

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

MARTA LITWINCZIK

**QUANDO “VELHOS” PERSONAGENS ENTRAM EM CENA: O
MOVIMENTO POPULAR E O CONSELHO DAS CIDADES**

BELO HORIZONTE

2012

MARTA LITWINCZIK

**QUANDO “VELHOS” PERSONAGENS ENTRAM EM CENA: O
MOVIMENTO POPULAR E O CONSELHO DAS CIDADES**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais como requisito obrigatório para a obtenção do título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Orientadora: Profa. Dra. Luciana Tatagiba

Co-orientadora: MSc. Helena Dolabela Pereira

BELO HORIZONTE

2012

MARTA LITWINCZIK

**QUANDO “VELHOS” PERSONAGENS ENTRAM EM CENA: O
MOVIMENTO POPULAR E O CONSELHO DAS CIDADES**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais como requisito obrigatório para a obtenção do título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Aprovada em 18 de outubro de 2012.

BANCA EXAMINADORA

Ana Maria Prestes (UFMG)

Maria Amélia Giovanetti (UFMG)




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: adh_@ufmg.br
 TEL (31) 3409-5054

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 (doze mil e doze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada " Quando "velhos" personagens entram em cena: o movimento popular e o conselho das cidades " após leitura avaliativa da Monografia elaborada por Maria Litwinczik .

A Comissão, composta por professor 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)

“Na África existe um conceito conhecido como ubuntu – o sentimento profundo de que somos humanos somente por intermédio da humanidade dos outros; se vamos realizar qualquer coisa neste mundo, ela será devida em igual medida ao trabalho e às realizações dos outros.”

Nelson Mandela

Agradecimentos

Aos conselheiros do Conselho Nacional das Cidades que gentilmente cederam parte do seu precioso e corrido tempo em Brasília para a realização das entrevistas.

Aos colegas do Ministério das Cidades, Leonardo Palmeira, Luiz Barrero Pimenta, Francisco das Chagas Correia e Ernani Ciríaco de Miranda, pelas informações, dados e apoio durante a fase de pesquisa e redação do trabalho.

RESUMO

O presente trabalho trata da participação dos conselheiros do segmento movimento popular no Concidades, instância nacional de gestão democrática da política nacional de desenvolvimento urbano. Nele abordo os significados, limites, possibilidades e desafios colocados hoje ao Concidades na perspectiva do segmento movimento popular. A criação do Ministério das Cidades e do Concidades são elementos da luta pelo direito à cidade no Brasil, que vem se consolidando desde a nova Constituição Federal, em 1988. O movimento popular é protagonista da conquista destes direitos. Para os conselheiros do movimento popular a existência do Concidades possibilitou, de um lado, importantes avanços e conquistas relativas à política urbana. De outro, também demonstra as fragilidades, impasses e dificuldades no que tange à participação dos cidadãos nestas novas institucionalidades democráticas. Acima de tudo, par eles a ação institucional no Concidades é um passo na consolidação da democracia no país e um esforço da sociedade civil brasileira para exercer plenamente os direitos à cidade.

Palavras-chave: Conselho das Cidades, movimento popular, movimento social, participação, ação institucional, direito à cidade.

SIGLAS

CF/88 - Constituição Federal de 1988

CMP - Central de Movimentos Populares

CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano

Conam - Confederação Nacional das Associações de Moradores

Concidades - Conselho Nacional das Cidades

EC – Estatuto das Cidades

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNRU – Fórum Nacional pela Reforma Urbana

MNLM - Movimento Nacional de Luta por Moradia

MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana

PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNH – Política Nacional de Habitação

RI – Regimento Interno do Concidades

SNDU – Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

União - União Nacional por Moradia Popular

SUMÁRIO

1) INTRODUÇÃO.....	10
2) CENA 1 – O CONSELHO DAS CIDADES E SUA RAIZ NOS MOVIMENTOS SOCIAIS E POPULARES DE MORADIA.....	16
3) CENA 2 – O CONSELHO DAS CIDADES: SIGNIFICADOS, CONQUISTAS, LIMITES E DESAFIOS	27
3.1) SIGNIFICADOS E CONQUISTAS.....	29
3.2) LIMITES E DESAFIOS.....	38
4) CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	54
5) REFERÊNCIAS	57

1) Introdução

“Quando novos personagens entraram em cena: experiência e luta dos trabalhadores da grande São Paulo, 1970-1980” é o título da clássica obra do sociólogo Eder Sader, publicada na década de 1980. A obra tornou-se referência no seu tempo. Nela o autor discorria sobre o surgimento de um novo sujeito social e histórico que adquiriu novas feições como sujeito político ao longo da década de 1970 (Chauí apud Sader, 1988). Este novo sujeito social expressava-se de uma nova forma e por estratégias diferentes. Por isto mesmo, exigia um novo olhar e novas abordagens para a sua compreensão, o que também implicava uma nova forma de compreender a própria sociedade brasileira e suas práticas políticas.

Os novos personagens que o autor trazia à cena eram, em suas palavras, *“as novas configurações sociais assumidas pelos trabalhadores [...] uma parcela que constituiu movimentos sociais, com novos padrões de ações coletivas, que nos permitem falar de novos sujeitos políticos”* (SADER, 1988. p. 17). Os movimentos sociais estudados pelo autor, sua história e organizações, eram o sindicato dos metalúrgicos de São Bernardo, a oposição metalúrgica de São Paulo, os clubes de mães da periferia sul de São Paulo e as comissões de saúde da periferia leste (SADER, ibidem, p. 19). A novidade das reflexões apresentadas pelo autor residia em demonstrar como o “personagem” trabalhadores não mais se enquadrava nos limites do arcabouço teórico dos conhecimentos das ciências sociais, até então produzidos no Brasil, para compreender esta categoria.

Eder Sader chamava a atenção para formas de expressão da organização social dos trabalhadores, as quais prenunciavam a necessidade de reformulação do pensamento acadêmico em relação aos trabalhadores, suas formas de organização e ação política. Além disto, e talvez principalmente, que essas novas formas de expressão das lutas diárias pela sobrevivência, no seio de uma sociedade capitalista, estruturalmente desigual, como a sociedade brasileira, apontavam para um novo horizonte possível para o exercício da ação política no país.

São as experiências de organização daqueles trabalhadores categorizados como “novos movimentos sociais” que me fazem tomar o autor como ponto de partida para as reflexões aqui apresentadas e propor um trocadilho, alusivo à sua obra, como título deste trabalho. As análises feitas pelo sociólogo sobre a experiência proletária daqueles trabalhadores e suas organizações sociais -

essencialmente sobre como “*os trabalhadores experimentam as suas condições de vida: a vida na metrópole, a ressocialização dos migrantes, a luta pela casa e os espaços públicos*” (SADER, *ibidem*, p. 19) -, bem como o vasto campo de estudos relacionados à reconfiguração da participação da sociedade civil na vida política brasileira, tratam dos sujeitos políticos cujas experiências são objeto de reflexão neste trabalho: os conselheiros que representam o segmento movimento popular no Conselho Nacional das Cidades (Concidades). São os novos personagens daquela cena política que, em seu fazer-se como sujeitos de direitos, deram substância e criaram possibilidades de novas formas de expressão e organização da sociedade civil, em novos fóruns de ação política que hoje a sociedade brasileira experimenta. São os *novos personagens de ontem* que, ao constituírem-se como sujeitos coletivos e compartilharem sonhos e utopias de melhores condições de vida, deram origem ao que hoje a Sociologia, a Ciência Política e as Ciências Sociais e Humanas, de um modo geral, conceituam como movimentos sociais.

As quatro entidades nacionais de moradia popular que tem assento no Concidades e que os conselheiros do segmento movimento popular representam são, elas mesmas, os sujeitos coletivos surgidos na experiência histórica da década de 1970 e captadas por aquele sociólogo, em sua clássica obra. São elas a Central de Movimentos Populares (CMP), a Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam), o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNML) e a União Nacional por Moradia Popular (União).

Conforme Lavallo (2003) a teoria dos movimentos sociais, em que se insere a ampla gama de estudos relativos às transformações políticas fomentadas por diversos grupos sociais e organizações da sociedade civil na América Latina, foi um dos caminhos possíveis trilhados pelo debate sociológico, a partir dos anos 1980. De outro lado, ainda, as teorizações sobre as transformações vividas pelas sociedades sul-americanas no campo político são possíveis a partir do arcabouço das teorias da transição democrática, do campo das ciências políticas, que se tornam então hegemônicas a partir dos anos 1990. Para este autor, a partir daí é a sociedade civil que entra em cena, tanto como objeto de estudo, quanto como prática possível de reconfiguração da própria sociedade:

“o enfoque da sociedade civil reputou-se investido de maior pertinência para equacionar os desafios do presente porque não fornecia, nem pretendia fornecer, uma caracterização meramente descritiva da existência e do comportamento dos atores sociais emergentes ou de recente consolidação; antes, visava estabelecer um marco de interpretação

simultaneamente empírico e normativo para apreender o sentido cabal das novas tendências registradas na ação coletiva, extraindo-lhes consequências relevantes para a redefinição da democracia e do espaço público no país. [...] as iniciativas das associações pertencentes à sociedade civil adquiriram enorme ressonância [...] porque foram tipificadas como expressão do fortalecimento e autonomização da opinião e do espaço público diante das instâncias mais ou menos herméticas dos poderes econômicos e políticos.” (LAVALLE, *ibidem*, 2003, p. 97).

Se ontem Eder Sader chamava a atenção para as novas formas de expressão das organizações de trabalhadores e suas novas formas de fazer política - seja como objeto de teorização, seja como prática política de uma sociedade inteira -, hoje, em sua reconfiguração como movimentos sociais, aqueles “novos” personagens e suas novas formas de fazer política - que incluem uma ampla gama de entidades, que atuam sobre os mais variados temas e constituem a sociedade civil brasileira - são um dos componentes da nossa vida política. Aqueles novos personagens de ontem já nos soam como “velhos” personagens em função da sua expressiva presença e atuação nas várias instâncias participativas contemporâneas e, parece que, desde sempre, estiveram presentes e atuaram na cena política nacional.

A existência de um segmento representativo de movimentos populares no Concidades não é, senão, um dos vários capítulos da história da ação da sociedade civil organizada brasileira, em luta pela sua afirmação como sujeito legítimo para construir cidades e uma sociedade mais equânime. Neste contexto, as experiências das organizações populares de moradia representadas no Concidades transcendem seus limites inicialmente locais, suas demandas de caráter inicialmente mais imediato e cotidiano e são inscritas na cena pública nacional, ao longo dos últimos trinta anos, como direitos de cidadania.

