamento de Habitação) e outro destinado à habitação de interesse social (Dehap – Departamento de Habitação Popular), em igualdade de condições. No início do “afogamento” da habitação de interesse social, no governo Collor, este segundo desapareceu.

---

<sup>9</sup> Ver resumo da proposta nos Anexos.

Atualmente, com o renascimento dos investimentos, nada mais pertinente do que retomar a antiga estrutura.

Por ter seu caráter estratégico, essa nova superintendência não necessitaria de um número elevado de empregados a ela diretamente vinculados. Uma estrutura composta por um superintendente nacional, um gerente nacional, um supervisor e mais quatro operacionais, já seria o bastante para iniciar suas atividades.

Assim, a criação da Suhas é algo relativamente simples e de pequeno investimento, que gerará efeito altamente positivo junto às camadas mais necessitadas da população brasileira, tornando a habitação de interesse social um assunto de merecido destaque na estrutura da Caixa Econômica Federal – e que certamente fomentará e viabilizará um número muito mais elevado de operações habitacionais sociais.

Por fim, saliente-se que, de uma só vez, beneficiará construtoras – que terão a já existente Suhab para tratar exclusivamente dos programas habitacionais de mercado; prefeituras municipais – que conseguirão construir mais moradias populares; entidades do movimento social – que finalmente receberão a atenção merecida; e, final e especialmente, as camadas mais necessitadas da população brasileira - que terão acesso mais ágil a sua sonhada moradia.

#### **4.3 - Balanço e Perspectivas de uma gestão participativa das políticas públicas de reforma urbana, sob a ótica do Governo Federal**

A incorporação dos movimentos sociais no Fórum de Reforma Urbana é uma diretriz importante e significativa. Mais recentemente, essa ligação se acentua. Do ponto de vista das relações do governo, os quatro movimentos nacionais de moradia passam a ter assento tanto no Conselho das Cidades (que compõe o Fórum) quanto no Conselho Gestor do FNHIS. Do ponto de vista da elaboração do marco nacional do Sistema Nacional de Habitação, têm papel importante por que foram eles, os atores, que mantiveram na ordem do dia, ano a ano, pós-Constituição de 1988, com a elaboração do 1º PL de constituição do FNHIS, essa agenda em suas mobilizações nacionais. Isso culmina com a revisão, logo no início do primeiro governo do Presidente Lula, com a criação, em 2005, do SNHIS e do FNHIS.



A primeira pauta apresentada pelas entidades lembrava que tais movimentos foram atores na Constituição de 1988 e ficaram de fora do acesso direto a esses recursos. Assim, nas primeiras negociações com os movimentos sociais de moradia, logo após a criação do FNHIS, há a reivindicação - atendida - para que se permitisse que os movimentos pudessem ter acesso direto aos recursos.

Em paralelo à agenda do FNHIS, e utilizando o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), o governo criou um programa em que os movimentos acessam diretamente os recursos, chamado Crédito Solidário.

O Crédito Solidário é um financiamento à pessoa física, com juro zero, organizado por associações, movimentos e cooperativas. É o primeiro teste, em nível nacional, de repasse e acesso direto de recursos aos movimentos sociais. É uma experiência muito importante. Se, em termos de quantidade, não é muito - cerca de 20 a 30 mil moradias - é uma experiência muito rica por conta do ineditismo do relacionamento da CEF com os movimentos, antecipando as especificidades e dificuldades; um ensaio, que culmina no acesso direto aos recursos da União, que já existem por meio dos programas de acesso à moradia. Passaram, então a ter acesso a recursos para projetos, reivindicação antiga, pois as assessorias técnicas que trabalhavam com os movimentos o faziam por meio de contratos de risco, o que fragilizava a organização.

Dessa forma, criou-se a possibilidade de continuidade, sem interrupção, nos programas. Recentemente, nas discussões que culminaram com a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV)<sup>10</sup>, no concernente à relação do programa com os movimentos, decidiu-se pela permanência do FDS.

---

<sup>10</sup> O Programa Minha Casa, Minha Vida lançado pelo Governo Federal em 2009, tem como meta a construção de 1 milhão de moradias para famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos. Pretende reduzir em 14% o déficit habitacional.

O Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades<sup>11</sup>, funciona por meio da concessão de financiamentos a beneficiários organizados de forma associativa por uma Entidade Organizadora – EO (Associações, Cooperativas, Sindicatos e outros), com recursos provenientes do Orçamento Geral da União – OGU, aportados ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS. O Programa pode ter contrapartida complementar de estados, do Distrito Federal e dos municípios, por intermédio do aporte de recursos financeiros, bens e/ou serviços economicamente mensuráveis, necessários à composição do investimento a ser realizado. Portanto, dá continuidade à “modelagem”, ou seja, ao formato em que os movimentos, e não as empresas, são os atores do processo: são eles que apresentam os projetos e contratam as obras para execução. Trata-se, na verdade, da continuação do antigo Crédito Solidário, que já oferecia as condições incorporadas pelo MCMV no tocante à faixa de renda de zero a três salários mínimos, atendendo à demanda dos movimentos.

Na discussão do programa foi feita uma consulta aos movimentos sobre a forma como se daria a sua participação mais efetiva. Optaram por atuarem como atores-organizadores diretos. Hoje existe um fenômeno interessante: o fato de acessarem os recursos diretamente, de forma mais independente, possibilitou melhorias nas relações dos movimentos com os poderes públicos municipais e estaduais. Percebe-se, através de intervenções de secretários municipais e estaduais de habitação no Conselho das Cidades, melhorias no relacionamento com membros dos movimentos sociais, diminuindo-se o preconceito, e passando a existir um tratamento mais respeitoso entre as partes.

---

<sup>11</sup> O Programa Habitacional Popular Minha Casa, Minha Vida Entidades, tem como objetivo atender as necessidades de habitação da população de baixa renda em áreas urbanas, garantindo o acesso à moradia digna com padrões mínimos de sustentabilidade, segurança e habitabilidade.

#### **4.3.1 - Desafios**

Os conflitos fundiários urbanos continuam sendo um desafio a ser vencido. A questão da terra, urbana ou rural no Brasil, ainda é um gargalo que carece de enfrentamento.

A relação dos movimentos sociais com os governos não é entendida, por alguns setores, como possibilidade de organização, de avanços, mas como cooptação. Críticas recorrentes acusam os movimentos sociais de quererem ser poder público. Esse tipo de relação é possível por uma correlação de variáveis da história recente do Brasil, e se relacionam com a própria origem do PT, o partido do Presidente da República. Boa parte das lideranças desses movimentos fizeram parte de governos municipais. Fato que não pode ser visto como negativo e que certamente produzirá efeitos na delicada questão do déficit habitacional brasileiro.

A propósito, existem dois déficits: o quantitativo e o qualitativo. O déficit quantitativo está relacionado à necessidade de novas unidades habitacionais. Os gargalos referem-se a limitação para quem compromete mais de 30% de seu orçamento com aluguel; à questão da reposição de unidade; ao crescimento; à questão da co-habitação, que sempre gerou críticas ao cálculo do déficit, pois muitas famílias moram juntas por causa de arranjos familiares. Pesquisas que apontaram que 40% dos entrevistados não tinham interesse na constituição de um novo domicílio. Partindo dessa premissa, foram feitas alterações na metodologia aplicada pela Fundação João Pinheiro, responsável desde 1995 pelo cálculo de déficit habitacional. Outro grande desafio é o déficit qualitativo, ou seja, questões relacionadas à infraestrutura - como saneamento, por exemplo. O déficit habitacional, então, de 7,9 milhões, passou a ser de 6,3 milhões de moradias, e está em declínio por conta da nova metodologia.

O Plano Nacional de Habitação prevê que nos próximos 15 anos, se forem mantidos os níveis de investimentos alcançados com o PAC/Urbanização de Vilas e Favelas e o MCMV para produção habitacional, o déficit poderá ser reduzido de maneira mais efetiva.

### 4.3.2 - Gargalos

O Estatuto da Cidade, de 2001, veio regulamentar capítulo da Constituição que estabelecia o prazo até 2007/2008 para que todas as cidades com população acima de 20 mil habitantes adotassem seu Plano Diretor. Isso foi alcançado em grande medida. O Ministério das Cidades apoiou a elaboração dos planos e buscou fazer um processo com maior participação social, de modo tal que os planos deixassem de ser tecnocráticos.

