

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS NACIONAIS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA,
REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

**MOVIMENTOS DE MORADIA E REFORMA URBANA: O CONSELHO
DAS CIDADES E O 'CONCERTO SOCIAL' PARA A PRODUÇÃO
AUTOGESTIONÁRIA DA HABITAÇÃO**

Regina Fátima Cordeiro Fonseca Ferreira

Rio de Janeiro

2012

REGINA FÁTIMA CORDEIRO FONSECA FERREIRA

**MOVIMENTOS DE MORADIA E REFORMA URBANA: O CONSELHO
DAS CIDADES E O 'CONCERTO SOCIAL' PARA A PRODUÇÃO
AUTOGESTIONÁRIA DA HABITAÇÃO**

Monografia apresentada ao Programa de Formação de Conselheiros Nacionais da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Orientadora: Profa. Teresa Cristina de Souza Cardoso Vale

Rio de Janeiro

2012



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) 3409-5004

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

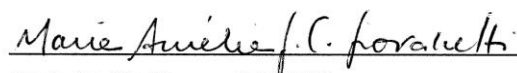
Aos 18 (dezoito) dias do mês de outubro de 2012 (dois mil e doze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada "MOVIMENTOS DE MORADIA E REFORMA URBANA: O CONSELHO DAS CIDADES E O 'CONCERTO SOCIAL' PARA A PRODUÇÃO AUTOGESTIONÁRIA DA HABITAÇÃO" após leitura avaliativa da Monografia elaborada por Regina Fátima Cordeiro Fonseca Ferreira.

A Comissão, composta pela professora Ana Maria Prestes (UFMG) e Maria Amélia Giovaneti (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.

Belo Horizonte, 18 de outubro de 2012.



Ana Maria Prestes (UFMG)



Maria Amélia Giovaneti (UFMG)

A todos os companheiros e companheiras
que fazem a luta pela moradia
e a luta pela reforma urbana neste país.
Às guerreiras e guerreiros que venceram o Crédito Solitário
e chegaram ao Crédito Solidário.
A todos que continuam lutando por Políticas.
Aos que sonham
e acreditam.
Aos amores (Carlos) que nos fazem doce.
Às crianças que nos fazem sorrir (Pedro e Thiago).
A minha mãe (Maria Ignez) e meu pai (Jayme), que me ensinaram a amar.

AGRADECIMENTOS...

Aos professores do curso da UFMG, que se dedicaram à organização deste curso, contribuindo para a consolidação das instâncias de participação e controle social; à tutora Alessandra Rios, pela presteza e simpatia aos alunos e alunas; à Amanda, Jaíson e todo o pessoal da secretaria do Programa de Formação Nacional de Conselheiros, pela atenção; à prof^a. Teresa Cristina, responsável pela orientação deste trabalho.

À Secretaria Geral da Presidência, pela iniciativa valorosa de incentivar a qualificação dos membros dos diferentes conselhos, bem como a sua integração, possibilitando uma interessante leitura sobre os espaços de participação e permitindo a reflexão sobre nossas práticas.

Aos meus amigos e amigas do movimento de reforma urbana e da coordenação do Fórum Nacional de Reforma Urbana, com os(as) quais tenho tido a oportunidade de compartilhar lutas, conviver e, principalmente, aprender com os exemplos de perseverança e idealismo que aqui encontro.

Em especial, aos compas da União Nacional de Moradia Popular, do Movimento Nacional de Luta pela Moradia, da Confederação Nacional das Associações de Moradores e da Central dos Movimentos Populares que demonstram, com sua garra e luta, que a utopia da apropriação coletiva do espaço (e da vida) é uma alternativa real.

Aos conselheiros e conselheiras do Conselho Nacional das Cidades com os(as) quais compartilhei calorosos debates durante todo o tempo em que estive participando como conselheira pelo segmento das organizações não governamentais (representando a ONG FASE); à conselheira Mércia, pelos inúmeros 'conselhos'.

Aos alunos e alunas que participaram deste processo de formação, que me abriram, através de seu olhar, para um outro universo no mundo dos conselhos de políticas públicas deste imenso continente que é nosso país.

Aos velhos e novos amigos que reencontrei e que fiz neste meu feliz retorno, em 2010, às Universidades, às pesquisas do Observatório das Metrôpoles. Retorno que vem me permitindo ser mais tolerante, acreditar mais na humanidade e (re)viver esta aventura fantástica do conhecimento.

A minha família (mãe, pai, irmãos e irmã, sogra e sogro, cunhada e cunhados, sobrinhas, enteada), aos meus amigos e amigas, e a meu companheiro, pelo carinho e aconchego de toda a vida.

Aos meus filhos, gêmeos, Pedro e Thiago, meu ânima e melhor projeto, com quem descubro a dor e a delícia da vida!

RESUMO

A autogestão na produção social da habitação é resultado de um processo histórico de organização social a partir de uma demanda material concreta: a moradia. Implica na produção de moradias sob a organização dos próprios futuros beneficiários, que gerenciam as diferentes etapas do processo construtivo.

A luta por moradia, na década de 80, resultou na constituição dos movimentos de moradia e reforma urbana que, desde 90, mantêm-se organizados em torno de uma plataforma centrada na autogestão habitacional, no direito à cidade e à participação na formulação e gestão das políticas públicas. Na longa trajetória destes movimentos, destacam-se a primeira iniciativa popular de lei aprovada o Congresso - a lei que criou o Fundo Nacional de Moradia Popular, apresentada em 1990 e sancionada em 2005 e, mais recentemente, a criação, a partir do governo Lula, de programas de habitação de interesse social voltados para atender à demanda dos grupos organizados em associações comunitárias e cooperativas habitacionais autogestionárias.

Movimentos de moradia e reforma urbana pressionaram para que a autogestão na produção de habitação de interesse social (HIS) entrasse na agenda pública e, assim, foram criados os Programas: Crédito Solidário, em 2004; Ação de Apoio à Produção Social da Moradia, em 2008; e Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, em 2009.

Buscamos resgatar esta história, sistematizando a longa trajetória em torno da retomada do Estado na promoção da política habitacional e, mais especificamente, a luta travada tanto dentro do Conselho das Cidades quanto fora dele para a criação dos programas que vieram a atender à demanda de autogestão na produção habitacional.

Assim, tivemos como objetivo nesta monografia, resgatar a discussão que resultou no reconhecimento dos movimentos de moradia como agentes promotores da produção social da moradia, a partir da criação de fundos públicos e de programas de habitação de interesse social destinados à produção habitacional pelas associações e cooperativas habitacionais autogestionárias.

Para cumprir este objetivo, fazemos, inicialmente, um mergulho histórico até as décadas de 80 e 90, quando constituíram-se os principais movimentos sociais urbanos de dimensão nacional organizados até os dias de hoje.

Em seguida, buscamos identificar, desde este período, as principais lutas que envolveram a construção de uma política e de um fundo nacional de habitação popular, incluindo a criação do Conselho Nacional das Cidades, como resultado da demanda por participação social nas políticas urbanas.

Dando sequência, sistematizamos a longa trajetória para a criação dos programas que vieram a atender à demanda de autogestão na produção habitacional: os programas Crédito Solidário, a Ação de Apoio à Produção Social da Moradia e o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades.

Por fim, identificamos algumas limitações dos programas habitacionais abordados que os desviam da perspectiva autogestionária que gerou a longa luta até sua aprovação e implementação, destacando, no entanto, que muitas mudanças já foram e podem ainda ser feitas a partir da organização social.

Palavras-chave: movimentos sociais, habitação, autogestão, participação social, conselho das cidades.

SUMÁRIO

Introdução.....	8
1. Movimentos de moradia e reforma urbana e o direito à moradia e à cidade.....	12
2. Autogestão e a política nacional de habitação.....	18
3. A política nacional de habitação e o Conselho das Cidades.....	23
4. O Conselho das Cidades como espaço de mediação de interesses e o “concerto social” para a aprovação dos programas habitacionais autogestionários.....	28
Considerações finais	
Produção autogestionária da habitação: quem rege este concerto?.....	39
Referências Bibliográficas.....	43
Anexo 1:	
Resoluções do ConCidades com a temática da habitação.....	48

INTRODUÇÃO

No Brasil, na América Latina e nos países do Sul, em geral, a falta de moradia ou a falta de moradia em condições adequadas para se viver de maneira digna sempre representaram um grave problema social, poucas vezes tratado como um problema público prioritário a ser respondido pelo Estado.

As políticas neoliberais¹ que incidiram sobre toda a América Latina e, especialmente no Brasil, a partir da década de 80, agravaram o quadro de crise habitacional e crise urbana, decorrente da redução de gastos nas políticas sociais e do desemprego em massa. Na ausência de políticas de subsídio por parte do Estado, a população desprovida de recursos materiais para a “compra” de uma moradia (significativa parcela da população, considerando seu alto custo), ocupou áreas inadequadas para a habitação e utilizou-se da autoconstrução como estratégia para viabilizar um “teto”, iniciando processos de organização em torno da luta pela moradia.

Sistematicamente, à luta pela habitação, segue-se a luta pelo acesso aos serviços urbanos, aos equipamentos comunitários necessários à educação, à saúde e à mobilidade urbana - condições indispensáveis para a integração socioespacial e ao exercício do direito à cidade.

Foi desta forma que, no Brasil, os movimentos sociais urbanos se organizaram ainda no período da ditadura militar, na década de 70, em torno das lutas pela moradia, regularização fundiária, saúde e saneamento, tendo a Igreja progressista um forte papel neste processo. Já na década de 80, os movimentos de moradia se articularam com outras organizações da sociedade (sindicatos, universidades, organizações não governamentais) e ampliaram a luta do direito à moradia para o direito à cidade, constituindo-se o movimento nacional de reforma urbana.

A concepção do direito à cidade, conforme enunciada na década de 60 por Lefèbvre (2008), envolvendo não só o direito ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, à habitação, aos lazeres, à vida, mas também o direito à criação, à atividade participante e à apropriação da cidade, influenciou a trajetória deste movimento, que se mantém atuante desde o processo de redemocratização e construção de uma nova Constituinte (1987). Durante este período, o movimento de reforma urbana logrou a conquista de marcos legais na direção do direito à cidade como, por exemplo, a

¹ Entre as políticas neoliberais deste período, destacaram-se: a redução do papel do Estado nas políticas sociais de educação, saúde e moradia, dentre outras políticas; a privatização de serviços e empresas públicos; a desregulamentação dos mercados; a flexibilização da legislação trabalhista; e o congelamento dos salários.

inclusão, em 2000, do direito à moradia como um direito social fundamental na Constituição Federal do Brasil e a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, referência para a regulação do uso do solo e a implementação de uma política fundiária urbana. As conquistas legais, no entanto, não representaram uma mudança substancial na realidade urbana brasileira, notadamente marcada pela segregação socioespacial e pelas desigualdades intra-urbanas, metropolitanas e regionais.

Na plataforma da reforma urbana no Brasil destacam-se tanto as lutas pelo acesso universal aos serviços urbanos através de políticas urbanas redistributivas, quanto àquela pela apropriação criativa do espaço urbano. O caráter político emancipatório da rede de reforma urbana está expresso nas lutas dos movimentos sociais para a realização de processos autogestionários nas cidades e para a participação social nos processos de planejamento e gestão municipal, materializando o que Harvey (2004) anunciaria como a utopia de espaço e de processo.

É neste contexto que vão se inserir as lutas dos movimentos de moradia e reforma urbana tanto por políticas de habitação de interesse social voltadas para grupos autogestionários como pela radicalização da participação social nos processos de formulação e gestão das políticas urbanas, visando à construção de uma utopia espacial e de processo.

A eleição de Lula para presidente em 2002 gerou uma grande expectativa quanto às possibilidades de se avançar nestas lutas. De fato, em 2003 teve início um processo de conferências públicas, nas três esferas de governo (municipal, estadual e federal) para a discussão das diferentes políticas. A 1ª Conferência das Cidades inaugurou a discussão participativa das políticas urbanas e resultou na criação do Conselho Nacional das Cidades, com ampla representação dos segmentos populares e em pleno funcionamento desde 2004. Em 2013, estará se realizando a 5ª Conferência Nacional das Cidades, consolidando a trajetória de participação no debate sobre o urbano.

No que tange o fomento e a difusão da autogestão popular na implementação das políticas urbanas, podemos identificar uma grande resistência por parte do governo federal; resistência esta que vem sendo quebrada pelos movimentos sociais urbanos, pouco a pouco, a partir da atuação não só nas esferas institucionalizadas (Conferências, Conselhos, audiências públicas), mas, sobretudo, na organização de mobilizações nacionais, pressionando para que a autogestão na produção de habitação de interesse social (HIS) venha a se estabelecer definitivamente na agenda pública.