Ao participar dos trabalhos do Concidades, entre 2009 e 2011, no desempenho das minhas funções como técnica da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, do Ministério das Cidades, tive a oportunidade de conhecer de forma mais próxima a dinâmica do Concidades e o papel nele desempenhado pelo segmento movimento popular. Ao longo deste período, acompanhei vários debates e conquistas importantes do Concidades que dizem respeito às ações das quatro secretarias finalísticas que compõem o Ministério das Cidades¹. Além disto,

¹ O Ministério das Cidades é composto hoje por quatro secretarias finalísticas: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), Secretaria Nacional de Habitação (SNH), Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade (SeMOB) e Secretaria Nacional de Programas Urbanos, mais recentemente transformada em Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos (SNAPU).

constatei também reiteradas críticas do Concidades ao Ministério das Cidades relativas à institucionalidade deste conselho. Estas críticas emanam não só dos representantes do segmento movimento popular, mas também dos representantes dos demais segmentos. A crítica mais contundente diz respeito ao limitado poder de incidência e influência do Concidades sobre políticas e programas para as cidades levadas a cabo, hoje, pelo Ministério as Cidades. Quando realizadas pelos conselheiros do segmento movimento popular estas críticas são investidas de um caráter de autoridade, pois, estes conselheiros associam a criação do Ministério das Cidades e do Concidades ao atendimento de demandas da sociedade civil, em especial dos movimentos populares de moradia, quanto à constituição de um espaço institucional próprio para tratar dos direitos à cidade, inexistente enquanto tal, no âmbito do Executivo Federal, até 2003.

Mas, se a crítica mais pungente é feita pelos conselheiros do segmento movimento popular, a defesa mais apaixonada do Concidades também o é. Decorridos quase dez anos de implantação deste conselho e ao longo dos quatro mandatos eleitos nas quatro Conferências Nacionais das Cidades realizadas, vastas foram, entre conquistas e derrotas, avanços e retrocessos, as experiências vividas pelos conselheiros do segmento movimento popular neste novo espaço institucional da contemporânea cena democrática nacional. E, se velhos são os personagens dessa cena, novo é o palco político em que eles vêm atuando desde 2003. Optei, então, neste trabalho por dialogar com os conselheiros do Concidades que representam o segmento popular, buscando entender os significados atribuídos pelo segmento a este novo espaço de ação institucional e política. Procurei identificar quais seriam os atuais limites colocados a esta forma de ação bem como os desafios colocados ao Concidades, na perspectiva destes conselheiros.

Para tanto realizei vinte e uma entrevistas semiestruturadas com conselheiros representantes do segmento movimento popular, cujas organizações têm assento no Concidades. Hoje este segmento se faz representar nesta instância participativa por meio das quatro grandes entidades nacionais de moradia popular, já mencionadas - a CMP, a Conam, o MNML e a União -, as quais aglutinam, em todo o território nacional uma miríade de organizações que atuam e militam pelo direito à moradia.

Conforme determina o Regimento Interno (RI) do Concidades, em vigor, para nele ter assento, as organizações do movimento popular, além de ter expressão nacional devem também participar da Conferência das Cidades e disputar as vagas

previstas para o segmento. O RI estabelece que o total de vagas para titulares desse segmento é de vinte e três. Porém, em função do atual desenho do Concidades e sua dinâmica de funcionamento, bem como em função da cultura organizacional instalada, os conselheiros suplentes participam ativamente das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias, dos Comitês Técnicos e de uma série de outras atividades promovidas pelo Concidades². Sendo assim, entre titulares e suplentes com iguais condições de participação, acesso às informações e produção das deliberações, atuam no Concidades um total de 46 conselheiros do segmento movimento popular.

Então, para efeito de seleção dos entrevistados não estabeleci distinção entre as categorias titular e suplente. Ao longo da realização das entrevistas esta opção se confirmou razoável, uma vez que não houve diferença substancial quanto às respostas dadas por uns ou outros, na condição de titular ou suplente. A princípio, contudo, procurei privilegiar entrevistas com conselheiros com maior número de mandatos, dado o maior acúmulo de experiências no Concidades. Porém, em função das limitações práticas decorrentes de somente poder realizar as entrevistas durante a estada dos conselheiros em Brasília, nos dias de atividades do Concidades, e do fato de que não me era possível prever quais conselheiros estariam ou não presentes às atividades, acabei prescindido deste recorte específico. Assim, entrevistei conselheiros do segmento movimento popular com diferentes números de mandato, desde os que já acumulam três ou quatro mandatos, até os que estão em sua primeira experiência. As entrevistas foram realizadas entre dezembro de 2011 e maio de 2012, em Brasília/DF.

Quanto às quatro organizações de moradia - “*as quatro entidades*” ou “*os quatro Movimentos*” - como eles assim as denominam -, é importante registrar que não foi objeto da pesquisa a identificação e aprofundamento das singularidades inerentes a cada uma delas ou como isto determina a atuação de cada um dos seus representantes no Concidades. Para efeito das entrevistas, seus representantes foram tomados como representantes de segmento que se constitui nessa arena sob a identidade de *movimento popular*. Há singularidade e diferenças entre elas as quais dizem respeito, dentre outras, ao seu desenho institucional, suas estratégias de ação em suas bases e de interlocução com o poder público, tanto ao nível local

² O atual RI não delimita claramente as situações para o exercício da suplência. No momento da redação deste trabalho, o Concidades e o Ministério das Cidades haviam chegado a um impasse quanto à esta situação e uma alteração no RI estava sendo negociada.

quanto ao nível federal. Contudo, estas singularidades, quando mencionadas durante a realização das entrevistas, não chegaram a constituir elemento que distinguisse significativamente o teor das respostas dadas pelo conjunto dos entrevistados. Ou seja, mesmo representando organizações diferentes – cujas estratégias de diálogo e interação com o poder público, mais especialmente, são até e muitas vezes conflitantes -, é possível perceber que os entrevistados compartilham uma identidade como segmento movimento popular. Esta identidade os distingue dos demais segmentos bem como os aglutina e é a partir dela que eles exprimem suas opiniões, percepções e posicionamentos e também avaliam o Concidades, seus limites e possibilidades.

As entrevistas realizadas com os conselheiros do segmento movimento popular foram estruturadas em quatro perguntas. A primeira solicitava que cada um fizesse um balanço da trajetória do movimento popular, tendo como balizamento a ação não-institucional, ou de rua, e a ação institucional, no Concidades. As demais solicitavam a identificação dos principais problemas enfrentados, as principais conquistas e, finalmente, os principais desafios colocados. Na Cena 1 trato da trajetória do movimento popular, inserido na cena da reabertura democrática dos anos 1980, até a criação do Ministério das Cidades e do Concidades, nos anos 2000. Na Cena 2 apresento as questões relativas ao significado, conquistas, limites e desafios relativos à esta instância participativa. E, finalmente, teço algumas considerações finais.

2) Cena 1 – O Conselho das Cidades e sua raiz nos movimentos sociais e populares de moradia

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), além de consolidar direitos políticos e ampliar o rol de direitos sociais, “*estabeleceu os fundamentos que possibilitariam a criação de novas instituições, quando assegurou a participação social nas decisões sobre as políticas públicas*” (ALMEIDA & CUNHA, 2009, p. 2). O Concidades é um dos vários exemplos das chamadas novas institucionalidades democráticas, ou inovações institucionais, presentes no atual arranjo político-administrativo brasileiro (ALMEIDA & CUNHA, *ibidem*). É por meio destas novas institucionalidades que se faz possível a participação política dos cidadãos na gestão das políticas públicas.

É dentro do quadro legal instituído pela CF/88 que se identifica no país, hoje, intensa experiência de atuação direta e ativa de significativa parcela de cidadãos e da sociedade civil organizada em instituições participativas. Como exemplo, podemos mencionar conselhos de políticas públicas, conferências, fóruns e experiências de orçamentos participativos; sendo que tal participação adquiriu maior expressão a partir dos anos 2000. Entre os anos de 1988 e 2009, constata-se que o período relativo aos dois mandatos do presidente Lula foram os anos em que mais foram realizadas conferências e instituídos conselhos nacionais de políticas (LOPES & PIRES, 2010).

Para Santos & Avritzer (2008) experiências participativas desta natureza são expressões da qualidade da democracia praticada nas sociedades contemporâneas. No âmbito do debate sobre as possíveis configurações da democracia no século XX, bem como seus sentidos futuros, os autores denominam *democracias de alta intensidade* aquelas em que se verifica a experiência democrática em fóruns participativos, onde é possível a atuação continuada e constante do cidadão na vida política. De outro lado situam-se as experiências democráticas, ou democracias, de *baixa intensidade*, em que a participação política dos cidadãos restringe-se à representação - ao processo eleitoral - em momentos delimitados no tempo, quando os cidadãos elegem seus representantes. As experiências democráticas de alta intensidade demonstram para os autores que a democracia deve ser entendida como *um meio* para a participação dos sujeitos na vida social e, não, como um fim em si mesmo, como a compreendemos comumente.

A ampliação das formas de participação promovidas no quadro da redemocratização brasileira e o significativo aumento do número de conselhos de políticas públicas e conferências, constatado nos últimos anos, têm feito do Brasil uma referência no que tange às experiências participativas (SANTOS & AVRITZER, *ibidem*). No que tange à teoria democrática Avritzer (2007) aponta para o fato de que o futuro da representação eleitoral está associado ao horizonte da articulação entre a representação eleitoral e a representação por afinidade, isto é, aquela realizada pelos representantes da sociedade civil em instâncias participativas. Lopes & Pires (2010) estimam em 2.700, entre titulares e suplentes, o número de cidadãos que atuam hoje como conselheiros nos 31 conselhos de políticas existentes no Executivo Federal que desempenham papel central para a sua respectiva política pública. Em relação aos conselhos no plano local, em estados ou municípios, Cunha (2004 apud LOPES & PIRES, 2010) estima esta representação em mais de 1,5 milhão de conselheiros. A comparação destes números com os números relativos à representação eleitoral - aproximadamente 50 mil vereadores e 513 deputados federais - suscita reflexões importantes quanto ao significado e os resultados que os cidadãos possivelmente esperam alcançar por meio da representação nestas instâncias.

Um dos principais potenciais destas novas experiências participativas e das novas institucionalidades por elas introduzidas é a interação entre Estado e sociedade civil. Esta interação se expressa especialmente no desejo e capacidade de incidência da sociedade civil na formulação e controle das políticas públicas. Esta interação também é parte de um contexto regional peculiar. Para Abers & Keck

“depois de décadas em que os regimes autoritários na América Latina monopolizaram o poder de decisão, restringiram a consulta aos círculos restritos das elites aliadas e suprimiram a participação popular, não é de surpreender que com a redemocratização uma ampla gama de atores queira transformar o Estado”. (ABERS & KECK, 2009, p. 290, tradução livre).

No caso brasileiro, os conselhos de políticas públicas estão presentes na nossa cena histórica desde a primeira metade do século XX (LOPES & PIRES, 2010). Hoje, contudo, *“sua novidade histórica consiste em apostar na intensificação e institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para a alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos”* (TATAGIBA, 2005, p. 209). Avritzer & Pereira (2009) denominam estes espaços de participação como *instâncias híbridas*, pois, elas envolvem o

“partilhamento de processos deliberativos por atores estatais e atores sociais” (idem, p. 1). Isto é, ambos os atores compartilham decisões e poderes quanto às políticas públicas, numa lógica diferente daquela que tradicionalmente restringe o poder de tomada de decisão apenas aos agentes estatais.