De acordo com Inês Magalhães, Secretária Nacional de Habitação, hoje, há maior grau de organização dos movimentos sociais, nos mais diversos estados, ligados à questão da moradia. *"O Ministério das Cidades incentiva a habilitação de entidades para que sejam realmente orgânicas em relação às suas bases. Contribui para o aumento do número e da organização, ao prevê-las como condição para o acesso aos recursos públicos. As entidades, assim, têm que demonstrar regularidade documental, existência há mais de três anos e estatuto que comprove objetivos e compromissos com a questão da moradia. Tais preocupações buscam minimizar a possibilidade de desvio de utilidade e autenticidade. Os movimentos participaram da elaboração dos quesitos, a fim de desestimular a formação de entidades meramente circunstanciais para determinados projetos ou recursos".*<sup>12</sup>

O MCMV ainda não tem frutos objetivos. Mas, pela experiência do Crédito Solidário, já aponta alguns gargalos para os movimentos e as esferas governamentais envolvidas: a antecipação dos recursos para elaboração dos projetos, a dificuldade da compra do terreno pelas entidades e as dificuldades das prefeituras e das entidades dos movimentos sociais em acessar recursos. Para combatê-los, hoje há esforços no sentido de encurtar períodos de licenciamento, a fim de que as entidades não percam os prazos para compra de terrenos.

Outro aspecto relevante a ser considerado é a atuação dos órgãos de controle - Tribunal de Contas da União (TCU), Advocacia-Geral da União (AGU), Controladoria-Geral da União (CGU), Ministério Público Federal (MPF), entre outros. Suas ações pesam tanto para o poder público quanto para os movimentos sociais, o

---

<sup>12</sup> Entrevista com Inês Magalhães, Secretária Nacional de Habitação, no dia 22/02/2010.

que faz parte de um processo de consolidação de nossa democracia e de amadurecimento de nossas instituições.

O Governo Federal avalia positivamente a interlocução com os movimentos sociais. As demandas e conflitos fazem parte do processo de amadurecimento das partes. As entidades têm se dado conta de seus limites e reconhecem a necessidade disso para avançarem em suas conquistas. Há o reconhecimento, por parte do governo, da contribuição dada pelos movimentos sociais na qualidade da gestão posterior. Aposta-se na sustentabilidade dos empreendimentos que são organizados por eles, pois há um trabalho com as famílias antes, durante e depois dos processos de construção. Isso torna altamente possível a permanência das famílias nas moradias. Isso fortalece o sentimento de pertencimento.

O Ministério das Cidades faz prestações de contas nos Conselhos Gestores do Programa MCMV. Não é ainda um acompanhamento cotidiano. Tem buscado construir instrumentos de maior transparência e ainda falta construir instrumentos facilitadores desta transparência, de maneira a tornar menos técnicos e burocráticos os processos de controle e acompanhamento. Uma das opções seria a criação de "relatórios gerenciais" que possibilitem uma tradução mais clara dos investimentos de forma que os conselheiros possam fiscalizar de maneira mais efetiva as políticas públicas para a moradia.

Por parte dos movimentos sociais ainda não há um acompanhamento, mais efetivo e cotidiano, dos relatórios e das prestações de contas. Há uma premissa em curso, que é a organização do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, ou seja, que os conselhos estaduais e municipais efetivamente se materializem. O SNHIS já conta com a adesão de cerca de dois mil municípios que estão em processo de criação de seus fundos e conselhos. Esta é uma aposta estratégica para o governo. Uma maior participação e fiscalização tem que se dar no nível local e o Governo Federal tem que criar os instrumentos que possibilitem essa articulação no nível local.

Dado da pesquisa de municípios aponta que em 2005, quando o SNHIS foi criado, 40% dos municípios brasileiros tinham alguma institucionalidade para tratar

das questões relacionadas à habitação. Pesquisa de 2009 indica que esse índice subiu para 72% dos municípios. A coincidência do aumento dessa institucionalidade está associada ao aumento dos recursos. Sejam, portanto, capazes de organizar essa institucionalidade em nível nacional.

Um dos desafios do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC II<sup>13</sup>, aponta para a necessidade de se investir em assistência técnica aos municípios e aos movimentos para se consolidar uma rede nacional. Há realidades desiguais do ponto de vista da distribuição mais equânime dos recursos técnicos e humanos.