Nesta monografia, é nosso objetivo resgatar a discussão que resultou no reconhecimento dos movimentos de moradia como agentes promotores da produção social da moradia, a partir da criação de fundos públicos e de programas de habitação de interesse social destinados à produção habitacional pelas associações e cooperativas habitacionais autogestionárias. Por autogestão na moradia, estamos entendendo como sendo aquele processo em que o próprio grupo de futuros moradores (associados e/ou cooperativados) toma, de forma autônoma, as decisões necessárias para a realização da obra, gerenciando todo o processo de construção das unidades habitacionais. Dependendo do caso, o próprio grupo pode assumir, também, algumas etapas da obra (construção em mutirão por ajuda mútua).

Para resgatar este processo, inicialmente, faremos um mergulho histórico até as décadas de 80 e 90, quando constituíram-se os principais movimentos sociais urbanos de dimensão nacional organizados até os dias de hoje: a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), a Central dos Movimentos Populares (CMP) e o movimento nacional de reforma urbana.

Em seguida, buscaremos identificar, desde este período, as primeiras experiências dos movimentos em programas públicos de autogestão e as principais lutas que envolveram a construção de uma política e de um fundo nacional de habitação popular, incluindo a criação do Conselho Nacional das Cidades, como resultado da demanda por participação social nas políticas urbanas.

Num quarto momento, tentaremos sistematizar a longa trajetória em torno da retomada do Estado na promoção da política habitacional e, mais especificamente, a luta travada dentro do Conselho das Cidades e fora dele para a criação dos programas que vieram a atender à demanda de autogestão na produção habitacional: os programas Crédito Solidário, a Ação de Apoio à Produção Social da Moradia e o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades.

Por fim, pretendemos tecer algumas considerações finais que articulem o longo processo que resultou na criação dos programas e as experiências em curso, tentando perceber seu potencial (ou não) para a construção da utopia do direito à cidade.

Para o resgate das origens dos movimentos sociais urbanos estaremos utilizando bibliografia já existente sobre o tema. Sobre as lutas em torno da política de habitação de interesse social, a autogestão e o Conselho das Cidades, teremos como referência para nossa análise: (i) a nossa experiência como conselheira das cidades e militante do movimento de reforma urbana; (ii) uma breve revisão bibliográfica sobre a

autogestão na produção da moradia; (iii) o levantamento das resoluções das Conferências das Cidades e do Conselho das Cidades, realizado por esta autora dentro do grupo de pesquisa sobre avaliação e monitoramento do Sistema Nacional Desenvolvimento Urbano da rede Observatório das Metrôpoles; (iv) o levantamento dos documentos referentes às Marchas e Jornadas Nacionais de Luta pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade, realizado junto à secretaria executiva do Fórum Nacional de Reforma Urbana.

Esperamos, desta forma, contribuir para o debate e a crítica propositiva sobre as experiências de produção habitacional que vem sendo realizadas pelas associações, cooperativas e entidades sem fins lucrativos por todo o Brasil; exemplos que podem ou não expressar a utopia do direito à cidade, o que torna oportuno resgatar a longa história de lutas que envolveu a criação destes programas, os objetivos pretendidos, bem como os ideais autogestionários que os inspiraram.

1. MOVIMENTOS DE MORADIA E REFORMA URBANA E O DIREITO À MORADIA E À CIDADE²

Os movimentos sociais urbanos no Brasil têm uma longa história, que acompanha o processo de urbanização acelerada do país, a partir da década de 60. Atuaram, na década de 60, no debate sobre uma reforma urbana que revertesse a lógica de apropriação do solo urbano, baseada na especulação imobiliária e apropriação privada dos investimentos públicos sobre a cidade e implementasse uma política de habitação de interesse social, que desse conta do problema da moradia.

Na década de 70, atuaram centralmente pelo fim da ditadura e de suas políticas anti-sociais; na de 80, pela redemocratização do Estado Brasileiro; e, na de 90 aos dias de hoje, pela participação nos processos decisórios sobre as políticas públicas, pela construção de políticas e programas que garantam o acesso universal à moradia e aos serviços públicos urbanos, à educação e saúde de qualidade.

A luta pela moradia digna, pela regularização fundiária, pela saúde e saneamento mobilizou milhares de pessoas nas cidades ao longo das décadas de 70 e 80, com o apoio determinante da ala progressista da Igreja Católica. Assim, na década de 80, vão se constituir os principais movimentos sociais urbanos organizados nacionalmente, que permanecerão desde então atuantes. Com foco central na luta pela moradia, será criada a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN); a primeira com uma forte incidência nos processos autogestionários vivenciados inicialmente em São Paulo, mas que vão se expandir por todo o Brasil; e, o segundo, com uma tradição na organização de ocupações. Ambos sucederam o Movimento em Defesa de Favelas (MDF), segundo Maricato (2011).

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 Gestor de Habitação e Interesse Social no Brasil, a Lei 11.124/2005. Sua atuação está centrada na luta pelo direito à moradia, por reforma urbana e autogestão para *“assim resgatar a esperança do povo rumo a uma sociedade*

² Este capítulo tem como base o texto “Movimentos de Moradia e a Política Nacional de Habitação de Interesse Social: do acesso à moradia ao direito à cidade” produzido para a disciplina “Movimentos Sociais, Ongs e Terceiro Setor e a participação social: aspectos teórico-conceituais e trajetória no Brasil contemporâneo”, do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais e o texto, ainda no prelo, desta autora sobre “Movimentos Sociais, autogestão e a política nacional de habitação”.

*sem exclusão social*³, junto às áreas de favelas, ocupações, loteamentos, em cortiços, mutirões, ou lado a lado com pessoas sem-teto.

O MNLM foi criado em julho de 1990, no I Encontro Nacional dos Movimentos de Moradia, realizado 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. Sua proposta envolve a organização e articulação nacional dos movimentos de luta pela moradia, desenvolvidos por “sem-tetos”, inquilinos, mutuários e ocupantes, unificando suas lutas pela conquista da moradia e o direito fundamental à cidade. O Movimento Nacional de Luta pela Moradia costuma destacar que sua luta envolve não só a conquista da casa, mas também: educação, saúde, economia, trabalho, comunicação, meio ambiente, mobilidade urbana e relações humanas.

No início da década de 80, com a crescente organização social, as inúmeras entidades e associações comunitárias reuniram-se em torno do 1º Congresso de Fundação da Confederação Nacional das Associações de Moradores, visando a criação de uma entidade que agregasse todas as associações do Brasil. Assim, em 1982, foi fundada a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), tendo como principal função a organização das federações estaduais, uniões municipais, associações comunitárias, entidades de bairro e similares. A CONAM aponta como suas principais causas: a moradia digna, saúde, transporte, educação, meio ambiente, trabalho, igualdade de gênero e raça e democratização em todos os níveis.

Já a Central dos Movimentos Populares (CMP), fundada em 1993, propõe-se a unificar os diversos movimentos populares, agregando para isto ONGs de mulheres, movimentos de negros, de moradia e comunitários, passando pelos movimentos culturais, de rádios comunitárias, indígenas e ecológicos, dentre outros. Teve como base de formação a antiga ANAMPOS (Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais), criada em 1980.

A UNMP, o MNLM, a CONAM e a CMP constituem quatro movimentos populares urbanos que estão organizados nacionalmente, dialogam entre si e, desde sua origem, na década de 80 e início da de 90, se articulam com outras organizações – ongs, instituições de pesquisa, entidades sindicais e de representação de classe – constituindo-se em redes, em fóruns e em redes de movimentos sociais, interagindo e se complementando.

³ Extraído do site www.unmp.org.br em 21/09/2011.

Em 1987, com o início do processo Constituinte e a possibilidade da sociedade apresentar propostas de Emendas Populares à Constituição, os diversos grupos, associações e movimentos sociais que vinham se organizando em torno de temas como os da saúde, da reforma agrária, do meio ambiente e da reforma urbana puderam formular suas propostas e encaminhá-las ao Congresso Constituinte.

Em torno do debate sobre a cidade, reuniram-se entidades e organizações⁴ que discutiram e apresentaram a proposta de Emenda Popular de Reforma Urbana, retomando o debate interrompido na década de 60 pela ditadura militar. Embora a Constituição aprovada tenha incorporado poucos itens da emenda popular, o processo constituinte representou a organização de um movimento nacional, o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), posteriormente denominado Fórum Nacional de Reforma Urbana⁵ (FNRU) que, desde então, mantém-se reunido regularmente, pautando junto aos governos uma plataforma fundada no cumprimento da função social da propriedade e da cidade, na política urbana redistributiva e na gestão democrática e participativa das cidades.

O FNRU, a UNMP, o MNLM, a CONAM e a CMP conectam, como movimentos sociais, conforme define Scherer-Warren (2009) sujeitos individuais e atores coletivos em torno: (i) de identificações comuns - a luta pelo acesso a terra, à moradia e à cidade; (ii) de um campo de conflito e de seus principais adversários – a cidade, com os agentes do capital imobiliário e financeiro, o Estado e a dominação que este exerce através do monopólio do uso da força, o Judiciário conservador, dentre outros; (iii) e de

⁴ As entidades e organizações que assinaram a Emenda Popular de Reforma Urbana foram: Movimento em Defesa dos Favelados (MDF), Federação Nacional de Engenheiros (FNE), Federação Nacional de Arquitetos (FNA), Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Coordenação Nacional dos Mutuários e Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), conforme Maricato (2011).

⁵ O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) é hoje uma coalizão de organizações que reúne movimentos populares, organizações não-governamentais, associações de classe e instituições acadêmicas e de pesquisa em torno da defesa da reforma urbana, da gestão democrática e da promoção do direito à cidade. Constitui-se de uma Coordenação Nacional e de diversos Fóruns Regionais, Estaduais e locais, autônomos entre si. Compõe a coordenação nacional: MNLM - Movimento Nacional de Luta por Moradia, UNMP - União Nacional por Moradia Popular, CMP - Central de Movimentos Populares, CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores, FENAE - Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica, FISENGE – Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenheiros, FNA - Federação Nacional de Arquitetos, FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, Instituto Polis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos, AGB – Associação dos Geógrafos Brasileiros, FENEA – Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, CAAP – Centro de Assessoria à Autogestão Popular, ABEA – Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo, Fundação Bento Rubião - Centro de Defesa dos Direitos Humanos, Rede Observatório das Metrôpoles, Habitat para Humanidade Brasil, ActionAid Brasil, Terra de Direitos, CENDHEC - Centro Dom Hélder Câmara de Estudos e Ação Social. Além dessas organizações, também fazem parte da coordenação os fóruns regionais de reforma urbana organizados no Nordeste, na Amazônia Oriental, na Amazônia Ocidental e no Sul.

um projeto ou utopia de transformação social - igualdade e justiça social nas cidades democráticas e sustentáveis.

A reforma urbana e o direito à cidade, compreendidos como um conjunto de direitos coletivos fundamentais à existência nas cidades, unificam os quatro movimentos e um conjunto de organizações em torno do Fórum Nacional de Reforma Urbana. Há um compartilhamento de premissas fundamentais: o problema da moradia, do déficit e da inadequação habitacional, bem como o problema urbano não são problemas isolados, mas parte do mesmo problema, estrutural, consequência de um modelo econômico que tem na reprodução das desigualdades sociais sua própria razão de ser. A superação passa por enfrentar os problemas imediatos na perspectiva de um novo modelo de cidade, que reflita um novo modelo de sociedade.

Para o Fórum Nacional de Reforma Urbana, o direito à cidade é definido:

como o usufruto eqüitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social; é um direito que confere legitimidade à ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente e inclui os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Inclui também o direito a liberdade de reunião e organização, o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e a garantia da preservação e herança histórica e cultural. (Carta Mundial pelo Direito à Cidade⁶)

A partir da Constituinte, teremos, portanto, uma atuação articulada e contínua de movimentos de moradia, entidades de classe, associações comunitárias, organizações não governamentais e instituições de pesquisa, em torno do debate sobre a cidade, apontando propostas efetivas na direção da reforma urbana; organizações e entidades estas aglutinadas em torno do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR).

O capítulo da Política Urbana na nova Constituição ficou restrito há apenas dois artigos, mas a Emenda Popular de Reforma Urbana teve um papel fundamental na inclusão, neste capítulo, da função social da propriedade e da cidade e acabou por influenciar diretamente as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais que foram elaboradas, logo em seguida, nos estados e municípios. Na efervescência do processo de redemocratização e com as eleições municipais de 1988, vários municípios foram ganhos por partidos progressistas que absorveram parte dos técnicos comprometidos com a reforma urbana e com os excluídos da cidade dita formal, que puderam implementar as propostas discutidas pela Emenda Popular de Reforma Urbana.

⁶ Disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/documentos-do-fnru/41-cartas-e-manifestos/133-carta-mundial-pelo-direito-a-cidade.html>

Assim, diversas prefeituras e governos estaduais experimentaram, na década de 80 e 90, experiências democráticas, de ampliação da participação na gestão, com a instituição de conselhos de políticas públicas, a discussão do orçamento municipal⁷ com a sociedade (o chamado “Orçamento Participativo”), a elaboração de forma participativa dos planos diretores⁸ - tornados obrigatórios para cidades com mais de vinte mil habitantes pela Constituição de 88, assim como instituíram os primeiros programas voltados para a autogestão na produção social da moradia (como o exemplo da experiência do FUNAPS Comunitário, da Prefeitura de São Paulo).