No plano da gestão pública Paula (2005) indica que estas instâncias constituem experiências de um modelo de gestão pública que ela denomina *societal*. Este modelo enfatiza a participação popular e procura repensar os paradigmas de desenvolvimento, administração pública, estrutura e funcionamento do aparelho do Estado vigente. Para a autora, ainda, um dos seus pontos positivos é a sua capacidade de introduzir inovações na cultura política e no modo de gerir o interesse público porque, necessariamente, mais aberto à participação social e voltado às necessidades dos cidadãos (PAULA, *ibidem*, p. 177-179).

O Concidades é um órgão colegiado, de natureza deliberativa, integrante da estrutura organizacional do Ministério das Cidades (BRASIL, DECRETO no. 5790/2006). Ele é a instância híbrida nacional e participativa que tem por finalidade *“estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe a Lei no. 10.27/2001, o Estatuto das Cidades”* (idem, Decreto no. 5790/2006). As políticas e programas governamentais tratados no Concidades repercutem e implicam desdobramentos para 84,36% da população brasileira, que é aquela que atualmente vive em áreas urbanas³.

Em se tratando da organização do poder Executivo Federal, a criação do Concidades, por ocasião da criação do Ministério das Cidades, em 2003, deriva do deslocamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU)⁴ da estrutura da Presidência da República para a estrutura do Ministério das Cidades e da transformação do CNDU em Concidades⁵. Porém, em se tratando do processo de consolidação da democracia no país, especialmente em sua expressão participativa, a criação do Ministério das Cidades e do Concidades são dois dos vários resultados da ação política e da experiência histórica dos movimentos sociais brasileiros que se constituíram em torno da pauta do direito à moradia, especialmente o movimento popular. A associação entre a criação do Ministério das Cidades e a ação política

³ IBGE – Sinopse/Censo 2010.

⁴ O CNDU foi criado em 2001, após a promulgação do EC, mediante a Medida Provisória no. 2.220, de 04/09/2001, do então presidente Fernando Henrique Cardoso.

⁵ Neste processo foram mantidas as competências e atribuições originárias do CNDU. Ver Lei no. 10.683, de 28/05/2003.

dos movimentos sociais do campo do direito à cidade, além de ser relatada e reiterada nas entrevistas dos conselheiros do segmento movimento popular, também é expressa em diferentes documentos oficiais, como nos trechos que seguem:

“O Governo Federal, ao criar o Ministério das Cidades, em 1º de janeiro de 2003, preencheu o vazio existente pela ausência de uma política urbana nacional e atendeu a reivindicação histórica dos movimentos sociais, entidades e municipalidades que têm demandado uma reforma urbana para as cidades brasileiras, há mais de 30 anos.” (BRASIL, 2006-A, p. 9).

“O Ministério das Cidades, criado em 1º de janeiro de 2003, foi estruturado para trabalhar pela universalização de acesso aos direitos fundamentais através de ações democráticas, descentralizadas e com participação popular. Sua criação promoveu o preenchimento daquele espaço existente pela ausência de uma política urbana nacional, atendendo à reivindicação histórica dos movimentos sociais, entidades e municipalidades que há mais de 30 anos, demandam uma reforma urbana para cidades brasileiras”. (BRASIL, 2006-B, p. 9)

“Após a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, e a criação do Ministério das Cidades, que também era uma reivindicação da agenda dos movimentos sociais urbanos, tem início uma nova etapa de avanço das demandas sociais.” (MARICATO, 2010, p. 19)

Scherer-Warren (2011) ao tratar dos múltiplos tipos de expressões e configurações da sociedade civil e das ações coletivas no Brasil e na América Latina, assim define movimentos sociais:

“são redes sociais complexas, que transcendem organizações empiricamente delimitadas e que conectam, de forma simbólica, solidarística e estratégica, sujeitos individuais e atores coletivos em torno de uma identidade ou identificações comuns, de uma definição de um campo de conflito e de seus principais adversários políticos ou sistêmicos e de um projeto ou utopia de transformação social.” (ibidem, p. 3)

No Brasil a trajetória da constituição dos movimentos sociais do campo do direito à cidade, neles incluídos o movimento popular ou movimento de moradia, está associada à reabertura política, a partir dos anos 1980. No contexto brasileiro da redemocratização e da implantação da Assembleia Nacional Constituinte *“grande diversidades de ativismos, lutas, movimentos sociais e organizações da sociedade civil aglutinaram-se sob a legenda do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU).”* (LAGO, 2010, p. 136). A pauta da Reforma Urbana estava baseada na proposição de *“uma nova ética social, que rejeita o uso da cidade como uma forma de beneficiar apenas uma minoria, enquanto submete à pobreza a imensa maioria.”* (JÚNIOR & UZZO, 2010, p. 248 – tradução livre). O conflito explícito no campo da reforma urbana é a luta entre as forças do capital, historicamente constitutivo das cidades, de um lado, e os cidadãos ou trabalhadores, historicamente espoliados da mais-valia do seu trabalho, e, por isto, impossibilitados de dispor de meios para

assegurar a sua própria existência e condições de moradia, do outro lado. No Brasil, agrega-se, ainda, a este quadro a histórica concentração fundiária no campo, decorrente do modelo de desenvolvimento econômico baseado no latifúndio agrário-exportador.

Dentre os vários grupos aglutinados no MNRU encontravam-se também os movimentos de luta por moradia popular, organizados a partir de diferentes frentes de ação e movimentos: lutas pela posse da terra, lutas de inquilinos, proprietários pobres, movimentos de favelados, movimentos de bairros, movimentos de posse de habitação, ocupação, mutirões de construção de casas, dentre outros (LAGO *ibidem*). As quatro entidades nacionais de moradia popular que hoje têm assento no Concidades – CMP, Conam, MNLM e União –, que representam e vocalizam as demandas dos movimentos sociais de moradia popular, têm suas raízes nestes movimentos e neste contexto.

Ao mobilizarem solidaristicamente, e em ação conjunta com diversos atores e organizações de naturezas variadas⁶, esforços de luta por moradia e por uma ordem urbana menos perversa, o movimento popular coloca-se na cena histórica e política brasileira. O conselheiro Landa comenta a respeito:

“Os movimentos de moradia tem esta trajetória, de conviver com a realidade, a mais absurda possível, e dessa realidade tentar tirar soluções para que ele possa crescer, desenvolver e dar respostas às demandas que a gente tem no dia-a-dia. Essa trajetória de estar na periferia, nos guetos, nas vilas e favelas, nas áreas de risco, foi uma grande escola pra o Movimento. Na década de 70, 80, a partir da reabertura política nesse país, começamos a nos organizar, assim como outros movimentos se organizavam. Começamos a identificar que nós não estávamos sozinhos na sociedade. Tinham outros movimentos que lutavam por questões iguais a nossa, ou similares, e começamos a identificar que era necessário uma unificação dessas lutas. E começamos a perceber o quê que nos unificava e o quê que nos diferenciava. A partir de entender o quê que nos unificava, nós criamos esse grande movimento, o chamado Movimento Nacional pela Reforma Urbana e fomos crescendo. Uma grande experiência que nós tivemos foi justamente na década de 80, com a Constituição de 88, quando nós começamos a rodar este país todo pela primeira emenda de participação popular, na Constituinte. Isto pra nós foi um movimento muito rico porque todos os movimentos do país se mobilizaram por este projeto e isto foi cada vez mais nos identificando.” (Marcos Landa – MNML)

O pano de fundo da reabertura política possibilita ao movimento popular a percepção da unidade com outras organizações, ao mesmo tempo em que possibilita perceber sua identidade e singularidade como movimento de natureza popular. Aglutinado sob o MNRU os movimentos populares de moradia, durante o período da elaboração da nova Constituição, também se colocam no plano da

⁶ Também estavam aglutinados no MNRU movimentos de trabalhadores e profissionais (LAGO, 2010).

disputa política e contribuem para a ampliação da pauta da Reforma Urbana, levada à Constituinte. Ao articularem-se, já numa perspectiva de ação como movimento social, sob a pauta da reforma urbana, investem suas demandas de base e locais de significados sociais, contribuindo para a constituição da pauta e do campo do direito à cidade.

O processo de disputa das propostas relativas à temática urbana durante a elaboração da CF/88 é detalhadamente descrito por Lago (ibidem, 2010). O autor avalia que a proposta vitoriosa, apesar de não aprovada em sua integralidade, foi aquela apresentada pelo MNRU, sistematizada na Emenda Constitucional pela Reforma Urbana, expressa nos Artigos 182 e 183 da CF/88. Fernandes (2010) observa, por sua vez, que *“grande parte do capítulo constitucional foi baseada na Emenda Popular da Reforma Urbana que tinha sido formulada, discutida, disseminada e assinada por mais de 100 mil organizações sociais e indivíduos envolvidos no MNRU”* (idem, p. 58). No contexto da ação do MNRU, durante a Constituinte, um dos momentos emblemáticos da atuação do movimento popular foi o da própria apresentação da emenda da Reforma Urbana:

“Na Constituinte nós tivemos um papel importante, preponderante, tanto no debate quanto na coleta de assinaturas da primeira lei de iniciativa popular.” (Ênio Nonato – Conam).

Os Artigos 182 e 183 da CF/88 tornaram-se a base para a progressiva ampliação dos direitos relacionados à temática urbana, nele incluindo a participação dos cidadãos na gestão das suas cidades. Conforme Fernandes (ibidem), a CF/88 avançou a quando *“adotou o conceito das ‘funções sociais da cidade’ abrindo assim um amplo escopo jurídico [...] para toda uma nova maneira de se pensar o processo de urbanização e a distribuição dos ônus e benefícios a eles inerentes”* (ibidem, p. 59). Para Brasil et al (2010) ainda, o instrumento do Plano Diretor, previsto no Artigo 182, *“reposiciona o processo de planejamento urbano [...] reabilita o planejamento governamental”* e acaba por permitir *“a politização da atividade planejadora”* (BRASIL et alli., op. cit., p. 135 e 133).

Superada a intensa atividade durante a Assembleia Nacional Constituinte e iniciando a implantação das conquistas estabelecidas pela CF/88, as organizações articuladas no MNRU criam o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), com forte atuação ao longo da década de 1990. O foco de ação do FNRU, a partir de então, é fazer avançar a implementação de outros diplomas legais necessários ao

exercício dos novos direitos e a regulamentação dos Artigos 182 e 183 da CF/88. Este é o caso, por exemplo, da proposição do Projeto de Lei (PL) para a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), de 1991, apresentado ao Congresso Nacional pelos movimentos populares de moradia. De acordo com Júnior (2005), no plano externo o FNRU articula-se em espaços e redes internacionais que tratam dos direitos à moradia, como por exemplo, a ECO-92 e a Conferência HABITAT II, participando ativamente na formulação e defesa de princípios que se tornaram plataformas internacionais de direitos. Este é o caso da conquista da direito à moradia adequada como direito humano. No plano interno, a ininterrupta atividade do FNRU possibilita a conquista de novos marcos legais. Este é o caso da Emenda Constitucional no. 26/2000, que insere a moradia no rol dos direitos sociais, e da aprovação da Lei no 10.257/2001, o EC, que regulamenta os Artigos 182 e 183 da CF/88.