Uma conquista digna de nota é o acesso direto dos movimentos sociais aos recursos do FNHIS e, antes disso, aos recursos do Crédito Solidário. Percebe-se a organização das pessoas por meio de associações para apresentar projetos à CEF. Criou-se, assim, o aprendizado da organização e da cidadania. Percebeu-se ainda um aprendizado muito rico dos diversos atores institucionais envolvidos - Governo Federal, CEF, governos estaduais e municipais - que incorporaram novos atores como interlocutores importantes e legítimos para a solução do problema do déficit habitacional.

O processo, enfim, é muito rico e se materializa de maneira mais ou menos efetiva, dependendo do grau de sensibilidade dos atores locais. Exemplos: em Mato Grosso do Sul e Tocantins, percebe-se a existência de parcerias em todos os níveis, com todas as entidades. Em São Paulo, os conflitos são mais latentes. Os estados do Norte começam a se organizar. Movimentos rurais e cooperativas de crédito começam a participar das dinâmicas urbanas.

No governo do presidente Lula, portanto, há institucionalidades e instrumentos que possibilitam a efetiva melhora do diálogo e o forte incremento da participação social na formulação, implementação e gestão das políticas públicas destinadas a promover o direito a moradia.

---

<sup>13</sup> Lançado em 29/03/2010.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, temos uma sociedade desigual sob a ótica social, econômica e cultural, extremamente diversificada, plural e heterogênea. Tais características, tão díspares, produzem desafios ao sistema democrático que precisa dar respostas a interesses e preferências diversos. Após algumas experiências de implementação e, em alguns casos, de institucionalização de espaços participativos – como exemplo, os conselhos – percebe-se, pelas constatações empíricas que a participação consolida-se como um elemento significativo da cultura política brasileira.

Um dos desafios da democracia, em sociedades historicamente desiguais, tem sido garantir que os agentes públicos dispensem às minorias sociais, aos mais pobres e mais fracos, um tratamento decente. Torna-se imperativo dar resposta às reivindicações populares de maior transparência, pois o estabelecimento de sólidos mecanismos de prestação de contas é crucial para generalizar e consolidar a confiança social nas instituições representativas. A democratização dos processos de gestão pública representa um importante mecanismo que tende a reforçar os processos de melhoria institucional. Quando esfera pública e sociedade civil pactuam condições mínimas de funcionamento e de participação, contribuem significativamente para aproximar o governo dos cidadãos e para o enfraquecimento das redes de clientelismo, trazendo alianças e conflitos de interesse para esferas públicas de decisão. Tais iniciativas permitem maior grau de acerto no processo de tomada de decisões, ajudam na identificação mais rápida de problemas e na construção de alternativas de ação, além de aumentar a transparência administrativa e pressionar as diversas áreas do governo em direção a ações mais integradas.

Acredito e defendo que a participação consolida-se como um elemento de cultura cívica e cidadã. Há, entretanto, uma grande listagem de desafios e limites em sua capacidade de promover alterações significativas na direção do aprofundamento democrático. Contudo, ao melhorar a participação melhora-se, sem dúvida, a qualidade do sistema político e o cidadão torna-se mais próximo.

Com a ampliação dos espaços de discussão das questões nacionais e específicas de cada segmento da sociedade civil brasileira, o Governo do Presidente

Lula contribui, significativamente, para a consolidação da democracia participativa, fundamental para a construção de um Brasil para todos os brasileiros. Ao manter o diálogo com a sociedade civil, o Governo Federal propicia aos movimentos sociais um espaço público para expressão de opiniões, idéias, sugestões, críticas e proposições. Tais debates refletem a complexidade da sociedade brasileira e possibilitam a consolidação de políticas públicas capazes de contemplar nossa imensa diversidade.

É preciso, cotidianamente, enfrentar o desafio de aperfeiçoamento, ou mesmo de inventividade institucional, para permitir que haja mecanismos ou instrumentos institucionalizados que permitam ao cidadão intervir na política democrática em todos os momentos, que não sejam exclusivamente os eleitorais. Hoje, se tomamos o eixo da democracia como efetiva soberania popular, a educação política precisa se traduzir em educação para a participação. Já dizia Hannah Arendt, em seu livro "As origens do Totalitarismo" (1951), que a liberdade é liberdade para a participação política, ou então não é coisa alguma.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Débora Cristina Rezende de e CUNHA, Eleonora Schettini M. **A Produção de Conhecimento Sobre os Conselhos de Políticas: alguns desafios metodológicos.** SD. Mimeog.