Em paralelo às experiências locais, desenvolvidas por prefeituras progressistas, o movimento de reforma urbana desenvolverá uma forte atuação para a regulamentação do capítulo da política urbana através de lei federal (o Estatuto da Cidade, que só virá a ser aprovado em 2001), tendo como bandeiras a radicalização da participação social na gestão das cidades – a chamada democracia participativa -, a inversão de prioridades dos investimentos públicos em direção às áreas mais carentes das cidades (favelas, assentamentos informais, periferias não urbanizadas) e a regulação do uso do solo de forma a coibir a especulação imobiliária e capturar a mais valia gerada pelos investimentos públicos nas cidades.

Os movimentos de moradia e suas assessorias, entidades profissionais e organizações do campo da reforma urbana formularão a proposta do Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP), em 1991, visando garantir investimentos para a moradia popular e viabilizar, no plano nacional, recursos permanentes para a autogestão na habitação social.

A ação dos movimentos de moradia e de reforma urbana, desde a Constituinte, combinam ações de mobilização social (caravanas, marchas, jornadas, atos em espaço público, ocupações, encontros e cursos de formação) com ações no campo institucional (participação em Conferências Legislativas, audiências públicas e atuação nas esferas públicas de gestão, como nos conselhos de políticas públicas).

⁷ As experiências de Orçamento Participativo das Prefeituras de Porto Alegre e de Belo Horizonte, ambas do Partido dos Trabalhadores, foram emblemáticas, tendo sido objeto de várias dissertações e teses, além de estudos comparativos com outras experiências internacionais.

⁸ Nos Estados do Rio de Janeiro e em São Paulo, por exemplo, desenvolveram-se experiências inovadoras de planejamento participativo, nas primeiras prefeituras ganhas pelo Partido dos Trabalhadores nas eleições municipais de 1988. Angra dos Reis, Santos, São Paulo, Santo André, Diadema estabeleceram processos participativos tendo como referência a plataforma da reforma urbana. A articulação e o debate entre representantes técnicos e políticos destas prefeituras resultaram na “Carta de Angra”, documento que estabeleceu princípios, diretrizes e instrumentos para a política urbana visando o cumprimento da função social da propriedade e da cidade e serviu como referência para gestões comprometidas com a reforma urbana, do final da década de 80 à de 90.

As ações de mobilização social são consideradas centrais, e não se dissociam da estratégia de atuação no campo institucional. A partir de 2003, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo federal (hoje, já na sua terceira gestão consecutiva) e a consequente ampliação dos canais institucionais para a participação social na gestão das políticas, ampliou-se também a atuação dos movimentos sociais urbanos nas esferas institucionais (os quatro movimentos populares estão, por exemplo, fortemente representados no Conselho das Cidades, bem como as entidades profissionais e de pesquisa e as organizações não governamentais do campo da reforma urbana).

Dessa forma, há uma clara intenção em combinar diferentes formas de incidência como estratégia para avançar na direção da autogestão popular, do fortalecimento comunitário e do acesso a terra urbanizada, ao saneamento ambiental e à moradia digna, demanda de significativa parcela da população e elementos concretos de organização popular.

2. A LUTA PELA AUTOGESTÃO E A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO⁹

Na década de 80, o agravamento da crise econômica, o aumento do desemprego, a falta de investimentos do Estado em uma política habitacional para a população de renda inferior a três salários mínimos, onde se concentrava (e se concentra) o déficit habitacional, a extinção do BNH¹⁰, em 1986, sem a sua substituição por uma nova estrutura, resultaram no crescimento acelerado das favelas, palafitas, cortiços e ocupações, sobretudo em áreas periféricas.

Sem alternativas, a população ocupou massivamente terrenos nas periferias das cidades e buscou na autoconstrução, sua estratégia de sobrevivência. O passo seguinte à ocupação e autoconstrução foi a ocupação organizada, a construção por ajuda mútua e a autogestão.

Moreira (2009) destaca as ocupações coletivas na década de 80, apoiadas pela Igreja e técnicos progressistas, como a principal estratégia utilizada pelos movimentos para negociar com o Estado em diferentes regiões do país, na luta pela moradia, funcionando como o instrumento para viabilizar junto aos governos municipais e estaduais a desapropriação da terra e o acesso ao financiamento para produção de moradias em mutirão.

Na mesma direção sinaliza Paz (1996) afirmando que, no início dos anos 80, já não era mais possível a estratégia popular de obtenção da casa própria através da autoconstrução em loteamentos clandestinos ou de iniciativas individuais, o que, associada à ação, pela Pastoral da Moradia, de cadastramento da população sem teto, resultou nas ocupações coletivas.

Com as eleições diretas para os governos estaduais e municipais em 1982, a falta de recursos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e a pressão social por moradia, a solução de vários governos foi recorrer ao mutirão, como uma opção barata. Desta forma, segundo Moreira (2009), surgem as iniciativas pioneiras de produção habitacional por meio de mutirão financiada pelos governos: (i) em São Paulo (governo Franco Montoro): de Vila Nova Cachoeirinha (1982), do Recanto da Alegria (1983), e da Vila Comunitária de São Bernardo (1985); (ii) em Goiás (governo Íris Rezende): Vila Mutirão (1983), em Goiânia e o programa Mutirão da Moradia (1983-1986).

⁹ A pesquisa bibliográfica realizada para este capítulo se insere no trabalho que vem sendo desenvolvido por esta autora junto ao grupo de pesquisa sobre “As formas de provisão da moradia e seus impactos na reconfiguração espacial das metrópoles”, da rede Observatório das Metrópoles.

¹⁰ O governo Sarney extinguiu o BNH, mas não introduziu novos mecanismos de financiamento para a habitação popular.

Em 1988, com a eleição de diversos governos municipais progressistas, de perfil democrático popular, em todo o Brasil, difundem-se experiências autogestionárias na produção de habitação de interesse social. Em São Paulo, o governo de Luiza Erundina (Partido dos Trabalhadores) vai ser protagonista de uma destas experiências emblemáticas, o FUNAPS – Comunitário (ou FUNACOM).

Este programa ampliou e potencializou a organização autogestionária dos movimentos em São Paulo. Mais do que isso,

as experiências de mutirão, as influências do sistema uruguaio e o programa FUNACOM apontaram para as lideranças e assessorias da UMM-SP a matriz do que viria a ser o Projeto de Lei de Iniciativa Popular do Fundo Nacional de Moradia Popular.¹¹ (PAZ, 1996, p.49)

Assim, em 1989, os movimentos de moradia organizados vão iniciar o processo de construção de uma proposta de um fundo nacional para a moradia popular, que financiasse a produção habitacional organizada pelos movimentos.

Encaminhada em novembro de 1991 ao Congresso Nacional na 4ª Caravana dos Movimentos de Moradia à Brasília, com 5.000 participantes e com mais de um milhão de assinaturas, a proposta de lei do Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP) se confunde com a própria história dos movimentos de moradia.

Apesar da demanda popular e de toda a mobilização realizada, somente 14 anos depois, em 2005, o Congresso aprovará a primeira lei de iniciativa popular: a Lei 11.124/2005, que instituiu o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS e FNHIS) - um marco na história legislativa e uma grande vitória para os movimentos sociais urbanos.

A criação do Sistema e do Fundo Nacional de Moradia Popular será uma das principais bandeiras das Caravanas e Marchas organizadas pela UNMP, MNLM, CONAM, CMP e FNRU durante todo o período entre a apresentação da iniciativa popular de lei na Câmara (1991) e a data de sua aprovação, em 2005. Depois, serão mais dois anos até a alteração que possibilitou o acesso direto ao Fundo pelas associações e cooperativas populares.

¹¹ A matriz do projeto: prioridade de atendimento à população de baixa renda; diversidade de Programas e Projetos Habitacionais; reconhecimento das associações de moradores e cooperativas habitacionais como agentes promotores dos programas; definição de recursos específicos e de uma política de subsídio para as famílias de menor renda; formação de um Conselho Nacional de Moradia representativo e deliberativo, com a competência de fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo. A sistematização da experiência da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM-SP) no período de 1990 a 1994 e a construção da proposta do Fundo Nacional de Moradia Popular encontra-se detalhada na dissertação de Paz (1996).

A proposta do Sistema Nacional de Habitação, do FNMP e dos Conselhos de Desenvolvimento Urbano estará presente no Projeto Moradia, do Instituto Cidadania¹², em 2000, base do programa urbano a ser executado pelo governo Lula, em 2003, coordenado por vários integrantes do campo da reforma urbana, que participaram da construção da Emenda Popular de Reforma Urbana e do FNRU.

Em 2002, com a eleição do Partido dos Trabalhadores, parte da agenda da reforma urbana será incorporada ao programa de governo, possibilitando inúmeros avanços na direção do reconhecimento do problema urbano; entre eles, a criação, em 2003, do Ministério das Cidades e, em 2004, do Conselho Nacional das Cidades, após um amplo processo de Conferências das Cidades.

O processo de conferências e a criação do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) abriu novas arenas para o diálogo entre as demandas sociais identificadas pelos sujeitos sociais e o poder público. O ConCidades vai se constituir numa arena de mediação e concertação das políticas e programas públicos urbanos pelos diferentes sujeitos sociais.

Além da aprovação do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS e FNHIS), foram aprovadas diversas leis que vieram a formar os marcos legais das macropolíticas urbanas; leis estas sempre debatidas intensamente no Conselho das Cidades, ainda que não necessariamente em diálogo com o poder legislativo. Em 2007, o Congresso aprovou a lei que estabelece a Política Nacional de Saneamento Ambiental, Lei 11.445/2007; em 2010, a lei que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei 12.305/2010; e, mais recentemente, em 2012, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei 12.587/2012.

A retomada da política habitacional e a criação de um programa voltado para a autogestão, após longo período de ausência da atuação do governo federal, foram alguns dos temas centrais presentes nas audiências realizadas com o Ministro das Cidades, a Casa Civil e Secretaria Geral da Presidência, após as Marchas e Jornadas Nacionais de Luta pela Reforma Urbana.

Desde o governo Lula, podemos considerar que o Estado passa a ter novamente um papel central como promotor do desenvolvimento urbano. Foi aprovada a Política Nacional de Habitação, no âmbito do Conselho das Cidades, em 2004, e elaborado o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), a partir de amplo debate que envolveu, não apenas o Conselho das Cidades, mas o conjunto da sociedade, através de Seminários

¹² O Instituto Cidadania é uma organização não governamental, que foi coordenada por Lula quando ainda era candidato, com o objetivo, dentre outros, de desenvolver propostas para o país, a serem implementadas quando ele fosse eleito presidente, o que se concretizou em 2002.

Regionais e oficinas temáticas, ao longo de 2007 e 2008. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado, em 2007, teve como um dos componentes centrais o desenvolvimento urbano (habitação e saneamento). A urbanização de favelas, bandeira histórica do movimento de reforma urbana, foi alçada como a principal ação prevista no PAC Habitação.

A demanda dos movimentos de moradia e de reforma urbana por um programa de habitação de interesse social voltado para as associações e cooperativas habitacionais autogestionárias foi finalmente atendida através do Programa Crédito Solidário, criado em 2004, para responder aos movimentos de moradia. Desde então, a autogestão na moradia entrou na pauta do governo federal, não sem pressão contínua dos movimentos sociais que representam as associações e cooperativas, através de jornadas, marchas, audiências e da atuação no Conselho das Cidades.

Desta forma, já foram construídos três programas de HIS, voltados para a autogestão. O primeiro, o Programa Crédito Solidário, lançado em 2004, utilizou recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Foi pioneiro ao gerar novas demandas para a Caixa Econômica Federal, agente operador acostumado a trabalhar apenas com construtoras.

O segundo programa idealizado foi a Ação de Produção Social da Moradia (APSM), lançada em 2008 após a modificação da Lei do SNHIS (através da Lei 11.578/2007) que garantiu o acesso das associações e cooperativas ao FNHIS. Este programa teve como base proposta do FNRU (que constituiu um grupo de trabalho específico para a formulação de um programa de autogestão para a habitação de interesse social). Para este programa, houve apenas uma seleção, em 2008, quando foram previstos 100 milhões de reais. No entanto, a Ação de Produção Social da Moradia não conseguiu sair do papel. Poucos projetos foram, de fato, contratados e o primeiro (e, provavelmente, único) empreendimento construído foi o “Projeto Construindo Juntos”, que teve 50 unidades habitacionais entregues em fevereiro de 2011, construídas pelo Movimento Nacional de Luta pela Moradia, na cidade de Fortaleza de Tabocão, no Estado do Tocantins¹³.

Por último, o terceiro programa, lançado em 2009, foi o Programa Minha Casa Minha Vida que ganhou – por demanda e pressão dos movimentos de moradia – uma modalidade voltada para a autogestão: o Programa Minha Casa Minha Vida -

¹³ Dados extraídos do site do Ministério das Cidades (www.cidades.gov.br), que não informa mais nenhum empreendimento concluído. Desde o lançamento do Programa Minha Casa minha Vida – Entidades, em 2009, não foram feitas novas seleções, considerando que as condições previstas no PMCMV-Entidades são superiores às da APSM.