Cada um destes elementos, à sua maneira, contribuiu para a consolidação do aparato legal e normativo relativo aos direitos à cidade no Brasil e fez avançar a pauta política desta agenda, que inclui as contribuições do movimento popular. Quanto à Emenda Constitucional no. 26/2000, o conselheiro Matos avalia:

“Por exemplo, um dos principais avanços foi quando a gente conseguiu regulamentar o artigo da Constituição que caracterizou a moradia como direito social difuso. Nós do movimento queríamos que eles tivessem colocado lá direitos humanos, mas eles colocaram o nome jurídico genérico direito difuso. Pra nós já é suficiente, dá um respaldo muito grande. Os Estados Unidos eram contrários com o argumento caseiro deles ‘se a gente colocar que direito a moradia é direito humano, qualquer cidadão entra num tribunal e processa o Estado!’. Aqui no Brasil a população não sabe a importância disso. Mas, nós que estamos na militância, a gente sabe que isto foi um grande avanço. (Alcir Matos – União)

Quanto ao EC, a sua promulgação possibilitou grandes avanços no que diz respeito à política urbana. Nele são definidas diretrizes para a política urbana brasileira, para os três entes políticos da federação (União, estados e municípios), instrumentos urbanísticos para a promoção do desenvolvimento urbano, a obrigatoriedade do Plano Diretor, para cidades com mais de vinte mil habitantes, e também instrumentos de gestão democrática das cidades, dentre eles órgãos colegiados, como o Concidades. Para Brasil (2002) o EC

“é um primeiro passo para que os brasileiros tenham assegurado o seu direito à cidades sustentáveis, entendido pelo próprio texto da Lei no. 10.257/2001, como envolvendo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, aos transportes e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e as futuras gerações” (BRASIL, 2002, p. 13).

De acordo com Fernandes (2010) os artigos constitucionais que tratam do desenvolvimento urbano, assim como o EC, propõem uma inversão na forma de conceber a cidade no país. Ao ratificarem a função social da cidade e da propriedade estas normas alteram o paradigma jurídico que até então regulava a propriedade privada no país. A inovação jurídico-urbanística consiste no fato de que, por meio do Plano Diretor, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, define-se de que forma os interesses de proprietários individuais ficam associados aos *“interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos socioeconômicos e da cidade como um todo”* (BRASIL, 2002, p. 61). Como resultado, espera-se que as cidades sejam socialmente justas e ambientalmente equilibradas.

A partir da aprovação do EC, já em 2001, inicia-se no país o processo de difusão do seu conteúdo e mobilização da sociedade para a elaboração dos Planos Diretores locais, que passam a regular o desenvolvimento urbano local. Conforme Rodrigues & Barbosa (2010) esta iniciativa alcançou grande repercussão nacional em função da capilaridade dos movimentos sociais articulados no FNUR, especialmente das quatro entidades nacionais de moradia – CMP, Conam, MNLM e União.

No contexto da eleição presidencial de 2002 a configuração das forças políticas em disputa favorece o candidato Lula, do Partido dos Trabalhadores (PT), que é eleito para o seu primeiro mandato presidencial, entre os anos de 2003 e 2006. Em torno do candidato e seu governo aglutinaram-se interesses de movimentos sociais que expressam projetos políticos e demandas por direitos de grupos sociais historicamente aliados de direitos no país.

O surgimento do PT, na década de 1980, bem como sua principal liderança, Lula, são também frutos do contexto histórico brasileiro de reabertura política e constituição dos novos movimentos sociais, já mencionados. Por outro lado, a ampliação da participação e a ascensão de governos com viés de esquerda, ou centro-esquerda, na América Latina, são elementos peculiares do contemporâneo contexto político da região, o qual propicia uma nova forma de pensar o papel dos movimentos sociais e suas relações com o Estado (TATAGIBA, 2010). No caso brasileiro, ainda, estes dois elementos estão *“profundamente inter-relacionados e, em conjunto, remetem a um projeto político – que denominamos democrático-*

participativo ou democrático-popular – que teve seu conteúdo ditado nas lutas dos movimentos sociais” (ibidem, p. 65).

Em relação à pauta dos direitos à cidade, em torno da qual se articula o FNUR e, em seu bojo, os movimentos populares de moradia, a disputa eleitoral de 2002 se apresentou como uma oportunidade de avançar na consolidação das principais conquistas pós-CF/88. O imbricamento entre as lutas dos movimentos sociais e populares e o PT, bem como o compartilhamento entre estes atores políticos, ao longo de décadas, de um projeto político comum, acenam, no plano da Reforma Urbana, como possibilidade de incidência ativa sobre a nova agenda política. A criação do Ministério das Cidades constitui um item desta nova agenda como colocam os conselheiros:

“O Movimento ele tem um papel grande e preponderante na criação do Ministério. Isso porque ele foi criado pra dar vazão a questões que sempre foram levantadas pelo Movimento. A própria proposta habitacional do Lula antes de ser candidato era baseada nas questões levantadas pelo Movimento.” (Énio Nonato – Conam)

“A gente batia em várias portas de Ministérios, mas não tinha nenhum que era interlocutor nosso. Quando nós aprovamos o Estatuto das Cidades, que foi uma conquista do movimento, aí que nós percebemos que era necessário ter dentro do governo um instrumento, uma Secretaria, uma autarquia - o que quer que fosse - que dialogasse com a gente, que fizesse o diálogo entre o governo e a sociedade civil. E surgiu a ideia do Ministério das Cidades. Ele é diferente dos outros porque ele foi construído por nós. Ele foi gestado no meio da sociedade civil organizada. Na época, o Lula comprou a ideia e foi o elo de ligação entre o governo e a sociedade civil, então pra nós foi uma conquista. Por isto é que nós defendemos tanto o Ministério.” (Marcos Landa – MNML)

Lago (2010) avalia que a criação do Ministério das Cidades foi uma resposta institucional do Estado para o trato das questões urbanas, sob a forma das políticas públicas de desenvolvimento urbano. Conforme indica o autor, nas décadas precedentes, as questões da temática das cidades foram tratadas de forma tangencial, relacionadas geralmente às políticas de habitação, inseridas nas agendas de pastas ministeriais diversas tais como do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, do Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, do Ministério do Bem-Estar Social, do Ministério da Ação Social, da Secretaria de Política Urbana/Ministério do Planejamento e da Secretaria de Desenvolvimento Urbano/Presidência da República (LAGO, ibidem).

Júnior (2005) trata a criação do Ministério das Cidades e do Concidades como conquistas institucionais do movimento pela Reforma Urbana. Este também é o entendimento dos conselheiros dos segmentos do movimento popular. Na

perspectiva deles tanto o Concidades, quanto o próprio Ministério das Cidades diferenciam-se dos demais conselhos e ministérios porque expressam a capacidade política dos movimentos sociais, especialmente dos movimentos populares de moradia, organizados em torno da pauta da Reforma Urbana.

“Qualquer Ministério ele é instituído de uma necessidade, pelo governo federal. No caso das Cidades ele foi proposto pelos movimentos populares. E aí entra todos os movimentos populares e outras entidades do campo da reforma urbana – tinha o FNRU - então ele vem de uma reivindicação destes atores da política urbana. Se não tivesse uma proposta que desse conta dessa política, o governo federal poderia não perceber a necessidade. Então houve esta proposta, este entendimento. Então o governo federal e o presidente Lula, que transitava neste meio dos movimentos populares, entendeu quando a gente também incidiu na proposta de governo dele. A gente colocou a importância de ter um instrumento para discutir a política urbana, pra isto o entendimento seria o do Ministério das Cidades”.
(Bartíria - Conam)

Além disto, expressam a sua capacidade de articularam-se e constituírem-se como sujeitos políticos legítimos para vocalizar suas demandas e também delinear um campo próprio de direitos e de políticas públicas. Para eles são exemplos desta sua capacidade de ação política outros componentes institucionais das políticas para as cidades como a Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei no. 11.124/2005), a Lei do Saneamento Básico (Lei no. 11.445/2007), a Lei de Mobilidade (Lei no 12.587/2012) e as Conferências Nacionais das Cidades. Para os conselheiros do movimento popular a retomada do debate político desses instrumentos legais no âmbito dos poderes Executivo e Legislativo – onde sua tramitação se arrastava há décadas, desde a promulgação da CF/88 - foi grandemente motivada pelo expressivo apoio dado a eles nas Conferências das Cidades. Em relação às Conferências das Cidades, foram realizadas, entre os anos de 2003 e 2012, quatro Conferências Nacionais das Cidades. Cada uma das quatro Conferências Nacionais mobilizou, em média, 60% dos municípios brasileiros e 1985 delegados nacionais (BRASIL, 2009).

A 1ª Conferência Nacional das Cidades, realizada ainda em 2003, tem significado especial para os conselheiros do movimento popular. Esta conferência foi a primeira oportunidade em que a sociedade civil expressou para o Estado suas demandas relativas às cidades, por meio do mecanismo participativo de *conferência*, longamente utilizado e institucionalmente reconhecido em políticas setoriais já consolidadas, como é o caso da política de saúde. A realização desta conferência,

ainda em 2003, como uma das primeiras ações do recém-criado Ministério das Cidades, demarca para eles o *status* institucional da política de desenvolvimento urbano perante o conjunto das demais políticas setoriais.

Nela foram levantadas, apresentadas, debatidas, definidas e mapeadas sugestões e propostas relativas aos temas centrais da política urbana brasileira e ao pleno exercício do direito à cidade. Os principais parâmetros e diretrizes da PNDU definidos na 1ª Conferência das Cidades são: a integração das políticas setoriais, o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, o combate à segregação sócio-espacial, o acesso universal à moradia digna, ao saneamento básico, ao transporte público, à informação e acessibilidade, bem como a gestão descentralizada e democrática, e a participação social na formulação, decisão, implementação e avaliação da política urbana.

Outro aspecto significativo da 1ª Conferência das Cidades foi ter sido o espaço democrático e participativo de composição do Concidades e de eleição seus primeiros conselheiros. A representação no Concidades ocorre por segmentos, num total de oito, que se aglutinam em três grandes conjuntos de interesses: o do poder público, o empresarial e o da sociedade civil. Os oito segmentos são poder público federal, estadual, municipal, empresários, movimento popular, trabalhadores, ONGs e entidades de profissionais, acadêmicas e de pesquisa. Com exceção das vagas de representação do poder público federal, todas as demais vagas são disputadas no âmbito da Conferência Nacional das Cidades. Em relação à representação do segmento movimento popular ainda, exige-se como condição também que as entidades tenham expressão nacional e que sua atuação seja reconhecida pelas demais organizações populares e de moradia que historicamente atuam neste campo político e de direitos.

Com os resultados obtidos na 1ª Conferência das Cidades, no que diz respeito às demandas da sociedade civil para a PNDU e à instituição do primeiro mandato do Concidades, deu-se início ao processo de institucionalização da política para as cidades no âmbito do poder Executivo Federal. A partir de então foram desenhadas, formuladas e implementadas ações e programas para saneamento, habitação, regularização fundiária e transporte e mobilidade. Estas são as quatro grandes áreas finalísticas que estruturam o Ministério das Cidades e por meio das quais se fomenta a política urbana brasileira.