ALMEIDA, Débora Cristina Rezende de e CUNHA, Eleonora Schettini M. **O Potencial dos Conselhos de Políticas na Alteração da Relação entre Estado e Sociedade no Brasil.** SD. Mimeog.

ARENDT, Hannah. **As Origens do Totalitarismo.** São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

AVRITZER, Leonardo. **A Moralidade da Democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática.** 1996

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabella. **Democracia, Participação e Instituições Híbridas.** SD. Mimeog.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. **Democracia, Poder Legislativo, Interesses e Capacidades.** Fevereiro de 2006 (no prelo)

ANASTASIA, Fátima. ; NUNES, F.. **A Reforma da Representação.** In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Org.). *Reforma Política no Brasil.* 1 ed. Brasília / Belo Horizonte: PNUD / Editora UFMG, 2006.

ANASTASIA, Fátima. **Federação e Relações Intergovernamentais.** In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. (Org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução.* 1 ed. Rio de Janeiro : São Paulo: Fundação Konrad Adenauer e Fundação Editora da UNESP, 2004.

ARATO, Andrew. **Representação, Soberania Popular e Accountability.** In Enrique Peruzzotti, Catalina Smulovitz (org) *Controlando la política. Ciudadanos y medios em las nuevas democracias.* Buenos Aires, Editorial Temas, 2002.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Contém as emendas constitucionais posteriores. Brasília, DF: Senado, 1988.

BIGNOTTO, N., **Das Barricadas à Vida Privada**. Nova Economia Belo Horizonte 16 (3) 459-480 setembro-dezembro de 2006

CARNEIRO, Carla B.; COSTA, Bruno L. **Inovação Institucional e Accountability: o caso dos conselhos setoriais**. 2001. Mimeog.

CICONELLO, Alexandre. **A Participação Social como Processo de Consolidação da Democracia no Brasil**. In From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World, Oxfam International, 2008.

Entrevista do Senador **José Sarney** ao site [www.conjur.com.br](http://www.conjur.com.br) , domingo, 14 de setembro de 2008.

Entrevista com **Inês Magalhães**, Secretária Nacional de Habitação, no dia 22/02/2010.

Entrevista com **Carlos Roberto Oliveira**, Dirigente Nacional da UNMP, no dia 12/02/2010.

Estatuto da Cidade: **Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos**. 4ª edição. Brasília – DF, Senado Federal – Coordenação de Publicações. 2005.

FLORENZANO, M. **República (na segunda metade do século XVIII – história) e Republicanismo (na segunda metade do século XX – historiografia)**. Clio (Lisboa), v. 14-15, p. 33-52, 2006.

GUIMARÃES, J., **Interesse Público**. In.: AVRITZER, L. (Org.) ; BIGNOTTO, N. (Org.) ; GUIMARÃES, J. R. (Org.) ; STARLING, Heloisa M. M. (Org.) . **Corrupção: Ensaio e Críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **A Representação no Interior das Experiências de Participação**. São Paulo: Lua Nova, 2007.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability Horizontal e Novas Poliarquias**. Lua Nova, Nº 44, São Paulo, 1997.

PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. **O Planejamento Urbano e o Desenvolvimento Sustentável – A Construção Coletiva do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) no Vetor Norte Região Metropolitana de Belo Horizonte/Brasil**. 2008. Mimeog.

PERUZZOTTI, Enrique. **A Política de Accountability Social na América Latina**. S/D. Mimeog.

SANTOS, Boaventura de Sousa.; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o Cânone Democrático**. In: AVRITZER, Leonardo (coordenação geral); SILVA, Eduardo Moreira da. Democracia, República e Participação. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

STARLING, H. M. M., **Republicanismo: Alguns Apontamentos**. Texto escrito para a disciplina Democracia e República: Pensamento e Prática do curso Democracia, Participação e República. 2008.

TEIXEIRA, Ana Cláudia; TATAGIBA, Luciana. **Dinâmicas Participativas Institucionalizadas e Produção das Políticas Públicas**. Campinas, 2008. Mimeog.