Entidades. É hoje o principal programa que está atendendo a autogestão. Na primeira fase do PMCMV – Entidades foram previstos 500 milhões para a autogestão em área urbana e 500 milhões para a área rural.

Ao fazermos um balanço geral dos programas federais criados (a partir do governo Lula) para atender à demanda dos movimentos sociais urbanos por autogestão, identificamos que:

- o número total de unidades habitacionais contratadas no programa Crédito Solidário e no PMCMV Entidades (até julho de 2011) é pouco expressivo se comparado à realidade do déficit habitacional no Brasil (31.090 moradias, contra um déficit habitacional de mais de 5 milhões e meio¹⁴);

- dos recursos alocados na primeira fase do Programa Minha Casa Minha Vida para a construção de casas para famílias de baixa renda, 16 bilhões foram destinados à construção pelo setor imobiliário e apenas 1 bilhão para a produção de moradias através de associações comunitárias, cooperativas e entidades sem fins lucrativos;

- os programas voltados para a autogestão estão subordinados a mesma lógica de mercado de um financiamento para um empreendimento imobiliário qualquer: as exigências em termos de documentação legal e projetos elaborados e os procedimentos para contratação são praticamente os mesmos, dificultando e até inviabilizando o acesso dos grupos populares ao fundo público.

Apesar do balanço geral parecer, num primeiro momento, desanimador, é inegável as conquistas e os avanços que, pouco a pouco, vêm sendo feitos no âmbito da autogestão habitacional: pela primeira vez, a produção social da moradia através de grupos autogestionários é incorporada como uma das modalidades de provisão habitacional inserida dentro da política nacional de habitação. Ainda que muitas mudanças tenham que ser feitas, os programas revelaram não só a ampliação da capacidade de organizações, movimentos, redes e fóruns formularem propostas de políticas e programas públicos, mas também a capacidade de se constituírem enquanto agentes promotores dos mesmos.

¹⁴ O déficit habitacional brasileiro, em 2008, era de 5.546 milhões de domicílios, segundo a Fundação João Pinheiro (BRASIL, 2009).

3. A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO E O CONSELHO DAS CIDADES¹⁵

A partir de 2003, podemos perceber mudanças significativas nos arranjos de gestão em torno da política de desenvolvimento urbano, já que os conselhos envolvendo políticas urbanas eram inexistentes em grande parte dos municípios e não havia nenhum conselho de âmbito nacional ligado a esta temática. A criação do Ministério das Cidades, a realização da I Conferência das Cidades, em 2003, e a institucionalização do Conselho das Cidades (ConCidades), em 2004, deram início a um processo de construção da política nacional de desenvolvimento urbano envolvendo conferências municipais e estaduais, e a adoção de estruturas normativas representativas, em acordo com os princípios defendidos historicamente pelos movimentos nacionais pela reforma urbana. A política nacional de habitação, parte integrante da política de desenvolvimento urbano, vem, desde a eleição de Lula, em 2002, sendo delineada a partir de diferentes espaços públicos onde agentes estatais e sociais, com diferentes pesos, vem influenciando e incidindo sobre as políticas, programas e ações voltadas para a habitação de interesse social.

Na 1ª Conferência foram definidas as diretrizes das políticas urbanas a serem implementadas pelo Ministério das Cidades. No debate sobre a política habitacional já estava presente o incentivo à formação de cooperativas e associações comunitárias autogestionárias:

[...] Incentivar a participação de agentes promotores e financeiros e apoiar a formação de cooperativas e associações comunitárias de autogestão na implementação de políticas, programas e projetos de desenvolvimento urbano, habitação e gestão ambiental.

[...] Financiamento de cooperativas, associações autogestionárias, mutirões, sindicatos, organizações não governamentais, sem fins lucrativos, com recursos onerosos e não onerosos (subsídio).

(1ª CONFERÊNCIA DAS CIDADES. Resoluções, 2003).

A temática da autogestão, cara à sociedade civil organizada, vai se manter na agenda das 2ª, 3ª e 4ª Conferências das Cidades com bastante ênfase, conforme podemos observar a seguir, a partir da análise das resoluções destas conferências.

Na 2ª Conferência das Cidades, realizada em 2005, foram previstos a ampliação dos programas autogestionários e o fomento à organização social:

[...] 28. Intensificar os programas autogestionários, incentivar a constituição e criação de associações e cooperativas que contribuam com o poder público na

¹⁵ Este capítulo tem como base o texto “O Conselho das Cidades e a política de habitação de interesse social”, produzido como trabalho final para a disciplina “A Participação Institucionalizada: os Conselhos de Políticas”, do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais.

melhoria da qualidade de vida e na construção da cidadania através do trabalho e da mão de obra qualificada.

[...] 87. Inclusão nos programas dos governos federal, estadual, distrito federal e municipal de financiamento para cooperativas habitacionais, ong's e para associações de moradia que congreguem moradores de baixa renda, contemplando o financiamento para aquisição de áreas, obras de infraestrutura, fomento à economia solidária, assistência técnica gratuita para projetos de construção de casas com materiais apreendidos ou confiscados por órgãos governamentais, no valor mínimo de R\$10.000,00 por unidade habitacional em todo o território nacional.

(2ª CONFERÊNCIA DAS CIDADES. Resoluções, 2005).

Na 3ª Conferência das Cidades, em 2007, diante das dificuldades das entidades com a implementação do Programa Crédito Solidário, uma das principais propostas pautadas pelos movimentos de moradia e reforma urbana foi a construção de um novo programa de habitação de interesse social, integrado ao SNHIS e voltado para a autogestão:

[...] 38. Como medidas urgentes para retomar o processo de construção da participação popular na gestão democrática das cidades e buscar garantir o princípio da função social da propriedade e da cidade, propõem:[...] (h) A criação pelo governo federal de um programa e produção social da moradia, com repasse de recursos direto às associações comunitárias e cooperativas habitacionais autogestionárias dos movimentos de moradias.

[...] 75. Garantir e facilitar o acesso direto aos recursos públicos destinados a habitação, urbanização e equipamentos às associações, cooperativas, movimentos sociais, ONG's, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's) e sindicatos, conforme disposto na Lei nº 11.124/2005 e suas alterações para atendimento de famílias com renda de até três salários mínimos e assegurando recursos para assistência técnica;

[...] 76. Garantir e facilitar o acesso de entidades sociais aos recursos de fomento à produção habitacional – FNHIS, Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), FGTS, Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Orçamento Geral da União (OGU), Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), bem como integrar os programas do Poder Público dos Estados, Municípios e Distrito Federal aos programas operados por órgãos de financiamento;

[...] 93. Definir a criação pelo Ministério das Cidades de um Programa Nacional de Produção Social da Moradia, com destinação de recursos do FNHIS de forma direta para associações comunitárias e cooperativas habitacionais para financiamento e monitoramento da produção de habitações. O Programa Nacional de Produção Social da Moradia deverá contemplar no mínimo recursos para: projetos, assessoria técnica, materiais, mão-de-obra especializada para habitação, infra-estrutura e equipamentos. O Programa Nacional de Produção Social da Moradia deverá ser criado no prazo de 90 dias a contar da publicação de Resolução do Conselho das Cidades.

(3ª CONFERÊNCIA DAS CIDADES. Resoluções, 2007).

Na 4ª Conferência das Cidades, em 2010, já com o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades em funcionamento, além dos Programas Crédito Solidário e Ação de Apoio à Produção Social da Moradia, o foco não será mais a criação de um programa habitacional autogestionário, mas a ampliação dos recursos destinados a estes programas, bem como a alteração das regras que comprometem e/ou inviabilizam o seu acesso às associações e cooperativas:

[...] 26. Priorizar os Programas habitacionais em parceria com as associações e cooperativas e facilitar o acesso de entidades civis sem fins lucrativos aos

programas habitacionais, revendo a documentação exigida para os projetos e para cadastro dos beneficiários destas entidades.

[...] 30) O poder público deverá estimular o fortalecimento e criação de empreendimentos econômicos solidários, como associações, cooperativas e empresas de autogestão, para construir casas e promover melhorias habitacionais para as famílias na faixa de renda de zero a três salários mínimos, a partir do estabelecimento de no mínimo 20% do total dos empreendimentos do MCMV para projetos do MCMV/Entidades, da ampliação dos recursos para o PSM/FNHIS, e liberação do número de projetos por entidade.

[...] 31. Rever a regulamentação das normas do FNHIS e FDS para assegurar que as Associações e Cooperativas Habitacionais não sejam punidas em função da inadimplência dos mutuários, quando da assinatura de novos convênios.

[...] 32. Estabelecer período de transição de no mínimo dois anos para que entidades privadas, sem fins lucrativos, beneficiadas com repasses do FNHIS façam o registro no SICONV, garantindo prazo necessário para que estas possam se adaptar e se capacitar.

(4ª CONFERÊNCIA DAS CIDADES. Resoluções, 2010).

As conferências das cidades, como um dos principais canais institucionais de expressão social sobre as políticas urbanas, revelam momentos distintos desde a eleição de Lula, em 2002: da inclusão da autogestão entre as diretrizes da política habitacional (2003), à demanda por programas específicos (2005 e 2007) e, posteriormente, revisão de suas regras e ampliação dos recursos (2010). O debate presente nas conferências terá continuidade através dos Conselhos das Cidades.

Tomando como referência o espaço social do Conselho das Cidades, considerando-o como uma instituição híbrida, conforme o entendimento de Avritzer e Pereira (2011), ou seja, uma instituição que envolve um partilhamento de processos deliberativos entre atores estatais e atores sociais, podemos fazer uma breve avaliação do que vem sendo deliberado no Conselho das Cidades, da 1ª à 3ª gestão (finalizada em junho de 2011), no âmbito da política de habitação.

O Conselho das Cidades, segundo o decreto presidencial que o criou (decreto nº 5.031 de abril de 2004) é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, criado em 2003. É formado pelos seguintes segmentos: movimentos sociais; ONGs; entidades sindicais e trabalhadores; entidades acadêmicas e profissionais; Poder Público Federal, Estadual e Municipal; e entidades empresariais. O ConCidades encontra-se na sua quarta gestão e no seu nono ano de funcionamento. Para nossa análise, levantaremos as resoluções que foram produzidas no âmbito da temática de Habitação, para as três gestões já encerradas (ver anexo 1: Resoluções do ConCidades com a temática da habitação), bem como as atas das reuniões do Conselho das Cidades.

Na primeira gestão, que compreende o período de abril de 2004 a junho de 2006, o ConCidades teve papel fundamental na construção da política e do sistema

nacional de habitação. Constituiu-se enquanto uma esfera de articulação dos diferentes agentes políticos e sociais para a aprovação da lei que instituiu o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS e FNHIS), a Lei 11.124, sancionada em 2005; conseguiu garantir recursos para o Fundo e definir a composição do Conselho Gestor do FNHIS, temas centrais na primeira gestão. As diretrizes da Política Nacional de Habitação também foram objeto de discussão nesta gestão.

Na segunda gestão (junho de 2006 a julho de 2008), o foco da atuação do ConCidades (através do Comitê Técnico de Habitação) esteve centrado na viabilização de um programa nacional de Apoio à Produção Social da Moradia (APSM), bandeira histórica dos movimentos de moradia e reforma urbana. Assim, o ConCidades emitiu recomendação para a criação: do programa de habitação de interesse social voltado para as associações e cooperativas (APSM), a continuidade do programa já existente, o Crédito Solidário; e a criação na Caixa Econômica Federal (CEF) de um espaço de atendimento às associações e cooperativas populares. A APSM foi criada em 2008, atendendo a uma reivindicação histórica dos movimentos sociais urbanos.

A elaboração do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), instrumento para a implementação da política nacional de habitação, foi outro tema que pautou esta gestão. O PLANHAB foi elaborado durante o período de 2007 a 2009, envolvendo um amplo debate na sociedade.

Na terceira gestão, que compreende o período de julho de 2008 a junho de 2011, foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009, gerando uma desmobilização em torno dos processos em curso na política habitacional: a implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) e dos Planos Locais de HIS (PLHIS). O debate sobre a política foi substituído pelo debate sobre o programa (PMCMV).

Ampliaram-se, com o Programa Minha Casa Minha Vida, consideravelmente os recursos subsidiados para a habitação de interesse social. Na formulação do PMCMV, contudo, o ConCidades não foi sequer consultado, optando o governo por construí-lo em reuniões fechadas com diferentes segmentos e entidades.

Ao analisarmos as Resoluções deliberadas no ConCidades na temática da habitação, nas três primeiras gestões, podemos perceber que o ConCidades teve um papel central na construção do marco legal da política nacional de habitação, antes inexistente. O lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, no entanto, colocou a política em segundo plano, ficando o debate centrado em um programa de produção de

casas, que guarda pouco ou nenhum diálogo com a política de desenvolvimento urbano.