3) Cena 2 – O Conselho das Cidades: significados, conquistas, limites e desafios

As questões apresentadas e problematizadas pelos conselheiros do movimento popular relativas às dificuldades e desafios vividos no Concidades não são exclusivas deste conselho. Elas são abordadas na literatura sobre as experiências de participação em conselhos de políticas em diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal), de diferentes áreas das políticas públicas, inclusive das áreas mais consolidadas como saúde, assistência social e meio-ambiente (ALMEIDA & CUNHA, 2009). Tais dificuldades e desafios expressam o atual estágio do exercício da participação no país, como colocam Avritzer (2011), Lavalle (2011), Almeida & Cunha (2011). Paula (2005) trata as experiências participativas como exercício alternativo de uma nova proposta de gestão da administração pública, que seja mais permeável à interação com a sociedade civil, especialmente no âmbito do Executivo Federal. A autora constata que o modelo de gestão pública que predominou na administração pública federal, durante os anos 1990, cujo foco era a eficiência gerencial, *“não foi eficiente na abordagem da dimensão sócio-política [...] deixando a desejar no que se refere à democratização do Estado brasileiro.”* (op. cit, 23).

Em suas respostas os conselheiros abordam temas relativos ao significado social, político e instrumental de instâncias participativas, como os conselhos e conferências; às relações entre cultura política, Estado, governo, administração pública e sociedade; aos limites, possibilidades e condicionantes à incidência da participação da sociedade sobre as políticas públicas brasileiras, no caso em questão, a política urbana. É importante ressaltar que estes temas estão presentes em todas as entrevistas independentemente de qual seja a organização popular de moradia que os conselheiros representam no Concidades.

Como já mencionado anteriormente, as quatro entidades nacionais que atualmente têm assento no Concidades são a CMP, a Conam, o MNML e a União. Apesar das quatro organizações terem como foco de atuação a moradia popular, um olhar mais aproximado revela que elas possuem finalidades, desenhos institucionais, estratégias de ação e interlocução diferenciadas e peculiares, as quais são determinadas pela trajetória histórica de cada uma. De forma geral, as quatro entidades pode ser assim descritas:

- A CMP, presente hoje em quinze estados, foi criada em 1980, a partir originalmente de organizações de movimentos populares e sindicais. Atualmente aglutina organizações variadas da sociedade civil tais como movimentos comunitários, de negros, de mulheres, de moradia, culturais, indígenas e ecológicos.
- A Conam aglutina as associações comunitárias, de moradores e de bairros presentes em estados e municípios brasileiros. Tem como pauta de atuação a defesa do direito à cidade, à moradia, à saúde, ao transporte, a educação, ao meio ambiente, ao trabalho, à igualdade de gênero e raça e democratização. A Conam está presente em vinte e três estados e foi criada em 1982.
- O MNLM articula organizações ligadas aos movimentos de luta por moradia, deflagrados por sem-tetos, inquilinos, mutuários e ocupantes, e tem como proposta acabar com o déficit habitacional. A luta pela moradia compreende também, para o MNLM, *“não só a questão da casa, mas todo o seu contexto: educação, saúde, economia, trabalho, comunicação, meio ambiente, mobilidade urbana, relações humanas etc.”* Atua, hoje, em 15 estados e foi criado em 1990.
- A União tem como base os movimentos populares em suas diversas expressões (movimentos de sem-teto, de cortiços, de favelas, de loteamentos, de mutirões e de ocupações), os quais lutam por democracia, pluralidade, solidariedade, defesa do direito à moradia, autogestão e reforma urbana. Além do fim do déficit habitacional e modificação das condições de vida dos sem-teto, tem objetivos de caráter mais amplo como eliminação da exploração, da dominação, da opressão, da desigualdade social, da injustiça e da miséria. A associação foi criada em 1989 e hoje está presente em 20 estados⁷.

As quatro entidades têm caráter essencialmente popular e de base e aglutinam organizações presentes em todo o território nacional. No conjunto dos segmentos que têm assento no Concidades elas representam, nas palavras dos

⁷ Estas informações sobre as quatro entidades foram pesquisadas nos seus sites oficiais. Conferir link nas Referências.

conselheiros entrevistados, “os interesses da população de baixa renda, que recebe de dois a três salários mínimos, o pessoal mais pobre” (sic). Esta faixa da população brasileira compõe as grandes estatísticas do déficit de moradia no Brasil.

3.1) Significados e conquistas

Para Abers et alli (2011) a ação institucionalizada dos movimentos sociais por meio do Concidades é a reprodução, na esfera federal, das estratégias e experiências de participação construídas e exercitadas pela sociedade civil no âmbito local, ao longo da década de 1990. De um lado, espelham práticas de gestão participativa - como experiências de orçamento participativo, planos diretores participativos ou novas institucionalidades participativas de gestão democrática - implantadas em âmbito municipal, ao longo dos anos 1990, em administrações de base progressistas, especialmente as do PT, ainda que não restritas a elas (Avritzer & Pereira, 2009). De outro lado, espelham experiências institucionais de outras políticas públicas nacionais, como as políticas da saúde e assistência social, cuja participação dos cidadãos é constitucional e infraconstitucionalmente estabelecida como condição para a sua formulação e execução e também são executadas de forma descentralizada. Duque et alli (2010) demonstram ainda a expressiva e particular contribuição dos instrumentos da política urbana – especialmente o EC e a Lei do SNHIS, já nos anos 2000 - para a proliferação de instâncias participativas e ampliação da participação democrática no Brasil.

Em relação à ação do movimento popular no âmbito de espaços institucionais ou institucionalizados, como o Concidades, os conselheiros do movimento popular inserem esta atuação no processo histórico de constituição do próprio movimento de moradia, ao longo do processo de constituição do campo do direito à cidade e consolidação da democracia, nos últimos trinta anos, já tratado anteriormente. Entretanto, para os conselheiros do movimento popular a ação institucional não é entendida como algo previamente deliberado ou estabelecido; um objetivo pré-estabelecido que deveria, necessariamente, ser alcançado. Ela foi se constituindo como caminho e opção natural no processo de interlocução com o poder público e decorre do amadurecimento e acúmulo de capital político do movimento popular, ao logo de sua trajetória.

Para Abers et alli (idem, 2011), ainda, a participação de atores da sociedade civil em espaços institucionais como os conselhos integra os repertórios de interação dos movimentos sociais com o Estado brasileiro. Por repertórios de interação entendem-se as rotinas, reivindicações e práticas de experiências, passadas e constantemente modificadas, por meio das quais, no Brasil, os movimentos sociais e o Estado vêm interagindo de forma a negociar seus projetos políticos. Tilly (1995, apud Abers op. cit) ressalta a dimensão pragmática dos repertórios de ação utilizados pelos atores sociais em suas ações coletivas. Para este autor os repertórios de ação são decorrentes da decorrente da luta e experiências passadas concretas vividas pelos movimentos sociais em suas vivências cotidianas. Para Abers et alli (ibidem, 2011) a participação institucional no interior do ambiente estatal, por meio dos conselhos e conferências, faz parte do repertório de interação e ação acumulado pelos atores da política urbana, especialmente daqueles agregados em torno da reforma urbana nos últimos trinta anos.

“Com a democratização, com diversos campos de diálogos, o movimento vai se adequando a uma nova realidade, que antes era uma relação só de confronto. Com as conquistas se tem um debate de discussão com o poder público. E esta discussão você faz com o enfrentamento na rua, mobilização na rua, mas também com propostas concretas com o poder público constituído.” (Paulo Cohen – CMP)

Para aquelas autoras as experiências e práticas acumuladas ao longo da década de 1990, as quais compunham o repertório de participação institucional nas gestões locais (municipais), serviram de *“base para a criação do Conselho Nacional das Cidades e Conferência Nacional das Cidades no Ministério das Cidades”* (ibidem, 2011, p. 14) e demonstra uma *“disposição no sentido de institucionalização dos conflitos deste setor”* (ibidem, p.4).

“Começamos a perceber que o campo institucional, que naquele momento não era prioridade nossa, nunca foi prioridade nossa, até hoje, estava em disputa e era um momento também de aprendizado. Começamos a perceber que o campo institucional, embora não fosse resolver todas as nossas questões, e nós não temos nenhuma ilusão com isso, era o momento de saber quais os entraves que o campo institucional traz e quais são as informações que nós deveríamos saber, até pra capacitar e gerar alguma coisa pro pessoal. Então a gente tem este investimento também no campo institucional.” (Marcos Landa – MNML)

“O Ministério das Cidades nasce fruto de uma luta da Reforma Urbana, da emenda de iniciativa popular na época da Constituição, que sempre quis um organismo que tratasse das cidades em função da transformação urbana que o Brasil teve nos últimos cinquenta,

sessenta anos. O Ministério é fruto de toda esta luta. O Movimento popular, que até aquele momento tinha um só pé, que era a mobilização da rua, a União, por exemplo, com construção de mutirão, em MG e SP, ele assume um novo pé. Ele não substitui e nem institucionaliza a luta. Ele assume um novo caminho pensando no quê? Que a gente tinha construído na rua - nas mobilizações e nas experiências de mutirão - exemplos e experiências que precisavam se tornar leis, então o caminho institucional” (Marli Carrara – União)

Tatagiba (2010) aponta para as conexões entre os atores do movimento social e os atores da arena político-institucional e para a aposta deles pela luta por dentro do Estado, como estratégia de transformação social. Para os conselheiros do segmento movimento popular, tanto a criação do Concidades, instância nacional da gestão democrática da política urbana, quanto a criação do Ministério das Cidades, instância executiva da política urbana nacional, são processos e resultados da sua experiência histórica. A atuação nestas instâncias integra seu repertório de interação como o Estado e é por meio delas que se efetiva a gestão democrática da cidade, quando contribuem para incidir, formular, decidir e avaliar a política urbana nacional. Para os conselheiros do segmento movimento popular, então, a criação do Concidades supriu a lacuna institucional da instância participativa da política urbana no plano federal, inexistente até 2003.

“Pela primeira vez na história do Brasil, a gente viu a história tomar outro rumo, o povo indo discutir, indo planejar e decidir a sua própria vida, seu destino e como ele quer a cidade. E não os governantes fazendo as leis dentro dos gabinetes e sim o povo fazendo suas próprias leis. Porque nós do Movimento somos representantes do povo e estamos criando Instruções Normativas, Portarias, Lei, coisa que antes era só Senador, Deputado que fazia.” (Roseane Patrícia – CMP)

Lopes & Pires (2010) analisam a evolução e algumas das características dos conselhos de políticas no Brasil no âmbito do governo federal. Em relação à criação de conselhos, os autores constatam que, entre os anos 1990 e 2002, durante os governos dos presidentes Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, a média de criação de conselhos foi de 3,6 por mandato. No governo Lula, entre 2003 e 2010, foram criados em média 7,5 conselhos por mandato. Outra peculiaridade deste governo, ainda conforme estes autores, foi a criação de novos conselhos em áreas com pouca tradição de participação ou em novas áreas de políticas públicas, como é o caso do Concidades. O Ministério das Cidades, braço executivo federal para a política urbana, foi criado em janeiro de 2003, quando foi também criado o Concidades e, em outubro do mesmo ano, foi realizada a 1ª

Conferência das Cidades⁸. Para os conselheiros do movimento popular este espaço institucional é a arena pública, legal e legítima, em que os diferentes atores da política urbana, representados pelos diferentes segmentos que nela têm assento, colocam em pauta seus projetos políticos. A ação institucional no Concidades permitiu dar vazão às demandas reprimidas da sociedade no que tange à política de desenvolvimento urbano, especialmente as demandas dos grupos populares, representados pelos movimentos de moradia.