\_\_\_\_\_, **Republicanismo**. In.: AVRITZER, L. (Org.) ; BIGNOTTO, N. (Org.) ; GUIMARÃES, J. R. (Org.) ; STARLING, Heloisa M. M. (Org.) . **Corrupção: Ensaios e Críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

## **ANEXOS**

## Anexo I

### **CONAM - Confederação nacional das Associações de Moradores<sup>14</sup>**

A Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam) foi fundada no dia 17 de janeiro de 1982, tendo como missão organizar as federações estaduais, uniões municipais e associações comunitárias, entidades de bairro e similares.

A Conam defende a universalização da qualidade de vida, com especial atenção às questões do direito à cidade, incluindo além da luta pela moradia digna, saúde, transporte, educação, meio ambiente, trabalho, igualdade de gênero e raça e democratização em todos os níveis. A Confederação participou do processo de coleta de assinaturas para a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular e defende a aplicação do Estatuto da Cidade.

Atualmente, a Conam congrega mais de 550 Entidades Municipais e 22 federações estaduais, presente em 23 estados da Federação e no Distrito Federal, é associada a FCOC – Frente Continental de Las Organizaciones Comunales, que reúne as entidades comunitárias do continente americano compondo a sua diretoria executiva.

Participa do MDT – Movimento pelo Direito ao Transporte; do FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana; da Frente Nacional de Saneamento Ambiental e do Fórum Mundial do Direito a Energia. Compõe o Conselho Nacional das Cidades com 7 titulares e 7 suplentes e o Conselho Nacional de Saúde.

Em sua história de luta por políticas públicas e democráticas, a Conam realizou 9 congressos nacionais, sendo que o mais recente ocorreu em Maio de 2005 em Brasília, com a presença de mais de 2.000 delegados (as).

---

<sup>14</sup> site: <http://www.conam.org.br>

## **Principais atividades**

Entre as atividades desenvolvidas pela entidade se destacam:

- Participação em 1996 da Conferencia Habitat II da ONU.
- Participou e apoiou a realização da 1 Conferencia das Cidades, de 1 a 3 de dezembro de 1999.
- Participou e apoiou a Campanha pelo Plebiscito da Divida Externa em 2000.
- Promoção da Caravana Nacional pelo Direito a Moradia realizada em 26 e 27 de novembro de 2001 em Brasília – DF.
- Participação do Seminário Mundial Pelo Direito a Cidade, realizado no FSM em 2002.
- Promoveu o Seminário Nacional sobre Habitação e Reforma Urbana de 09 a 12 de Agosto de 2001 em Belo Horizonte – MG.
- Participou e apoiou a realização da III Conferencia das Cidades, na Câmara dos Deputados em 2001.
- Participou do I Seminário das Águas, em 26 de outubro de 2001.
- Realizou o I Encontro Nacional de Mulheres do Movimento Comunitário em agosto de 2003 na Cidade de Belo Horizonte – MG.
- Com o Ministério da Saúde promoveu um seminário de incentivo a participação popular na gestão do SUS, realizado nos dias 6 e 7 de outubro de 2003 em Brasília.
- Participou de todos os FSM, inclusive na Índia e compõe o Comitê de Organização Brasileiro do FSM de 2005.
- Participou do II Fórum Mundial do Direito da Cidade.
- Participou da Campanha Contra a ALCA e pela Paz.
- Participou da 1ª e 2ª Conferência Nacional das Cidades organizada pelo Ministério das Cidades, onde na última elegeu 7 delegados (as) titulares e 7 suplentes.
- Participou da Marcha Nacional pelo Direito à Cidade e pela Reforma Urbana 15 e 16 de agosto de 2005.

- Participou da coordenação e das atividades do 2º Fórum Social Brasileiro realizado em Abril de 2006 em Recife – PE.
- Realizou o X Encontro Continental de Organizações Comunitárias de 4 a 6 de Maio em Niterói em parceria com a FCOC – Frente Continental de Organizações Comunitárias.

## Anexo II

### **UNMP - União Nacional por Moradia Popular**

A UNMP iniciou sua articulação em 1989 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 (Lei 11.124/05). Com esta tarefa os movimentos de moradia do Estado do Paraná, São Paulo e Minas Gerais iniciam com objetivo de articular e mobilizar os movimentos de moradia, lutar pelo direito à moradia, por reforma urbana e autogestão e assim resgatar a esperança do povo rumo a uma sociedade sem exclusão social. Sua atuação se dá nas áreas de favelas, cortiços, sem-teto, mutirões ocupações e loteamentos.