Também podemos identificar que os interesses dos representantes dos movimentos de moradia estiveram sempre bastante focados na construção de um programa que atendesse a sua demanda ligada à produção autogestionária da habitação; que resultou em três programas: o primeiro, o Crédito Solidário, o segundo, a Ação de Produção Social da Moradia e, por último, o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, modalidade do PMCMV. Assim, a participação dos movimentos populares no Comitê Técnico de Habitação sempre foi a mais expressiva.

De fato, o espaço do Conselho das Cidades foi o espaço que proporcionou, aos movimentos de moradia e reforma urbana, o diálogo contínuo com a Secretaria Nacional de Habitação, tensionando-a na perspectiva da construção de um programa que viesse atender à expectativa dos movimentos organizados se constituírem enquanto agentes promotores do ‘empreendimento habitacional’¹⁶. Ainda que os programas tenham sido construídos, suas regras impõem permanente conflito e diálogo para alteração dos inúmeros normativos que regem os programas e que, na prática, dificultam o real acesso aos fundos.

A formulação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009, principal programa habitacional dos governos Lula e Dilma, totalmente externa ao ConCidades, sinaliza que, apesar do partilhamento de poder que o espaço híbrido do ConCidades tem possibilitado, as discussões estratégicas não necessariamente passam pelos conselhos; existem outros espaços sociais na discussão das políticas públicas urbanas, estes ainda pouco alcançados pela parcela mais desprovida do capital econômico.

¹⁶ Nomenclatura utilizada pela Secretaria Nacional de Habitação para os projetos contratados no âmbito dos programas habitacionais.

4. O CONSELHO DAS CIDADES COMO ESPAÇO DE MEDIAÇÃO DE INTERESSES E O “CONCERTO SOCIAL” PARA A APROVAÇÃO DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS AUTOGESTIONÁRIOS¹⁷

Se um dos desafios da democracia hoje é tentar entender melhor as mediações entre o Estado, a sociedade civil e as diversas formas de participação institucionalizada que surgiram no Brasil nos anos 90 (AVRITZER e PEREIRA, 2011), nosso desafio neste breve monografia é tentar entender as mediações que resultaram na criação dos programas habitacionais voltados à autogestão, a partir do diálogo estabelecido com o governo federal pelos movimentos de moradia e reforma urbana no Conselho das Cidades. Seria de fato o Conselho das Cidades uma esfera institucional híbrida, isto é, um espaço institucional onde este poder é compartilhado entre atores estatais e atores sociais?

Buscaremos, para refletir sobre esta questão, descrever brevemente o que são os programas habitacionais autogestionários - o Programa Crédito Solidário, a Ação de Apoio à Produção Social da Moradia e o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades - como foram construídos e como lograram ser aprovados no Conselho Gestor do FNHIS e no Conselho das Cidades. Por fim, através da reconstrução da trajetória de aprovação e implementação dos programas, pretendemos tecer algumas considerações sobre as estratégias dos segmentos sociais que atuam pela reforma urbana e a efetividade da instância de participação que estamos chamando de Conselho das Cidades.

A criação do Programa Crédito Solidário se encaixa na trajetória do movimento de moradia junto ao governo federal, especialmente na luta pelo Fundo Nacional de Moradia Popular (Lei 11.124/2005), não sendo uma reivindicação pontual (Moreira, 2009, p.85). De fato, o Programa Crédito Solidário veio responder à demanda oriunda na década de 80, de recursos federais permanentes para a construção sob a forma de mutirão, em empreendimentos autogeridos por movimentos de moradia.

Assim, em 2004, foi criado o Programa Crédito Solidário, aproveitando recursos que não vinham sendo utilizados do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). O programa funcionou como uma primeira experiência nacional de maior escala, que possibilitou visibilizar os movimentos de moradia e reforma urbana não apenas como

¹⁷ Este capítulo tem como base o texto “Estado e Sociedade: os conselhos como espaço de mediação de interesses e o ‘concerto social’ para a aprovação do programa de Apoio à Produção Social da Moradia” produzido como trabalho final para a disciplina “O Controle Público na Área de Políticas Urbanas”, do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais.

beneficiários, mas como sujeitos da produção; não chegou a atender, porém, a expectativa dos grupos organizados, que continuaram pressionando por um programa que viesse a se integrar ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/2005) foi a primeira lei de iniciativa popular aprovada, encaminhada ao Congresso em 1991 pelos movimentos de moradia e reforma urbana como resultado do debate que se iniciou a partir da necessidade de um Fundo Nacional de Moradia Popular que garantisse recursos permanentes para as experiências autogestionárias de produção social da moradia. Ao ser aprovada, somente depois de 14 anos e muita pressão, excluíram itens importantes da proposta inicial, como a possibilidade das associações e cooperativas populares acessarem diretamente os recursos do FNHIS como agentes promotores da produção de unidades habitacionais.

Esta exclusão levou a estabelecer-se um novo processo de pressão e negociação. Desta vez, ampliando-se a atuação: na esfera institucional, pressão em Conferências das Cidades e no Conselho das Cidades; na esfera social, a intensificação de mobilizações nacionais, que incluíram na sua pauta de reivindicações, o fomento à produção social da moradia através de associações comunitárias e cooperativas populares. Ainda na esfera institucional, exerceu-se pressão junto ao Poder Legislativo, através da Frente Parlamentar pela Reforma Urbana. Ou seja, conjuntamente à participação no Conselho das Cidades estabeleceram-se outros processos, combinados, de pressão sobre o governo federal e o Legislativo, visando à criação do SNHIS e FNHIS e o acesso das associações e cooperativas a este Fundo. Em 2007, finalmente, conseguiu-se a alteração da Lei 11.124/2005, viabilizando o repasse de recursos do FNHIS para entidades privadas sem fins lucrativos.

Em seguida, em 2008, foi criado o Programa Nacional de Produção Social da Moradia que, através da Ação de Apoio à Produção Social da Moradia, pretendia atender às associações e cooperativas autogestionárias. A criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e do Conselho Gestor do FNHIS, através da Lei 11.124/2007 expressavam a demanda pela articulação entre a política habitacional, os planos, os recursos e o controle social nas três instâncias da federação. Mas, a Ação de Apoio à Produção Social da Moradia não saiu de fato do papel: as entidades foram habilitadas, os projetos foram selecionados, mas poucos foram os contratados.

Em 2009, o governo lança o Programa Minha Casa Minha Vida como uma estratégia de alavancar o desenvolvimento e responder à crise econômica mundial.

Pela primeira vez, o Estado entra com forte subsídio direto à habitação para aquelas famílias de renda de até cinco salários mínimos. Novamente, em função da pressão dos movimentos de moradia e reforma urbana, é criada uma modalidade destinada às associações comunitária, cooperativas e entidades sem fins lucrativos, o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades.

Ambos programas, o PMCMV e o PMCMV Entidades, foram na contra-mão do SNHIS e do FNHIS: os recursos não passaram pelo FNHIS, não era obrigatória a formulação de planos habitacionais pelos estados e municípios e os agentes promotores poderiam acessar diretamente os recursos do programa através do agente operador, a CEF.

No quadro abaixo, levantamos as mobilizações nacionais ocorridas, as Resoluções que foram aprovadas nas Conferências das Cidades e as Resoluções aprovadas no Conselho das Cidades no período que compreende o início do governo Lula, em 2003, até junho de 2011, quando finaliza a 3ª gestão do ConCidades. O quadro é um relato do concerto social estabelecido na luta pela produção habitacional autogestionária.

Quadro: Processo de concertação social para aprovação dos programas de habitação de interesse social voltados para associações comunitárias e cooperativas autogestionárias no período 2003-2011

	MOBILIZAÇÕES DOS MOVIMENTOS DE MORADIA E REFORMA URBANA.	CONFERÊNCIA DAS CIDADES	CONSELHO DAS CIDADES
2003	-	- 1ª Conferência das Cidades <i>Resoluções [...] Incentivar a participação de agentes promotores e financeiros e apoiar a formação de cooperativas e associações comunitárias de autogestão na implementação de políticas, programas e projetos de desenvolvimento urbano, habitação e gestão ambiental. [...] Financiamento de cooperativas, associações autogestionárias, mutirões, sindicatos, organizações não governamentais, sem fins lucrativos, com recursos onerosos e não onerosos (subsídio).</i>	-
2004	-	-	- Início das atividades do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) <i>1ª Gestão -16/06/2004 Resolução nº. 10 Publicado no DOU, Edição nº 128 de 06/07/2004 Recomenda ao Senado Federal a aprovação do PL 2710/92 (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social), já aprovado na Câmara dos Deputados.</i>
2005 – Aprovação da Lei 11.124/jun2005, que institui o SNHIS e FNHIS	- Marcha Nacional da Reforma Urbana – ago 2005 <i>[...] 5. A regulamentação até setembro da lei 11.124/05, que cria o Fundo (FNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. 6. O atendimento da demanda dos movimentos de moradia. Solicitamos que o Ministério das Cidades atenda a demanda de 50.000 novas unidades habitacionais (de padrão adequado) ainda este ano e de 100.000 novas unidades, por ano, a partir de 2006, para os movimentos de moradia. (Pauta de Reivindicações da Marcha Nacional de Reforma Urbana. Fórum Nacional de Reforma Urbana, 2005).</i>	- 2ª Conferência das Cidades <i>Resoluções: 28 Intensificar os programas autogestionários, incentivar a constituição e criação de associações e cooperativas que contribuam com o poder público na melhoria da qualidade de vida e na construção da cidadania através do trabalho e da mão de obra qualificada.</i>	<i>Resolução nº. 33 Publicada no DOU, Seção 1, de 21/07/2005 Recomenda ao Ministério do Planejamento a suplementação orçamentária para destinação de recursos para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social no valor de R\$1.200.000,000,00 como investimento social para subsidiar a construção de moradias populares. Resolução recomendada nº. 03. Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 213 de 07/11/2005 Recomenda ao Ministério do Planejamento o encaminhamento de emenda ao Congresso Nacional para efetivar o compromisso de alocar 600 milhões do Orçamento Geral da União, referente a 2006, no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. A resolução recomenda também a efetivação do compromisso de disponibilizar os recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS, prometidos para o FNHIS e de ampliar estes recursos.</i>
2006	- Jornada Nacional de Luta pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade	-	<i>Resolução recomendada nº. 05 Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 62 de 30/03/2006</i>

	<p>– junho 2006</p> <p>1. 3 bilhões (R\$ 3.000.000) para o Fundo Nacional de Habitação e recursos para associações e cooperativas habitacionais.</p> <p>2. Nenhuma Ação de Despejo Contra a População.</p> <p>3. A Regularização Fundiária das Favelas e Assentamentos Informais e a Utilização das Terras da União e dos Estados para Projetos de Habitação para a População de Baixa Renda.</p> <p>4. Repasse dos imóveis públicos vazios para habitação popular.</p>		<p>Recomenda aos Ministérios das Cidades, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e à Casa Civil a composição do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS.</p> <p>Resolução recomendada nº. 11. Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 133 de 13/07/2006.</p> <p>Emite orientações à Caixa Econômica Federal – CEF com relação a instalação de um Espaço Solidário, escritório de atendimento técnico que integra as entidades proponentes dos Programas de Habitação de Interesse Social, nas Superintendências Regionais da CEF.</p> <p>Resolução recomendada n. 16 Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 171 de 05/09/2006</p> <p>Recomenda ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que encaminhe ao Congresso Nacional uma distribuição de recursos do FNHIS destinados as três ações a seguir: (i) melhoria e/ou implementação de condições de habitabilidade em assentamentos precários; (ii) Construções de Habitações de Interesse Social; (iii) apoio à elaboração de Planos de Habitações de Interesse Social.</p> <p>Resolução recomendada n. 27. Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 41 de 01/03/2007</p> <p>Orienta no sentido de Reafirmar a Resolução Recomendada Nº 14, de 08 de junho de 2006, do CONCIDADES, recomendando a concessão de crédito extraordinário de R\$ 3 bilhões de reais para o FNHIS, ao orçamento de 2007.</p> <p>Resolução recomendada n. 28. Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 41 de 01/03/2007</p> <p>Recomenda ao Conselho Gestor do FNHIS que as associações, cooperativas e entidades de movimentos sociais tenham acesso direto aos recursos do referido fundo, através de ação específica para produção habitacional de interesse social.</p>
<p>2007 – Lei 11.578/2007 alterou a Lei 11.124/2005, viabilizando o repasse de recursos do FNHIS para</p>	<p>- Jornada Nacional de Luta pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade – out 2007</p> <p>Dia 1º de Outubro – Dia Mundial do Habitat e Dia Nacional da Reforma Urbana. Documento da Jornada de Lutas pela Reforma Urbana. FNRU, 2007.</p> <p>[...] - A imediata destinação de parte dos 52 mil imóveis não operacionais da extinta Rede Ferroviária Federal para regularização fundiária e</p>	<p>- 3ª Conferência das Cidades</p> <p>Resoluções: [...] 38. Como medidas urgentes para retomar o processo de construção da participação popular na gestão democrática das cidades e buscar garantir o princípio da função social da propriedade e da cidade, propõem:[...] (h) A criação pelo governo federal de um programa e produção social da moradia, com repasse de recursos direto às associações comunitárias e cooperativas habitacionais autogestionárias dos movimentos de moradias.</p>	<p>Resolução recomendada nº. 35. Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 89 de 10/05/2007</p> <p>Recomenda ao Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS a alocação de recursos para garantir caução, visando acelerar a contratação das operações do Programa Crédito Solidário.</p> <p>Resolução recomendada n. 36. Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 89 de 10/05/2007</p> <p>Orienta ao Ministério das Cidades que faça gestão junto</p>