“Dentro do Ministério das Cidades nós ocupamos um espaço de debate, de influência, de tomada de decisão. Se nós não participássemos deste processo de ocupar para influenciar nas decisões políticas, hoje talvez nós não tivéssemos os grandes avanços que nós temos. Taí colocada a política de saneamento, a habitacional, a de mobilidade urbana. Um conjunto de elementos que hoje a sociedade brasileira tem a partir da intervenção das entidades democráticas populares, num processo de conferências.” (Paulo Cohen – CMP)

Para os conselheiros do movimento popular a ação institucional demonstra a grande capacidade de incidência da sociedade civil sobre a agenda pública do desenvolvimento urbano. E, apesar de poucos anos de funcionamento, se comparado a outros conselhos de políticas públicas importantes, como o de Saúde e de Meio-Ambiente, avaliam que a existência do Concidades permitiu avançar na conquista de direitos para toda a sociedade brasileira.

“Um conselho que consegue dialogar um marco regulatório do saneamento, elaborar, propor e pactuar no governo; colocar pra dentro do Congresso Nacional, conseguir pactuar dentro do Congresso Nacional e contribuir pra que o Congresso Nacional aprovasse uma lei que há vinte e cinco anos não tinha, isso já é um imenso de um avanço! Um conselho que conseguiu fazer com que o Congresso Nacional tirasse do fundo da gaveta o primeiro projeto de iniciativa popular, que tava preso no Congresso há treze anos, que consegue elaborar, discutir, propor para o governo e fazer o governo encaminhar para o Congresso Nacional o marco regulatório da mobilidade urbana, a reforma da política de regularização fundiária do Brasil, essas coisas são ganhos políticos do Concidades”. (Miguel Lobato – MNML)

A implantação da arena institucional do Concidades em que tomam parte os diferentes atores sociais que representam as forças que constroem a cidade é, para eles, um dos elementos significativos do processo de reconhecimento do protagonismo do movimento popular como sujeito político da arena da política urbana.

⁸ A primeira Reunião Ordinária do Concidades foi realizada seis meses depois, em abril de 2004.

“O fato de estar conselheira em alguns momentos chega a beneficiar. Não de forma pessoal, mas para ajudar determinadas comunidades, determinados grupos, com esta representação. Você falar ‘olha, é conselheira do Concidades, do Ministério das Cidades’ isto traz um diálogo mais aberto. Por outro lado, isto traz também muita responsabilidade. As pessoas colocam em você a expectativa de levar pra Brasília, para o Ministério as necessidades, as inquietações locais. E isto não passa só pelas pessoas comuns, da base. Por exemplo, agora com o Plano de Habitação de Interesse Social Municipal, recebi ligações de técnicas pedindo ‘vê lá como é que a gente faz pra prorrogar o prazo’. O município não se preocupou devidamente e agora está querendo fazer o plano, mas o profissional sente a responsabilidade por esta política que foi criada pelo Ministério e ele percebe o avanço que isto representa e a importância de reconhecer o Concidades e pede ‘veja lá se dá pra prorrogar pra gente fazer um trabalho decente, não queremos fazer por fazer’. A representação é fruto do nosso trabalho, do respeito à instituição que você representa, do que você também representa e passa a representar localmente. Mas isto também tem um este viés de ser um conselheiro do Concidades. Os próprios gestores ligam pra saber das informações, de ter um link. Então isto é muito positivo.” (Vitória – União).

“Eu tô hoje no Comitê de Saneamento Ambiental. Temos os Planos Municipais de Saneamento Básico que são participativos. Então a gente consegue fazer com que isto chegue lá na ponta, lá nos municípios, onde se dá a vida cotidiana. No caso específico do saneamento que eu citei, a gente vê que lá na ponta a gente tem que mudar mentalidades, tem muita coisa pra acontecer ainda, mas é um suporte. Quando a gente volta pra base, para o nosso estado, como Conselheiro Nacional das Cidades, a gente tem uma força muito grande e vê que esta força consegue influenciar positivamente lá na ponta, na própria qualidade de vida das pessoas, no próprio protagonismo lá na ponta, porque o protagonismo não se dá só aqui.” (Peixe – Conam).

O Concidades possibilita colocarem-se em condição de igualdade política em relação aos demais atores da política urbana, quanto às oportunidades de incidência sobre as ações desta política pública e seus recursos. Para os conselheiros este espaço é a arena em que devem ocorrer o debate e as disputas das propostas, bem como onde devem ser expostos os conflitos e as divergências e onde devem ser negociados os consensos possíveis em relação aos diferentes projetos de cidade e sociedade.

“Não podemos perder de vista nunca que este é um espaço de disputa. E o movimento está neste espaço de disputa. E a disputa pode ocorrer sim em campos e em espaços que não são na rua e aí você vai pra outras estratégias. E o Concidades é isto, um espaço de disputa, de correlações de forças mesmo, e estamos ali representados. Então, ganhamos quando estamos num espaço de disputa mais aberta porque se negocia mais claramente. Você vai até para o conflito, mas todas as partes sabem o que o outro está querendo. E então é mais claro e mais respeitado também porque cada um sabe do potencial do outro, da história do outro e se respeita mutuamente.” (Vitória – União)

“Pela Constituição você tem que ter a participação e o controle social. Então, onde você atua com participação e controle social? A partir dos conselhos, onde você pode deliberar sobre aquela política. Nenhum conselho pode deixar de ter a participação dos movimentos sociais, dos movimentos populares. Os espaços institucionais são espaços que nós chamamos de correlação de forças, de expressão de pensamentos, de ideias, onde agente converge e diverge e aprofunda pra poder avançar. Qualquer espaço constituído como conselho, ele tem a participação, que é o controle social, seja no formato do Concidades, da Assistência Social, da Saúde, cada um tem o seu formato. Mas ali é onde a gente está propondo, se colocando pra fazer o debate, com todas as diferenças as e divergências.” (Bartíria – Conam)

Para os conselheiros uma das principais conquistas da ação institucionalizada por meio do Concidades diz respeito à discussão, de forma participativa, dos temas da reforma urbana. Os conselhos tendem a ser constituídos pelos atores sociais que historicamente atuam no setor ou em sua área de política pública (CUNHA, 2000). No caso do Concidades, ele é formado por segmentos que expressam os variados interesses da sociedade civil, do poder público e do setor empresarial. Para os conselheiros do movimento popular a implantação do Concidades, instância de gestão participativa e democrática, possibilitou colocar na mesma arena de debate, interesses divergentes, conflitivos e antagônicos, historicamente presentes na sociedade brasileira. A ação institucionalizada possibilita e reveste as práticas do movimento popular de moradia de um novo significado.

“Nós passamos também a propor. As conferências são um espaço para propor, o espaço do Concidades é um espaço para propor. Então passamos também a ser propositivos e não só reivindicativos.” (Bartíria - Conam)

“Teve etapas da nossa luta. A etapa da gente se organizar sem a gente poder, durante os militares. A etapa que a gente se organizou e em que a gente era um movimento de luta. Teve um momento em que a gente foi um movimento meramente reivindicatório, das coisas assistencialistas e imediatas. Depois, na década de noventa, nós passamos a ser um movimento que disputa e propõe as políticas públicas, se transformou num movimento que formata, propõe e disputa as políticas públicas, passamos a ser um movimento mais propositivo.” (Miguel Lobato – MNLM)

Se antes eram apenas grupos de pressão, com a ação institucional transformam-se em grupos de interlocução. Se antes buscavam apenas o atendimento de demandas imediatas, de curto prazo e locais, com a ação institucionalizada passam a incidir e atuar sobre a formulação de diretrizes de demandas ampliadas e estruturadas, de longo prazo. As contribuições feitas no plano institucional, especialmente aquelas relacionadas à moradia, habitação e regularização fundiária, que deram corpo às ações iniciais do Ministério das

Cidades, reforçam seu protagonismo como atores legítimos para propor e incidir na esfera política com soluções válidas, viáveis e de expressão nacional.

“Toda nossa luta foi pra construir um espaço institucional que tivesse relação com o debate urbano, com a questão da moradia. Como a gente sempre fazia uma avaliação sobre o déficit habitacional, o foco na moradia estava mais presente. Mas o acúmulo foi nos levando a compreender que não adianta só ter teto se não tem saneamento. Não adianta ter saneamento se não tiver energia elétrica, saúde, lazer, benfeitorias que dá uma dignidade pra uma família”. (Beto Aguiar – MNML)

O Concidades também é para eles um espaço de aprendizagem política. As experiências nele vividas permitem o reconhecimento mútuo entre os atores políticos do setor. A ação institucional provoca o aprendizado sobre o outro, sobre a burocracia, sobre as limitações da própria administração pública.

“Nós também fomos aprendendo a fazer a trocar ideias com os outros setores, nós também fomos aprendendo a acumular tecnicamente, que também sempre foi um problema nosso. Nós sempre fazíamos o discurso ‘Nós sabemos! O arquiteto não sabe nem botar um tijolo, segurar uma colher’. Mas nós começamos a ver a importância da técnica. E isto ainda vai continuar. Nós teremos ainda o que discutir, o que avançar, o que trocar.” (Beto Aguiar - MNML)

Alianças e pactos que a princípio pareciam impossíveis, especialmente com o segmento empresarial, por exemplo, são negociados em torno de consensos que permitam um resultado social mais amplo. Neste espaço aprendem que não são os únicos atores políticos da arena institucional, apesar de suas demandas representarem as necessidades mais básicas e mais prementes de boa parte da população brasileira.