A atuação do movimento com essas propostas está presente em 19 Estados brasileiros. Sua forma de organização tem uma forte influência da metodologia das Comunidades Eclesiais de Base, origem de grande parte de suas lideranças. Trabalham com grupos de base nas regiões metropolitanas que se articulam regionalmente nos principais pólos dos estados. Os estados são representados na instância nacional.

Sempre defendendo a proposta autogestionária, o direito à moradia, à cidade e à participação popular nas políticas públicas e radicalmente contra os despejos, a UNMP organiza-se em torno desses princípios comuns que se traduzem em reivindicações, lutas concretas e propostas dirigidas ao poder público nas três esferas de governo.

A UNMP tem sido fundamental para a articulação de propostas habitacionais no âmbito do Governo Federal, tendo participado da mobilização e conquista da inclusão do direito à moradia na Constituição, da aprovação do Estatuto da Cidade e da realização das Conferências das Cidades.

Desde a fundação houve uma preocupação de se obter parcerias em prol do fortalecimento e da capacitação dos atores que lutam para aquisição da moradia digna. Esta reivindicação é legítima e, para isso, foram realizadas várias caravanas a



Brasília, diversas ocupações, e foram apresentadas propostas de políticas habitacionais tanto ao Legislativo quanto ao Executivo do país.

Em 2004 e 2005, a UNMP participou do processo de construção, junto ao governo federal, de um novo Sistema Nacional de Habitação, que incorpore as propostas desenvolvidas no projeto de lei do Fundo Nacional de Moradia Popular. Em 2004, a UNMP conquistou o financiamento junto ao Ministério das Cidades, para construção de moradias através da autogestão, através do Programa Crédito Solidário. Em 2007, a luta foi pelo acesso direto aos recursos do FNHIS.

### **Organização da Entidade**

A União Nacional por Moradia Popular se organiza a partir da base nos estados, articulando movimentos populares de moradia, em suas diversas expressões – movimentos de sem-teto, cortiços, favelas, loteamentos, mutirões, ocupações – no Brasil.

### **Como funciona a UNMP**

- *Encontro Nacional* – é bienal, onde define as grandes linhas de atuação e organização da entidade e bandeiras de lutas. O último encontro foi realizado em 2008, na Bahia.
- *Plenária nos Estados* – define o plano de lutas e atividades estaduais.
- *Coordenação Nacional* – formada por 2 representantes de cada estado, reúne-se a cada 4 meses para planejar, articular, deliberar, autorizar gastos, dar orientação política, definir a agenda nacional e pautar as ações da entidade em
  - temas da conjuntura.
- *Coordenação Executiva* – formada por 7 coordenadores eleitos. Reúne-se a cada 2 meses e é responsável por monitorar, encaminhar, executar, realizar gastos, fazer projetos e convênios, prestar contas, definir critérios para a atuação da entidade.

- *Secretaria Executiva* – responsável pelos encaminhamentos da entidade. A UNMP tem uma sede – alugada – onde funciona a secretaria executiva da entidade, responsável pela disseminação de informação, documentação e logística. A implantação da sede possibilitou uma melhor organização da entidade e a constituição de um local de referência para movimentos populares, estudantes, técnicos da área que buscam informações, realizam reuniões de comissões em seu espaço.

A UNMP é filiada à Central de Movimentos Populares, ao Forum Nacional da Reforma Urbana e à Coordenação dos Movimentos Sociais. Em nível internacional, é filiada à Secretaria Latino-Americana de la Vivienda Popular e à Coalizão Internacional do Habitat.

## ANEXO III

### **CMP - Central de Movimentos Populares<sup>15</sup>**

Em outubro de 2007, a *Central de Movimentos Populares* completou 10 anos de existência. Sua trajetória, até sua fundação foi a seguinte: em 1980 foi constituída a *Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais (ANAMPOS)*. No final da década de 80, no seu 8º Congresso, a ANAMPOS foi dissolvida, dando lugar à *Comissão pró-Central de Movimentos Populares*. Em outubro de 1993, finalmente, foi realizado o Congresso de fundação da *CMP*, em São Bernardo do Campo.