<p>entidades privadas sem fins lucrativos</p>	<p><i>Habitação de Interesse Social, inclusive para associações comunitárias e cooperativas habitacionais autogestionárias;</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Destinação de todos os recursos do PAC em habitação para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e que a aplicação dos mesmos seja decidida pelos Conselhos das Cidades e Conselho Gestor em cada esfera de governo;</i> - <i>A imediata criação e a implementação do Programa Nacional de Produção Social da Moradia, viabilizando projetos de moradia popular e o acesso direto aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social pelas associações comunitárias e cooperativas autogestionárias, através da aprovação da MP 387 com a inclusão do repasse direto dos recursos a estas associações e cooperativas;</i> - <i>Reformulação e desburocratização dos programas habitacionais do Governo Federal/ Ministério das Cidades, como o PAR – Programa de Arrendamento Residencial, PSH, operações coletivas e crédito solidário por meio da participação e controle social sobre a competência normativa da Caixa Econômica.</i> 	<p>[...] 75. <i>Garantir e facilitar o acesso direto aos recursos públicos destinados a habitação, urbanização e equipamentos às associações, cooperativas, movimentos sociais, ONG's, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's) e sindicatos, conforme disposto na Lei nº 11.124/2005 e suas alterações para atendimento de famílias com renda de até três salários mínimos e assegurando recursos para assistência técnica;</i></p> <p>[...] 76. <i>Garantir e facilitar o acesso de entidades sociais aos recursos de fomento à produção habitacional – FNHIS, Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), FGTS, Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Orçamento Geral da União (OGU), Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), bem como integrar os programas do Poder Público dos Estados, Municípios e Distrito Federal aos programas operados por órgãos de financiamento;</i></p> <p>[...] 93. <i>Definir a criação pelo Ministério das Cidades de um Programa Nacional de Produção Social da Moradia, com destinação de recursos do FNHIS de forma direta para associações comunitárias e cooperativas habitacionais para financiamento e monitoramento da produção de habitações. O Programa Nacional de Produção Social da Moradia deverá contemplar no mínimo recursos para: projetos, assessoria técnica, materiais, mão-de-obra especializada para habitação, infra-estrutura e equipamentos. O Programa Nacional de Produção Social da Moradia deverá ser criado no prazo de 90 dias a contar da publicação de Resolução do Conselho das Cidades.</i></p>	<p>ao Conselho do Fundo de Desenvolvimento Social, com o objetivo de garantir a continuidade do Programa de Crédito Solidário.</p> <p>Resolução recomendada n. 31 Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 89 de 10/05/2007</p> <p>Orienta sobre a adequação da estrutura organizacional da Caixa Econômica Federal, criando área específica para tratar de habitação de interesse social, visando o atendimento à demanda do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.</p>
<p>2008 – Aprovação da Resolução nº 18, de 19/03/2008 do CGFNHIS que cria o programa de Apoio à PSM</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Jornada Nacional de Luta pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade – Nov 2008 <i>Plataforma de Luta da Jornada</i> 1. <i>Destinação de todos os imóveis públicos (federais, estaduais e municipais) e privados vazios ou ociosos para habitação de interesse social.</i> 2. <i>Destinação de todos os recursos do PAC Habitação (3 bilhões anuais) para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), totalizando 4 bilhões anuais;</i> 3. <i>Garantir 30% dos recursos do FNHIS para a Ação de Apoio à Produção Social da Moradia e criação no estados e municípios de programas estaduais e municipais de Apoio à Produção Social da Moradia;</i> 4 <i>Aprovação da proposta de emenda constitucional (PEC) da MORADIA Digna, viabilizando 2% do Orçamento Geral da União para o Fundo de Habitação Popular (FNHIS) e 1% dos orçamentos estaduais e municipais para os</i> 	<p>-</p>	<p>Resolução recomendada nº. 49. Publicada no DOU, seção 01 de 07/07/2008</p> <p>Recomenda aos governos municipais e estaduais o convite à participação de associações e cooperativas habitacionais como executoras dos contratos que venham a ser celebrados com o Ministério das Cidades no âmbito do FNHIS.</p> <p>Resolução normativa n. 08. Publicada no DOU, seção 01 nº 146 de 31/07/2008</p> <p>Dispõe sobre a eleição de entidades integrantes do Conselho das Cidades - ConCidades, para fins de composição do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - CGFNHIS.</p> <p>Resolução Administrativa n. 13 Sem Informações quanto à publicação em DOU</p> <p>Apoia à realização da "Campanha Nacional pela Moradia Digna".</p>

	<p><i>fundos estaduais e municipais, para a eliminação do déficit habitacional;</i></p> <p><i>5. Ampliar os recursos onerosos e não onerosos do Programa Crédito Solidário em 2009; revisar a regulamentação do programa, e implementar seu controle social, através da reformulação da composição do seu conselho gestor, submetendo-o ao Conselho Nacional das Cidades.</i></p> <p><i>6. Criação dos Sistemas Estaduais e Municipais de Habitação de Interesse Social e desburocratização imediata dos procedimentos de contratação de projetos de habitação de interesse social, bem com de sua implementação, pelos governos federal, estadual e municipal.</i></p> <p><i>[...]</i></p>		
<p>2009 - Aprovação da Lei 11.977/09 que cria o Programa Minha Casa Minha Vida</p>	-	-	<p><i>Resolução Recomendada n.70. Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 124 de 02/07/2009</i> <i>Recomenda ao Ministério das Cidades que leve ao conhecimento do Governo federal - Casa Civil, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento, ao Banco Brasil, à Caixa Econômica Federal – e aos Governos Estaduais, do Distrito Federal e municipais, a posição do Conselho das Cidades relativa as diretrizes para a implementação do conjunto de medidas do governo à habitação, no Programa “Minha Casa Minha Vida”.</i></p> <p><i>Resolução Recomendada, n°60. Publicada no DOU, seção 01 de 14/04/2009</i> <i>Recomenda ao Ministério das Cidades a elaboração de um calendário para o ano de 2009 com o objetivo de discutir o Plano Nacional de Habitação - PLANHAB em todos os Estados, Distrito Federal e Municípios da Federação.</i></p> <p><i>Resolução Recomendada, n° 66. Publicada no DOU, seção 01 de 14/04/2009</i> <i>Recomenda a constituição de Eixo Estratégico no Plano Nacional de Habitação - PLANHAB que contemple a integração das ações com a Mobilidade e a Acessibilidade Urbana, o Saneamento Ambiental e o Planejamento Urbano.</i></p>
<p>2010</p>	-	<p>- 4ª Conferência das Cidades</p> <p><i>Resoluções:[...] 26. Priorizar os Programas habitacionais em parceria com as associações e cooperativas e facilitar o acesso de entidades civis sem fins lucrativos aos programas habitacionais, revendo a documentação exigida para os projetos e para cadastro dos beneficiários destas entidades.</i></p> <p><i>[...] 30) O poder público deverá estimular o fortalecimento e criação de empreendimentos econômicos solidários,</i></p>	<p><i>Resolução normativa n.12. Publicada no DOU, seção 01 nº 213 de 08/11/2010</i> <i>Aprova a seleção de entidades integrantes do Conselho das Cidades, para fins de composição do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS.</i></p> <p><i>Resolução Recomendada n.91. Publicada no DOU, seção 01 nº176 de 14/09/2010</i></p>

		<p>como associações, cooperativas e empresas de autogestão, para construir casas e promover melhorias habitacionais para as famílias na faixa de renda de zero a três salários mínimos, a partir do estabelecimento de no mínimo 20% do total dos empreendimentos do MCMV para projetos do MCMV/Entidades, da ampliação dos recursos para o PSM/FNHIS, e liberação do número de projetos por entidade.</p> <p>[...] 31. Rever a regulamentação das normas do FNHIS e FDS para assegurar que as Associações e Cooperativas Habitacionais não sejam punidas em função da inadimplência dos mutuários, quando da assinatura de novos convênios.</p> <p>[...] 32. Estabelecer período de transição de no mínimo dois anos para que entidades privadas, sem fins lucrativos, beneficiadas com repasses do FNHIS façam o registro no SICONV, garantindo prazo necessário para que estas possam se adaptar e se capacitar.</p>	<p>Recomenda ao Ministério das Cidades que realize gestões junto aos órgãos do Governo Federal: Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a liberação dos recursos previstos para o Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades.</p> <p>Resolução Recomendada n.89 Publicada no DOU, seção 01 nº176 de 14/09/2010</p> <p>Recomenda ao Ministério das Cidades critérios para seleção de propostas dos municípios no âmbito do PAC 2. Dentre eles, ações apoiadas no PAC 2, formação de lideranças, agentes comunitários e conselheiros(as) em Políticas Públicas, visando a qualificação para a discussão das políticas nos diversos espaços de participação.</p> <p>Resolução Recomendada n.93 Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 242 de 20/12/2010</p> <p>Dispõe sobre as regras para acesso de Estados, Municípios e do Distrito Federal a recursos destinados a habitação de interesse social e dá outras providências.</p>
<p>2011 – Aprovação da Lei 12.424/2011, que altera a lei 11.977/09 e institui o Programa Minha Casa Minha Vida 2.</p>	-	-	

Ao analisarmos o quadro percebemos uma ação integrada e articulada dos movimentos de moradia e reforma urbana que estão presentes no processo de Conferências e no Conselho das Cidades, mas que se utilizam das mobilizações como instrumento de aglutinação e pressão social sobre o Estado. A proposta original da lei que criava o Sistema de Habitação (SNHIS), de 1991, foi aprovada somente em 2005, sem incluir a demanda de associações e cooperativas de acesso aos recursos do FNHIS. Desde a 1ª Conferência Nacional das Cidades, o fomento à autogestão popular já estava presente nas deliberações da Conferência e se manteve presente no ConCidades.

As Conferências das Cidades, como um dos principais canais institucionais de expressão social sobre as políticas urbanas, revelam momentos distintos: da inclusão da autogestão entre as diretrizes da política habitacional (2003), à demanda por um programa de produção social da moradia (2005 e 2007) e, posteriormente, revisão de suas regras e ampliação dos recursos (2010). O debate presente nas conferências terá continuidade através dos Conselhos das Cidades. A câmara temática do ConCidades que trata do tema de Habitação (o Comitê Técnico de Habitação) vai ter como uma de suas pautas mais presentes, o debate em torno da implementação do SNHIS e a produção autogestionária realizada pelos movimentos sociais urbanos. O Conselho das Cidades passa a atuar como uma esfera de mediação junto ao Legislativo, aos Conselhos Gestores do FNHIS e do FDS, à outros órgãos do Executivo (Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda, CEF, entre outros).

Mas, para a concretização dos programas autogestionários, foram, de fato, decisivas, as ações mobilizatórias organizadas pelos movimentos de moradia e reforma urbana que remontam a década de 90 e que vem tendo continuidade até o século 21. Dentre elas, destacamos: a 4ª Caravana à Brasília por Moradia Popular, em 1991, que entregou a proposta de iniciativa popular de lei que criou o SNHIS e FNHIS e a Marcha Nacional da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade, em 2005, quando pela primeira vez um presidente da República recebeu em audiência o movimento de reforma urbana.

A Marcha Nacional da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade continha, em sua pauta de reivindicações, uma série de itens referentes à moradia digna, incluindo a solicitação de alterações das regras do Programa Crédito Solidário, que

não vinha viabilizando o acesso efetivo das associações e cooperativas aos recursos do programa. Entre as reivindicações da Marcha, constavam:

- [...] 5. A regulamentação até setembro da lei 11.124/05, que cria o Fundo (FNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.
 - 6. O atendimento da demanda dos movimentos de moradia. Solicitamos que o Ministério das Cidades atenda a demanda de 50.000 novas unidades habitacionais (de padrão adequado) ainda este ano e de 100.000 novas unidades, por ano, a partir de 2006, para os movimentos de moradia.
 - 7. A destinação das terras vazias e dos prédios desocupados ou parcialmente ocupados da União para habitação de interesse social.
 - 8. A implementação de uma Política Nacional de Prevenção a Despejos Forçados.
 - 9. A continuidade do Programa Crédito Solidário com a mudança das regras atuais.
- (Pauta de Reivindicações da Marcha Nacional de Reforma Urbana. Fórum Nacional de Reforma Urbana, 2005).