“Nesta participação no Concidades, o que foi mais complicado para nós foi ter a participação de empresários, de entidades que não era do convívio da maioria das entidades do segmento. Isto é uma coisa que é nova e que é um aprendizado. Como é que você ganha neste processo? O primeiro processo era a gente entender como trabalhar neste processo de colocar as propostas. Porque a gente propôs entendendo que a nossa proposta deveria prevalecer. E tínhamos que entender agora, que outros não entenderiam aquela proposta. Isso foi e é difícil, mas hoje já é mais tranquilo. Fazer estes pactos, que não é muito o nosso processo, e fazer a pactuação, que é muito mais complicada com estes setores pra avançar nas políticas, isto foi um processo. E isto é um aprendizado. É onde você consegue elevar o Concidades a um patamar maior de incidência.” (Bartíria – Conam)

“Outro dia destes, eu e outros conselheiros nacionais, sentamos com o Secretário de Desenvolvimento Urbano pra discutir com ele a participação no Concidades, uma representação do governo do estado do Pará no Concidades, e a efetiva instalação do Conselho Estadual. E só é possível agora porque nós amadurecemos nesta convivência como governo federal, poder público federal, poder público estadual. Tem conselheiro de

poder público que até parece de movimento popular, o contrário, pela convivência com a gente. Por exemplo, fizemos o encontro da União em Belo Horizonte e conselheiros do poder público foram para o encontro e passaram três dias com a gente. Isto só foi possível por conta desta convivência. (Alcir Matos – União)

Porém, se por um lado a ação institucional propicia conquistas, por outro também provoca a reflexão sobre os limites destas novas instâncias participativas. Tatagiba (2010) aborda os desafios e dilemas vividos pelos movimentos sociais em sua interação com o Estado. Conforme coloca a autora, em se tratando da recente história democrática brasileira, há uma relação intrínseca entre a ampliação das oportunidades de participação dos movimentos sociais e a ascensão ao poder de governos de esquerda, seja ao nível local, seja ao nível federal. No caso dos movimentos de moradia de São Paulo estudados pela autora, esta interação é marcada por uma tensão entre os princípios de eficácia política e autonomia dos movimentos de moradia. Ao interagirem com o Estado, os movimentos experimentam dilemas relativos tanto às escolhas que devem fazer para ter suas demandas atendidas, quanto às escolhas que impõem aos governos de esquerda.

Neste sentido, a ação por dentro do Estado, ao mesmo tempo em que vista por eles como uma oportunidade para colocar na arena política institucional as demandas dos grupos que representam, também se configura como uma oportunidade limitada. A ação institucional não implica, necessariamente, que tenham suas demandas atendidas, em função das limitações legais e das condicionantes políticas.

Questões como o conflito entre a urgência das demandas relacionadas ao déficit de moradia e habitação, e as formalidades legais e burocráticas exigidas pelo Estado; ou entre o conhecimento popular e o conhecimento técnico-burocrático; ou conflitos entre demandas dos vários segmentos presentes no Conciudades, provocam a reflexão e o aprendizado sobre a relativização das próprias demanda como segmento. Uma vez inseridos no plano da arena pública institucional permite perceberem ser necessário atuar de forma relacional com os outros segmentos e outros atores presentes.

“Nós sabemos que mesmo com a criação do Conciudades e mesmo com um governo democrático e popular, como foi o governo Lula, não seria fácil. Não seria fácil porque era uma novidade para o próprio governo ter um Ministério das Cidades e um conselho onde estavam todos os segmentos. Porque antes o Movimento fazia um grande enfrentamento aqui fora com a burguesia, que seriam os empresários da construção civil. E hoje, nós estamos ao lado deles, destes mesmos burgueses, que hoje estão se tornando parceiros do Movimento, não todos, mas alguns.” (Raimundo Leal - Conam)

As dificuldades vivenciadas reforçam a perspectiva que a ação institucional por meio do Concidades se trata de uma experiência possível, em experimentação e consolidação, sujeita a ajustes, em “fase de teste” (sic). Por isto mesmo, para eles a ação institucional não anula suas outras formas de ação. Então, entendem que não é possível prescindir da ação de rua e da ação política fora do Estado, por meio de seus instrumentos de interação e pressão característicos - marchas, ocupações, invasões de prédios públicos, acampamentos, mobilização de rua para pressão de autoridades nos diversos níveis de governo. Neste sentido, não prescindem de lançar mão destes recursos, quando necessário, pois são eles que garantem sua identidade e atuação como atores políticos autônomos em relação ao Estado.

“Nós crescemos na rua sempre dando chutão em porta pra poder ser ouvido. Os conselhos representam avanços no sentido de que agora, a gente senta na mesa com os caras e vai dizer pra eles nossas propostas. É importante a democracia representativa dos conselhos, porque senão a gente fica sem espaço pra diálogo, mas não existe uma ação sem a outra.” (Alcir Matos – União)

“Continuamos fazendo o mesmo processo. Nossas entidades continuam reivindicando, fechando rua, fazendo ato, fazendo jornadas, indo na porta da prefeitura, tanto as quatro entidades, quanto só a Conam, só a União, por exemplo. Cada uma faz o seu movimento. Nós nunca perdemos por estarmos em espaços institucionais. Nas instâncias onde se vai definir a política, nas instâncias de participação de controle social, nestes espaços há um ganho de participar. Isto é um ganho. O que não podemos é entender que é este o processo que vai dar conta.” (Bartíria – Conam)

Para os conselheiros os dois espaços de ação, o da rua e o institucional, são necessários e imprescindíveis porque ambos são formas de ação política. A ação na rua é o seu capital político e sua principal identidade como organizações populares da sociedade civil. Já a ação institucional é o palco onde se desenrola a ação política, no plano da interação como o Estado, e é um espaço aberto e conquistado por eles.

“Quando a gente veio, quando se formou o Ministério, quando se formou o Concidades, a gente achou que teria um diálogo mais fácil. E isto não é verdade. Sem o povo na rua você não tem o diálogo. Então, tem hora que se você não por o povo na rua, não vai ter abertura. Mas o avanço da discussão, da gente colocar como tema, como discussão, a reforma urbana, as políticas com participação popular - isto eu acho que avançou” (Julieta Abraão - CMP).

Esta ação e seus resultados, contudo, se ocorrem a passos lentos, com avanços e retrocessos, perdas e conquistas; cedendo em algumas situações, radicalizando em outras, quando necessário. O importante para eles, acima de tudo, é a possibilidade do exercício dos direitos políticos e sociais que garantem a participação dos cidadãos nas políticas públicas para as cidades, assim como assegurar seu protagonismo no processo de gestão democrática e participativa da política urbana nacional. A ação institucional por meio do Concidades permitiu dar corpo aos direitos e conquistas que eles próprios, como atores do campo da política urbana, por meio da sua trajetória e capital político, ajudaram a construir.

“Nesta ação institucional, nós tivemos muitos ganhos. O grau de organização deste país continua avançando, a consciência do povo brasileiro continua avançando. Ninguém vê o povo brasileiro retrocedendo na sua concepção de organização do Estado, de participação, de envolvimento, de democratização, de mudanças. Como é que se pode dizer que é um retrocesso? Um retrocesso em que sentido? As grandes massas nas ruas no sentido de fazer grandes protestos, grandes passeatas, de cinquenta mil pessoas, cem mil pessoas, algumas e até na Esplanada dos Ministérios, já fizemos. Agora estamos numa outra realidade. A intensidade dessas manifestações, você faz quando não há diálogo. Então, o processo institucional permite avanços.” (Paulo Cohen – CMP).

Entretanto, muitas das questões desta arena política tornam-se mais sensíveis por tratar-se de um setor de incidência de políticas públicas que ainda não está plenamente constituído ou consolidado. O Concidades, assim como outros conselhos nacionais, como os de Igualdade Racial, Segurança Alimentar, Juventude, Combate à Corrupção, foram criados no governo Lula e tratam de políticas recém-inauguradas (PIRES, 2010). Se outras áreas como Saúde, Educação e Meio-Ambiente, têm sua política setorial, seus programas e ações melhor delineados ou já consolidados, o mesmo não se pode dizer da política urbana e de seu conselho. Tanto o Ministério das Cidades quanto a instância de gestão participativa da política urbana estão em processo de constituição e consolidação. No caso da política urbana, a também recente inserção do Ministério das Cidades no arranjo institucional do poder Executivo federal tende a amplificar as dificuldades identificadas e vividas pelos conselheiros.

3. 2) Limites e desafios

Avritzer (2011), em balanço sobre a participação no Brasil, revela que hoje os estudos sobre as instâncias participativas têm procurado entender sua real

efetividade. Para Lavallo (2011), Wrangler (2011) e Pires (2011) não se trata, então, apenas, de analisar o caráter democrático e participativo destas instâncias, mas também de analisar os impactos que se esperam das políticas públicas nela operadas. Questões relativas ao seu desenho institucional e funcionamento bem como ao exercício de deliberação nestes espaços são tratadas na literatura sobre o tema como elementos que influenciam a efetividade destas instâncias, seja limitando, seja potencializando as políticas públicas.

Nas respostas dos conselheiros do movimento popular elementos dessa natureza são apontados por eles como problemas e dificuldades que, de uma forma geral, impõem limites aos resultados do Concidades. Os problemas e dificuldades apresentadas pelos conselheiros compreendem desde aqueles de natureza operacional-burocrática até os de natureza política. O entendimento comum entre os entrevistados é que elas vêm impactando negativamente a implementação da política de desenvolvimento urbano e os programas e ações para as cidades instituídos com a criação do Ministério das Cidades e com a 1ª Conferência das Cidades. Tal entendimento foi, inclusive, o mote dos debates da 4ª Conferência das Cidades, em 2010, cujo tema central foram os avanços, dificuldades e desafios na implementação da política de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2009).

Com relação às várias dificuldades vividas, os conselheiros apontam problemas internos ao Ministério das Cidades bem como problemas externos a este Ministério. No plano interno elas dizem respeito, de uma forma geral, às condições de funcionamento do Concidades. No plano externo elas dizem respeito à uma cultura política nacional pouco orientada à participação dos cidadãos na gestão pública. As várias dificuldades vivenciadas são entendidas pelos conselheiros como enfraquecimento institucional do Concidades.

Em relação aos primeiros, uma das dificuldades diz respeito às restrições e contingenciamentos orçamentários relativos às passagens e diárias para a realização das próprias atividades do Concidades⁹. Os contingenciamentos acabam por inviabilizar as Reuniões Ordinárias, as reuniões dos Grupos de Trabalho, as Reuniões Extraordinárias dos Comitês Técnicos Setoriais (de Saneamento, Habitação, Mobilidade e Programas Urbanos) e a participação em eventos em que é oportuna a representação do Concidades.

⁹ Tal situação esteve bastante evidenciada em função dos contingenciamentos orçamentários, durante o processo de transição de governos, ao final de 2010 e início de 2011.

Outra dificuldade interna diz respeito à estrutura administrativa de apoio do Concidades, cujo corpo técnico no entendimento dos conselheiros é insuficiente, flutuante e nem sempre especializado o suficiente para garantir o adequado funcionamento e seguimento das ações do Concidades.

“A gente vem para as reuniões, tem falas, tem deliberações e as atas quando vão sair, é pra daí a três meses. Daí a funcionária, por exemplo, hoje, pediu a palavra e disse que é muita coisa pra ela sozinha. Então tem muita debilidade.” (Maria Clara – MNLM)

A periodicidade das reuniões ordinárias, por exemplo, que acontecem a cada quatro meses, impõe limites a uma atuação mais tempestiva e que não sofra de descontinuidade, diante do aumento das demandas que se colocam ao Concidades, as quais vêm, naturalmente, se ampliando ao longo dos anos.