Atualmente a *CMP* atua em 15 estados, os movimentos populares em torno da Central são variados e vão desde ONGs de mulheres, movimentos de negros, moradia e comunitários, passando pelos movimentos culturais, de rádios comunitárias, indígenas e ecológicos, dentre outros, propondo diretrizes gerais para as lutas a serem travadas em cada momento específico, bem como colaborar com a construção de um projeto político popular para a transformação da sociedade.

A *CMP* está vinculada e atua em conjunto com a *Federação Continental de Organizações Continentais (FFCCOC)*.

Em março de 1996 a *Central de Movimentos Populares* realizou o seu I Congresso, ocasião em que foram definidas a organização política, as atividades e a estrutura da entidade, sendo eleitas a Coordenação Nacional, Executiva Nacional e Secretarias. Foi definido que os Congressos, como instância máxima da *CMP*, seriam realizados a cada 3 anos, com o objetivo de definir um plano de lutas, a linha política e as ações (estratégia e tática) e eleger a Direção.

O II Congresso foi realizado em Belo Horizonte em 13/16 de maio de 1999 com a presença de 570 delegados, representando movimentos comunitários, de moradia, saúde, educação, criança, adolescentes, negros, mulheres, gays e lésbicas. Os delegados avaliaram a conjuntura, aprovaram um plano de lutas e elegeram uma nova direção. Na avaliação, foi considerado que “o modelo neoliberal de FHC, com sua política de privatizações e aumento das dívidas externa e interna, está

---

<sup>15</sup> Fonte\_ site <http://www.forumreformaurbana.org.br>

*destruindo o patrimônio público. As reservas financeiras foram e estão sendo usadas para o pagamento de agiotas internacionais e para engordar o bolso de banqueiros. Em nome da 'modernidade' e da globalização foi promovido o desmonte da indústria nacional, da agricultura e dos direitos sociais, elevando o desemprego e a exclusão social a índices assustadores”.*

O II Congresso deliberou que a *CMP* deve continuar lutando, juntamente com outros setores da sociedade, pelo fim do projeto neoliberal e pela construção de “*um projeto democrático e popular*”.

## Anexo IV

### **MNLM - Movimento Nacional de Luta pela Moradia<sup>16</sup>**

O Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM) foi criado em julho de 1990, no I Encontro Nacional dos Movimentos de Moradia, com representação de 13 estados. Materializou-se depois das grandes ocupações de áreas e conjuntos habitacionais nos centros urbanos, deflagradas principalmente na década de 80. Entre vários organismos, teve como apoiadores a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Cáritas, Central de Movimentos Populares. Hoje também tem parceria com a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e vínculo com o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST).

O objetivo central do MNLM é a solidariedade pelo espaço urbano, numa luta orgânica e única em conjunto com o MST - além da terra, luta pelo lote, pela casa, saneamento e demais necessidades da população. O movimento está organizado em 15 estados: Pará, Acre, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Pernambuco, Sergipe, Bahia, Rio de Janeiro, Tocantins, Paraná, Paraíba e Rio Grande do Sul.

---

<sup>16</sup> Fonte: site <http://mlm.net>

## Anexo V

Síntese da proposta dos movimentos sociais pró-moradia de criação da Superintendência Nacional de Habitação de Interesse Social na estrutura da Caixa Econômica Federal.

### **Objetivo principal**

A Superintendência será criada para administrar melhor as ações relacionadas à Habitação de Interesse Social – HIS - na Caixa Econômica Federal, de forma que os recursos disponíveis sejam investidos de forma mais ágil, atendendo, com mais qualidade, a premente necessidade da população brasileira.

### **Motivação**

Atribuir à Habitação de Interesse Social a importância que lhe é devida na atual conjuntura brasileira, na qual, após muitos anos, o Governo Federal volta a investir decisivamente nessa área.

### **Argumentos**

(1) Necessidade de se ter um órgão responsável exclusivamente pelos programas de HIS a nível federal na Caixa Econômica Federal;

(2) Retomada da estrutura existente na Caixa Econômica Federal antes do desaquecimento dos investimentos em HIS;

(3) Ação relativamente simples e pouco onerosa para a Caixa Econômica Federal, com grande retorno social;

(4) Necessidade de um melhor preparo para atender à implementação do PAC, que destinará recursos elevados para a HIS.