As mobilizações ganharam uma periodicidade anual, com a realização de jornadas nacionais anuais. A Jornada Nacional de Luta pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade, de 2007, representou um marco no diálogo com o governo federal sobre as experiências autogestionárias dos movimentos de moradia. No documento de referência da jornada são apresentadas inúmeras reivindicações, onde se destacam, com referência à moradia e à autogestão:

- [...] - A imediata destinação de parte dos 52 mil imóveis não operacionais da extinta Rede Ferroviária Federal para regularização fundiária e Habitação de Interesse Social, inclusive para associações comunitárias e cooperativas habitacionais autogestionárias;
 - Destinação de todos os recursos do PAC em habitação para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e que a aplicação dos mesmos seja decidida pelos Conselhos das Cidades e Conselho Gestor em cada esfera de governo;
 - A imediata criação e a implementação do Programa Nacional de Produção Social da Moradia, viabilizando projetos de moradia popular e o acesso direto aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social pelas associações comunitárias e cooperativas autogestionárias, através da aprovação da MP 387 com a inclusão do repasse direto dos recursos a estas associações e cooperativas;
 - Reformulação e desburocratização dos programas habitacionais do Governo Federal/ Ministério das Cidades, como o PAR – Programa de Arrendamento Residencial, PSH, operações coletivas e crédito solidário por meio da participação e controle social sobre a competência normativa da Caixa Econômica.
- (Dia 1º de Outubro – Dia Mundial do Habitat e Dia Nacional da Reforma Urbana. Documento da Jornada de Lutas pela Reforma Urbana. FNRU, 2007.)

Durante as manifestações, novo diálogo foi travado com o presidente Lula, em frente à Casa da Dinda, resultando numa audiência com a presença dos ministros da Casa Civil, do Ministério das Cidades, do Ministério do Planejamento e da Secretaria Geral da Presidência. Estabeleceu-se o comprometimento de criação

do Programa de Ação de Produção Social da Moradia (APSM) e a destinação de 100 milhões de reais para a produção de unidades habitacionais pelas associações e cooperativas autogestionárias, em 2008; um reconhecimento à autogestão habitacional e uma destinação de recursos então inéditos.

Vale destacar que a regulamentação da Lei 11.124/05 (ponto de reivindicação da Marcha de 2005) concretizou-se em 2006; a alteração que viabilizou o acesso a cooperativas e associações ocorreu logo após a Jornada de 2007 (através da Lei 11.578/07) e a criação da APSM e previsão de recursos do FNHIS para sua implementação em 2008 (reivindicação da Jornada de 2007).

Assim, vemos que o espaço público está no Conselho das Cidades e fora dele, envolvendo outros espaços públicos em relação entre si e em relação com o ConCidades. São espaços híbridos, com maior ou menor presença do governo, mas que jogam um importante papel no concerto social das políticas urbanas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Produção habitacional autogestionária: quem rege este concerto?

A luta pela moradia conectou sujeitos individuais que tiveram na falta de um bem indispensável à vida humana, um elemento de grande identificação comum, gerando uma organização social que remonta à década de 80: os movimentos de moradia. A luta pela moradia se expandiu para a luta pelo acesso a um conjunto de direitos na cidade, conectando sujeitos coletivos em torno da luta pela reforma urbana e pelo direito à cidade: o movimento de reforma urbana. A utopia do direito à cidade norteou as estratégias e ações dos movimentos de moradia e reforma urbana, da década 80 aos dias de hoje, no Brasil.

Na luta pela moradia que originou a construção de uma proposta de Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social estavam presentes os ideais emancipatórios da população organizada gerir o projeto e a construção da obra coletiva – naquele momento, casas – opondo-se ao processo onde sujeitos individuais cadastravam-se em unidades burocráticas dos governos municipais e estaduais e, de forma aleatória, eram (ou não) selecionados como futuros beneficiários da casa própria num conjunto onde desconheciam boa parte de seus vizinhos, ao menos no primeiro momento.

Nas experiências autogestionárias de moradia que tiveram lugar ainda na década de 80, o grupo de futuros moradores discutia a forma e a função de cada espaço, compartilhava problemas comuns e soluções coletivas, buscava propostas de alternativas de renda (como as padarias comunitárias e as cooperativas de produção de materiais de construção), construindo-se sonhos. Foram estes sonhos que geraram uma ampla mobilização ao longo de mais de duas décadas, em torno de recursos para a produção de moradias sob a forma de autogestão, por reforma urbana e participação social.

Muitas mudanças foram animadas por esta utopia coletiva. Os inúmeros espaços de participação hoje existentes são herança da utopia social que levou, em 2002, um trabalhador a assumir a presidência do país chamado Brasil.

No entanto, os programas autogestionários no âmbito da habitação não estavam no centro da agenda pública daquele órgão criado pela demanda do movimento de reforma urbana, o Ministério das Cidades.

Os movimentos sociais urbanos foram para as ruas, organizando mobilizações nacionais, pressionando pela aprovação da iniciativa popular de 1991 que propunha um sistema e um fundo nacional de habitação de interesse social, com participação e controle social, que incluísse os sujeitos coletivos da luta por moradia como agentes promotores da produção habitacional.

Os diálogos estabelecidos no interior do próprio Conselho das Cidades e da Secretaria Nacional de Habitação resultaram num primeiro programa, o Crédito Solidário. As regras do programa e os baixos valores da unidade habitacional praticamente tornavam o acesso ao financiamento uma tarefa hercúlea, finalizada por poucas entidades – foram 341 empreendimentos contratados. Novamente, a estratégia foi fazer jornadas e ocupações nas Caixas Econômicas nos diferentes estados, para a alteração das regras na direção da realidade das entidades e do público beneficiário. Os 341 empreendimentos em todo o Brasil, em sete anos, comprovaram que havia viabilidade na construção através de grupos organizados. Mas, apenas na primeira seleção, em 2004, foram apresentadas 2.789 propostas, o que demonstra que muitos grupos ficaram de fora, não atendendo às exigências técnicas definidas pelo programa.

A aprovação da lei do SNHIS e FNHIS foi outro duro golpe: depois de 14 anos de luta para a aprovação do marco legal da habitação de interesse social, excluíram do acesso direto aos recursos do FNHIS as associações, cooperativas e entidades sem fins lucrativos.

Novamente, os movimentos sociais urbanos se utilizaram de um repertório de ação diversificado – atuação no ConCidades; ocupações de órgãos públicos estratégicos; lobby no Congresso; audiência pública; jornadas de lutas – para a alteração da lei e viabilidade do acesso direto.

A atuação no Conselho Gestor do FNHIS e no ConCidades resultou na criação de um programa específico para associações e cooperativas – a Ação de Apoio à Produção Social da Moradia, que representava a vitória da luta pela autogestão a partir dos movimentos organizados. Em 2007, havia o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social com o Fundo Nacional de Habitação de

Interesse Social e seu respectivo Conselho Gestor (com participação e controle social) e iniciava-se o Plano Nacional de Habitação. Os estados e municípios deveriam aderir ao SNHIS se quisessem receber recursos do governo federal para a habitação. Teriam, então, que construir os mesmos instrumentos: uma lei com o sistema estadual ou municipal (SEHIS ou SMHIS), criar FEHIS ou FMHIS com seus conselhos gestores, construir um plano e ter um órgão executivo para implementá-lo. A burocracia inviabilizou os projetos da Ação de Produção Social da Moradia e nada aconteceu.

E, em 2009, o governo federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida. E, o governo federal – aquele fruto da utopia social – achou que o Sistema Nacional de Habitação era algo muito complicado: era preciso uma resposta à crise capitalista de 2008, financiando diretamente a construção civil, com rapidez e menos burocracia, e retomando o caminho do crescimento econômico. Assim, rapidamente, aprovou-se uma nova lei, a lei do PMCMV, que estabelecia as diretrizes e principais regras do programa. Os recursos não onerosos, do orçamento geral da União, não foram para o FNHIS e não era mais preciso sistema, conselho gestor, plano de habitação, nem órgão para implementar a política habitacional. Política?

Os movimentos sociais urbanos protestaram: não poderiam ficar, mais uma vez, de fora; e o governo atendeu. Criou uma modalidade específica, voltada para entidades sem fins lucrativos, o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades.

Mas...e as regras do PMCMV Entidades? As mesmas, melhor dizendo, as regras vêm mudando pouco a pouco, para melhor. Fruto das mobilizações, das jornadas, das reuniões do Conselho das Cidades, do Comitê Técnico de Habitação, das audiências com a Secretaria Geral da Presidência, entre tantas outras ações. Mas a lógica se mantém a mesma: a lógica de mercado, onde as experiências e os grupos autogestionários são tratados como “empreendimentos” e “entidades organizadoras”, melhor dizendo, como construtoras com capital de giro e profissionais prontos para atender às exigências técnicas. Como os grupos de fato populares não tem nenhum dos dois, o programa segue assim: as lideranças das associações, cooperativas e demais entidades “correm” para conseguir atender a todas as exigências, comprometendo boa parte do seu tempo neste processo, em detrimento do tempo necessário para a formação política do grupo ou para atuar em

outras frentes de luta. Além disso, o tempo gasto entre a seleção e o recebimento da primeira parcela é enorme, desmobilizando muitas vezes o grupo.

Pela primeira vez, a produção social da moradia através de grupos autogestionários é incorporada como uma das modalidades de provisão habitacional inserida dentro da política nacional de habitação. No entanto, há um distanciamento grande do ideal emancipatório que orientou a luta (e a utopia) por estes programas e a realidade. Os programas voltados para as associações e cooperativas estão “presos” à lógica da moradia como valor de troca e não como valor de uso. Sair desta armadilha e romper com esta lógica é o desafio que se impõe aos movimentos de moradia e reforma urbana.

Qual o próximo ato deste “concerto”? Não sabemos. No entanto, a conjugação de ações de mobilização e da atuação nos conselhos de gestão de políticas mostrou, como vimos, a força dos movimentos sociais, redes e fóruns para construir e modificar políticas e programas: regras podem e devem ser modificadas. Quem sabe os movimentos sociais, com acúmulos tão ricos e sabedores das demandas da população sem teto, não assumem seu papel como maestros deste concerto?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Débora C. R de; CUNHA, Eleonora S. M. O Potencial dos Conselhos de Políticas na alteração da relação entre Estado e Sociedade no Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, XIV, 2009, Rio de Janeiro.

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A produção de conhecimento sobre os conselhos de políticas: alguns desafios metodológicos. In: Leonardo Avritzer; Eduardo Moreira da Silva. (Org.). *Metodologias e Participação*. 1 ed. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2009, v. , p. 57-83.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Revista Opinião Pública*. Campinas, jun. 2008, vol.14, n.1, pp. 43-64. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010462762008000100002&lng=pt&nrm=iso&tIng=pt

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes D. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. In: Peruzotti, Enrique ... [et al], *Controle Público e democracia*. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

BARROS, Luís T. *Política Habitacional em Goiás: do Mutirão ao Cheque Moradia*. 2011. 192 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BONDUKI, Nabil Georges. Do Projeto Moradia ao Minha Casa Minha Vida. *Teoria e Debate*, São Paulo, nº 82, ano 22, maio/junho 2009.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo; FRANÇA, Bruno Cabral; ALMEIDA, Mariana Eugenio. As Instâncias Locais de Participação nas Políticas Urbanas: uma análise dos desenhos institucionais. In: PPLA 2010: SEMINÁRIO POLÍTICA E PLANEJAMENTO, 2, 2010. Curitiba. *Anais...* Curitiba: Ambiens, 2010.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo; TEIXEIRA, Lucas Milher Grego. Democracia e Inclusão: Novos Marcos Para o Planejamento e as Políticas Urbanas no Âmbito Local a Partir da Constituição Federal de 1988. *Cad. Esc. Legisl.*, Belo Horizonte, v. 12, n. 18, p. 127-163, jan./jun. 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil*. Brasília, dez. 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Guia Básico dos Programas Habitacionais*. Brasília, dez. 2007.

CARDOSO, Aduino L.; ARAGÃO, Thêmis A.; ARAÚJO, Flávia de S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço

metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14, 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

CASTRO, Rafaelle M. de; FERREIRA, Regina Fátima C. F.; SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos; CARDOSO, Adauto. Participação e controle social nas políticas urbanas: avanços e limites do Conselho Nacional das Cidades. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35º, 2011, Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPOCS, 2011.

COMUNICADOS DO IPEA. O planejamento da habitação de interesse social no Brasil: desafios e perspectivas. Brasília: IPEA, nº 118, 2011.

DOLABELA, Helena. A Aprendizagem Coletiva no Conselho de Política Urbana e no Conselho de Política Habitacional da Cidade de Belo Horizonte. In: FORUM PATRIMÔNIO: ambiente construído e patrimônio sustentável, Belo Horizonte, v.2, nº.1, jan./abr.2008.

FERREIRA, Regina Fátima C. F. Programa Minha Casa Minha Vida: desafios para a regulamentação. Disponível em < www.fase.org.br/v2/pagina.php?id=3109>

FERREIRA, Regina Fátima C. F. A Constituição Cidadã e o direito à cidade: 20 anos de luta e muitos desafios. *Proposta*, Rio de Janeiro, nº 117, ano 32, p.35-39, jul./set. 2008.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. Dia 1º de Outubro – Dia Mundial do Habitat e Dia Nacional da Reforma Urbana. Rio de Janeiro: FNRU, 01 de outubro de 2007. Documento da Jornada de Lutas pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. Pauta de Reivindicações da Marcha Nacional de Reforma Urbana. Rio de Janeiro: FNRU, 2005. Documento da Marcha Nacional da Reforma Urbana.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Moradia*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2002. (2ª edição).

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume Editora, 2006.

HARVEY, David. *Espaços de Esperança*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

LAGO, Luciana C. do. Autogestão da moradia na superação da periferia urbana: conflitos e avanços. *Revista E-metropolis*, Rio de Janeiro, nº 5, ano 2, 2011. p. 6-12. Disponível em: <<http://www.emetropolis.net/pt/edicoes-anteriores/11/86-pagina-inicial>>

LEFEBVRE, Henry. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro Editora, 2008.

GOHN, Maria da Glória. *Novas Teorias dos Movimentos Sociais*. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos Movimentos Sociais: Paradigmas clássicos contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

MATOS, Marlise. "Cidadania porque, quando, para quê e para quem? Desafios contemporâneos ao Estado e à democracia inclusiva". In: MATOS, Marlise; LINO, Nilma; DAYRELL, Juarez. *Cidadania e a luta por direitos humanos, sociais, econômicos, culturais e ambientais*. Belo Horizonte: UFMG, 2009. (texto do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, p. 9-58)

MOREIRA, Fernanda A. *O lugar da autogestão no governo Lula*. 2009. 195 f. Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

PAZ, Rosângela D. O. da. *Fundo Nacional de Moradia Popular: marco histórico de participação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo*. 1996. 182 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1996.

PROPOSTA. Habitação: uma questão política. Rio de Janeiro: FASE, nº 116, abr/jun 2008.

RODRIGUES, Evaniza Lopes; PESSINA, Leonardo; BARBOSA, Benedito Roberto. Produção social da moradia: desafios da política de habitação. *Proposta*, Rio de Janeiro, nº 116, p. 21-25, abr./jun. 2008.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, nº 20, ano 2, março 2009. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=46>>. Acessado em dezembro 2011.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena: Experiências, falas e luas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1988.

SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos; NASCIMENTO, Carla; FERREIRA, Regina Fátima C. F. O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano: avanços e limites para a descentralização dos canais de participação. In: FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *Governo Local, Política Pública e Participação na América do Sul*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008. p. 273-294.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo Direito à Cidade*. Rio de Janeiro: FASE; UFRJ/IPPUR/Observatório das Metrôpoles; OXFAM, 2009.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das ações coletivas às redes de movimentos sociais. In: SCHERER-WARREN, Ilse; HENRIQUES, Márcio Simeone H.; ARROYO, Miguel G. *Sociedade Civil e Participação*. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 9-32.

SCHERER-WARREN, Ilse. Redes de movimentos sociais na América Latina - caminhos para uma política emancipatória? *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 54, p.505-517, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=591>>. Acesso em 28/07/2011.

SILVA, Jéssica M. N. *Os interesses em torno da Política de Habitação Social no Brasil: a autogestão no Programa Crédito Solidário*. 2009. 193 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

Legislações consultadas

BRASIL. Lei 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social- FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm>.

BRASIL. Lei 11.578, de 26 de novembro de 2007. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH nos exercícios de 2007 e 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11578.htm>

BRASIL. Lei 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>

BRASIL. Lei 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nos 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2011/12424.htm>>

CONFERÊNCIA DAS CIDADES, 1., 2003, Brasília. Resoluções...Brasília: Ministério das Cidades, 2003.

CONFERÊNCIA DAS CIDADES, 2., 2005, Brasília. Resoluções... Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

CONFERÊNCIA DAS CIDADES, 3., 2007, Brasília. Resoluções... Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

CONFERÊNCIA DAS CIDADES, 4., 2010, Brasília. Resoluções... Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

CONSELHO CURADOR DO FUNDO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Resolução nº 183, de 10 de novembro de 2011. Aprova o Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades - PMCMV-E. Disponível em: <http://www.siop.planejamento.gov.br/sioplegis/pesquisa.php?query=%22Fundo%20de%20Desenvolvimento%20Social%20%22&vocabulario_controlado=0>

CONSELHO GESTOR DO FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. Resolução nº 18, de 19 de março de 2008. Aprova a Ação de Apoio à Produção Social da Moradia, no âmbito do Programa de Habitação de Interesse Social. Indexação: Ação de Apoio à Produção Social da Moradia, Programa de Habitação de Interesse Social. Publicação: DOU, de 03/04/2008 - Seção 1- p.33. Retificação: DOU, de 04/04/2008 - Seção 1.

ANEXO 1

Resoluções do ConCidades com a temática da Habitação

1ª Gestão

16/06/2004

Resolução n. 10. Publicado no DOU, Edição nº 128 de 06/07/2004

Recomenda ao Senado Federal a aprovação do PL 2710/92 (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social), já aprovado na Câmara dos Deputados.

6/06/2004

Resolução n. 1. Publicado no DOU, Edição nº 128 de 06/07/2004

Apóia e recomenda a urgente votação do Projeto de Lei 3065/2004, que estabelece mecanismos e instrumentos que ampliam as garantias e proteção ao comprador de imóvel.

01/07/2005

Resolução n. 33

Publicada no DOU, Seção 1, de 21/07/2005

Recomenda ao Ministério do Planejamento a suplementação orçamentária para destinação de recursos para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social no valor de R\$1.200,000,000,00 como investimento social para subsidiar a construção de moradias populares.

14/09/2005

Resolução recomendada n. 01

Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 213 de 07/11/2005

Recomenda ao Ministério das Cidades a não obrigatoriedade da garantia (por parte do agente financeiro) dos valores referentes ao total dos subsídios nos próximos leilões do PSH - Programa de subsídio à Habitação de Interesse Social.

14/09/2005

Resolução recomendada n. 03

Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 213 de 07/11/2005

Recomenda ao Ministério do Planejamento o encaminhamento de emenda ao Congresso Nacional para efetivar o compromisso de alocar 600 milhões do Orçamento Geral da União, referente a 2006, no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. A resolução recomenda também a efetivação do compromisso de disponibilizar os recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS, prometidos para o FNHIS e de ampliar estes recursos.

08/02/2006

Resolução recomendada n. 05

Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 62 de 30/03/2006

Recomenda aos Ministérios das Cidades, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e à Casa Civil a composição do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS. (Composição para o Conselho Gestor do

FNHIS: (i) Poder Executivo Federal =10 representantes; (ii) Poder Executivo Estadual = 01 representantes; (iii) Poder Executivo Municipal = 01 representantate; (iv) Entidades dos Movimentos Sociais = 4 representantes; (v) Entidades Empresariais = 03 representantes; (vi) Entidades de Trabalhadores = 03 representantes; (vii) Organizações não Governamentais = 01 representante; (ix) Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa = 01 representante.)

2ª Gestão

08/06/2006

Resolução recomendada n. 11.Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 133 de 13/07/2006.

Emita orientações à Caixa Econômica Federal – CEF com relação a instalação de um Espaço Solidário, escritório de atendimento técnico que integra as entidades proponentes dos Programas de Habitação de Interesse Social, nas Superintendências Regionais da CEF.

08/06/2006

Resolução recomendada n. 14. Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 133 de 13/07/2006

Recomenda ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a destinação de R\$ 3 bilhões de reais para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS no Orçamento Geral da União – OGU de 2007.

30/08/2006

Resolução recomendada n. 16. Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 171 de 05/09/2006

Recomenda ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que encaminhe ao Congresso Nacional uma distribuição de recursos do FNHIS destinados as três ações a seguir: (i) melhoria e/ou implementação de condições de habitabilidade em assentamentos precários; (ii) Construções de Habitações de Interesse Social; (iii) apóio à elaboração de Planos de Habitações de Interesse Social.

06/12/2006

Resolução recomendada n. 27

Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 41 de 01/03/2007

Orienta no sentido de Reafirmar a Resolução Recomendada Nº 14, de 08 de junho de 2006, do CONCIDADES, recomendando a concessão de crédito extraordinário de R\$ 3 bilhões de reais para o FNHIS, ao orçamento de 2007.

06/12/2006

Resolução recomendada n. 28. Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 41 de 01/03/2007

Recomenda ao Conselho Gestor do FNHIS que as associações, cooperativas e entidades de movimentos sociais tenham acesso direto aos recursos do referido fundo, através de ação específica para produção habitacional de interesse social.

01/03/2007

Resolução recomendada n. 31. Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 89 de 10/05/2007

Orienta sobre a adequação da estrutura organizacional da Caixa Econômica Federal, criando área específica para tratar de habitação de interesse social, visando o atendimento à demanda do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.

01/03/2007

Resolução recomendada n. 35

Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 89 de 10/05/2007

Recomenda ao Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS a alocação de recursos para garantir caução, visando acelerar a contratação das operações do Programa Crédito Solidário.

01/03/2007

Resolução recomendada n. 36. Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 89 de 10/05/2007

Orienta ao Ministério das Cidades que faça gestão junto ao Conselho do Fundo de Desenvolvimento Social, com o objetivo de garantir a continuidade do Programa de Crédito Solidário.

10/05/2007

Resolução recomendada n. 38. Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 173 de 06/09/2007

Propõe que a seleção do Projeto-Piloto de Investimentos – PPI deverá ser feita com a participação dos segmentos da sociedade civil no Conselho das Cidades e orienta sobre a destinação do percentual de recursos do PPI para Habitação de Interesse Social - HIS, a serem acessados pelas associações comunitárias e cooperativas habitacionais.

02/04/2008

Resolução recomendada n. 49. Publicada no DOU, seção 01 de 07/07/2008

Recomenda aos governos municipais e estaduais o convite à participação de associações e cooperativas habitacionais como executoras dos contratos que venham a ser celebrados com o Ministério das Cidades no âmbito do FNHIS.

08/06/2006

Resolução normativa n. 3. Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 134 de 14/07/2006

Orienta sobre a eleição de entidades integrantes do Conselho das Cidades – ConCidades, para fins de composição do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS. Este Conselho será composto por 12 entidades na forma a seguir especificada: (i) quatro representantes da área dos movimentos populares; (ii) três representantes de entidades da área empresarial; (iii) três representantes de entidades da área de trabalhadores; (iv) um representante de entidade da área profissional, acadêmica ou de pesquisa e; (v) um representante de organização não-governamental.

3ª Gestão

10/07/2008 Resolução Administrativa n. 13

Apoia à realização da “Campanha Nacional pela Moradia Digna”.

03/12/2008

Resolução Recomendada, nº 60. Publicada no DOU, seção 01 de 14/04/2009
Recomenda ao Ministério das Cidades a elaboração de um calendário para o ano de 2009 com o objetivo de discutir o Plano Nacional de Habitação - PLANHAB em todos os Estados, Distrito Federal e Municípios da Federação.

24/03/2009

Resolução Recomendada n.70. Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 124 de 02/07/2009

Recomenda ao Ministério das Cidades que leve ao conhecimento do Governo federal - Casa Civil, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento, ao Banco Brasil, à Caixa Econômica Federal – e aos Governos Estaduais, do Distrito Federal e municipais, a posição do Conselho das Cidades relativa as diretrizes para a implementação do conjunto de medidas do governo à habitação, no Programa “Minha Casa Minha Vida”.

03/12/2008

Resolução Recomendada, nº 66. Publicada no DOU, seção 01 de 14/04/2009
Recomenda a constituição de Eixo Estratégico no Plano Nacional de Habitação - PLANHAB que contemple a integração das ações com a Mobilidade e a Acessibilidade Urbana, o Saneamento Ambiental e o Planejamento Urbano.

10/07/2008

Resolução normativa n. 08. Publicada no DOU, seção 01 nº 146 de 31/07/2008
Dispõe sobre a eleição de entidades integrantes do Conselho das Cidades - ConCidades, para fins de composição do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - CGFNHIS.

21/10/2010

Resolução normativa n.12 Publicada no DOU, seção 01 nº 213 de 08/11/2010
Aprova a seleção de entidades integrantes do Conselho das Cidades, para fins de composição do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS.

26/05/2010

Resolução Recomendada n.89 Publicada no DOU, seção 01 nº176 de 14/09/2010
Recomenda ao Ministério das Cidades critérios para seleção de propostas dos municípios no âmbito do PAC 2. Dentre eles, ações apoiadas no PAC 2, formação de lideranças, agentes comunitários e conselheiros(as) em Políticas Públicas, visando a qualificação para a discussão das políticas nos diversos espaços de participação.

26/05/2010

Resolução Recomendada n.91 Publicada no DOU, seção 01 nº176 de 14/09/2010
Recomenda ao Ministério das Cidades que realize gestões junto aos órgãos do Governo Federal: Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a liberação dos recursos previstos para o Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades.

21/10/1010

Resolução Recomendada n.93 Publicada no DOU, seção 01, Edição Nº 242 de 20/12/2010

Dispõe sobre as regras para acesso de Estados, Municípios e do Distrito Federal a recursos destinados a habitação de interesse social e dá outras providências.