“Pra quem quer se propor a discutir profundamente as questões políticas, a periodicidade das reuniões do Concidades, quatro vezes ao ano, é muito ruim. Você tem aí algumas lacunas de tempo pra poder dar conta de dar respostas às grandes questões. Por exemplo, agora temos algumas questões que não foram planejadas, que é o desrespeito ao cidadão nas obras da Copa. E elas estão aí acontecendo e nós temos que dar conta delas”. (Énio Nonato – Conam)

Outro problema por eles apontado como relevante diz respeito às ausências de representantes do poder público federal. A representação do governo federal não ocorre por meio da disputa da vaga, durante a Conferência das Cidades como acontece com os demais segmentos. Ela acontece em função da prerrogativa regimental de participação assegurada ao poder público federal. O RI estabelece também que a presidência do Concidades, assim como a Coordenação dos Comitês Técnicos compete, respectivamente, ao Ministro das Cidades e aos Secretários Nacionais.

No que tange aos representantes do Ministério das Cidades, as ausências dos titulares foram recorrentes ao longo da gestão Márcio Fortes, entre 2005 e 2010, e da gestão Mário Negromonte, entre 2011 e 2012. Tal situação tornou-se insustentável para o Concidades, como um todo, em dezembro de 2011, quando da realização de parte das entrevistas, e foi assim expressa pelos conselheiros:

“Na última reunião fizemos boicote - que não começava a reunião! Por que veja, eu, no meu caso, pra chegar aqui pra uma reunião, eu levanto às três horas da manhã, saio da minha casa às quatro, pra pegar um voo às seis, chegar aqui às oito e quinze e sentar na reunião às nove. Por que é que o Ministro, que já tá aqui em Brasília, fala que já tem uma agenda no dia da reunião do Concidades, se a minha vida foi programada em cima daquilo? Do mesmo jeito que nós programamos, ele tem que se programar, se ele quer ser o presidente.

Senão ele fala 'Não, eu não quero ser o presidente!'. No Concidades eles [o governo] fizeram questão de ser presidente, então, eles têm que participar!" (Julieta Abraão – CMP)

"Nós do Concidades não queremos dialogar com o governo à base de pressão. Fazer pressão pra o próprio governo descer pra dialogar com os movimentos que foram eleitos em Conferência? Onde tem um regimento! Mas não, você tem que parar a atividade pra fazer pressão pra que uma peça do governo desça pra poder fazer o debate! Então essa relação, hoje, ela não tá bem com os movimentos sociais. E eu digo, não só com os movimentos sociais! A relação não está bem com todo o Concidades, com todos os segmentos que tá, hoje, dentro do Concidades. Que os segmentos não se sentem feliz com a forma como o governo vem tratando o Concidades hoje, porque o diálogo do governo com a sociedade civil não está sendo cem por cento." (Raimundo Leal – Conam)

As ausências bem como mudanças dos titulares nos cargos de liderança, os quais são legalmente investidos de poder de autoridade para tomar decisões, impactam negativamente as atividades do Concidades¹⁰. No que tange às deliberações, é entendimento dos conselheiros que as ausências dos titulares implicam necessariamente alto custo político.

"A troca de Ministro é muito negativa porque cada vez que troca de Ministro é como se a gente fosse pra estaca zero, porque muda equipe, muda tudo e cada um tem uma forma de pensar diferente. Cada Ministro que vem quer colocar as suas regras. Então a gente viu acontecer coisa que não vinha acontecendo antes. A última Portaria do Minha Casa Minha Vida, por exemplo, a 610, saiu sem a contribuição e a participação do Concidades." (Roseane Patrícia – CMP)

Quanto à participação dos representantes do segmento poder público federal, representantes de outras pastas ministeriais, os conselheiros identificam uma progressiva redução na sua participação com o passar dos anos. A percepção generalizada entre os conselheiros é de que, entre os técnicos de governo, a participação é uma formalidade burocrática. Isto é, sua participação se dá no limite do cumprimento das obrigações funcionais como servidores públicos e que não há, por parte dos servidores públicos, um compromisso político para atuação no Concidades.

"Tem gente que tá lá porque o chefe mandou, porque tem que cumprir uma agenda, não se interessa". (Miguel Lobato – MNML)

Para eles as recorrentes ausências dos representantes do Ministério das Cidades bem como dos representantes de outros ministérios, ratifica a sua percepção de que a decisão efetiva sobre as questões da política das cidades

¹⁰ Em suas ausências o presidente do Concidades foi representado pelo Secretário Executivo do Concidades. Contudo, os conselheiros entendem que este é um expediente ao qual se deva recorrer de forma excepcional.

ocorre em outras instâncias de governo, sejam elas políticas ou burocráticas, externas ao Concidades. Ou seja, o entendimento comum entre os conselheiros é que as decisões reais são tomadas em instâncias políticas fora desta arena institucional, fora da arena nacional de gestão democrática das cidades.

Com relação aos representantes do Ministério das Cidades avaliam, ainda, que há um conflito entre as práticas e concepções político-partidárias dos atuais titulares desta pasta e a natureza e concepção participativa na qual está baseada a gestão democrática das cidades, que fundamenta o Concidades. Inicialmente administrada pelo PT, desde 2005 a pasta é gerida pelo Partido Progressista (PP), que no espectro ideológico dos partidos presentes no cenário político brasileiro desde 1980, situa-se no campo da direita. Para os conselheiros tal situação implica descompasso entre os significados políticos atribuídos ao Concidades pelos conselheiros do movimento popular e pelos titulares do Ministério das Cidades.

Entretanto, para os conselheiros as diferenças ideológicas não se apresentam como barreiras ao diálogo porque para eles o Concidades, por abrigar a participação das diferentes forças presentes na sociedade, é um espaço institucional público que se rege pelo interesse público. O fato, por exemplo, de no Concidades tomar assento o setor empresarial, que representa as forças do mercado e do capital, cujos interesses, por princípio, conflitam com as demandas dos segmentos populares é um exemplo do seu caráter público e participativo. Porém, para os conselheiros, as diferentes legendas partidárias têm culturas políticas diferentes em relação à administração da máquina pública e aos significados do Concidades, o que repercute no funcionamento do Concidades e, por extensão, no Ministério das Cidades.

No entendimento dos conselheiros é necessário investir o Concidades da institucionalidade devida, de tal forma que suas funções e desempenho como instância de gestão participativa e controle social da política de desenvolvimento urbano não sejam impactados em função da legenda partidária à frente da pasta. Neste quadro a subordinação direta do Concidades ao Ministério das Cidades, no atual arranjo institucional da pasta, amplifica as dificuldades vividas. Tal situação impacta negativamente para eles, por exemplo, nas deliberações do Concidades.

Outro elemento apontado pelos conselheiros como dificuldade é a falta de coesão e integração entre as ações setoriais internas desenvolvidas pelas quatro áreas finalísticas em que se estrutura o Ministério das Cidades - saneamento,

habitação, programas urbanos e regularização fundiária e mobilidade urbana. As ações e programas destas áreas, anteriormente dispersas em outros Ministérios ou setores e órgãos de governo até 2003, competem hoje ao Ministério das Cidades. Contudo, a aglutinação de ações desta natureza no Ministério das Cidades não espelhou, ainda, uma nova forma de pensar as cidades no plano do cotidiano da administração. Para os conselheiros a dificuldade de integração técnica entre as quatro Secretarias finalísticas dificulta e repercute negativamente na implantação dos programas e ações da política urbana.

“Você tem técnicos que entendem muito de saneamento, mas não entendem de mobilidade. Quando entende de mobilidade, não entende de habitação. Então, isto dificulta muito.” (Marcos Landa – MNLM).

“Nós achamos que temos quatro Ministérios dentro de um Ministério só. Um não dialoga com o outro, cada um faz sua política, do seu jeito.” (Beto Aguiar – MNLM)

No entendimento dos conselheiros superar a visão fragmentada da cidade é um dos grandes esforços institucionais que se colocam ao Ministério das Cidades. Isto significa uma mudança de cultura em relação a como pensar a cidade no âmbito da administração pública. Implica criar meios para superar ranços acadêmicos e de formação que se expressam nas práticas profissionais dos quadros técnicos e burocráticos existentes. Também no governo federal são vivenciados os clássicos conflitos entre o conhecimento técnico e o saber popular e é necessário avançar na construção de uma cultura de administração pública que partilhe conhecimento e poder de decisão com o cidadão.

“Uma coisa é você reunir algumas pessoas pra decidir o que o povo quer. Outra coisa é você pôr o povo ali junto! Não é tudo que o povo quer que é possível, mas também não é tudo por que o técnico quer. Isto a gente tá conseguindo, ainda. É difícil. Mas a gente tá conseguindo abrir essa porta do diálogo entre a população e os técnicos, para eles terem estes dois lados.” (Julieta Abraão – CMP)

Além disto, implica pensar as ações setoriais de forma mais harmônica, integrando não apenas entre as quatro secretarias finalísticas, mas também as ações que dizem respeito às cidades também em outros Ministérios e órgãos de governo. Um exemplo disto são as ações de saneamento. Os programas e ações de infraestrutura de saneamento do Ministério das Cidades são focados em cidades com mais de 50 mil habitantes. As ações de saneamento para cidades abaixo desta

faixa populacional competem à Funasa/Ministério da Saúde. A dificuldade em tratar das ações da política para as cidades, que são executadas. A conselheira Bartíria aborda as peculiaridades das políticas e ações para as cidades sobre as quais incide o Concidades:

“Todos os conselhos têm dificuldades de funcionamento e sobre o seu entendimento. Cada conselho tem a sua particularidade. O das Cidades, por ser um conselho de uma política urbana, ele trata de transporte, saneamento, habitação. Mas, olha o complicador: você tem um Ministério dos Transportes. Isto é diferente da Saúde, por exemplo. Na Saúde você trabalha... como se pode dizer... tudo da saúde tá lá dentro do Conselho da Saúde, é uma questão mais de funcionamento dos equipamentos. A Educação, você vai trabalhar com a escola, com os professores, com a universidade, você vai fazer com que a educação tenha que melhorar a grade escolar, o funcionamento. É muito específico. A LOAS, da Assistência Social, você vai trabalhar uma população. É muito específico. Numa cidade, é difícil trabalhar a questão. Como é que você vai trabalhar uma política em que você vai executar obras, fazer com que o um estado, por exemplo, Rio de Janeiro, atue? Então nós temos quatro elementos da política urbana. Se você tivesse só um ministério do Saneamento, você só ia tratar da execução da obra de saneamento ou da habitação. Todas estas outras políticas que a gente está falando, de fora, elas são transversais dentro da política urbana, todas passam por aqui. As políticas dos idosos, das mulheres – as políticas das mulheres, o que é que a política das mulheres busca? – melhor atendimento à mulher, ter uma delegacia da mulher, ter saúde, ter habitação – então onde é que passa? O Ministério do Meio ambiente tem uma política do meio ambiente, que tem um Conselho do Meio Ambiente e a política deles passa pelo Conselho das Cidades, porque tem o problema das enchentes, das bacias e eles tem uma política que converge com a nossa. O Conselho da Saúde você trabalha com a doença para gerar a saúde. O Conselho das Cidades você trabalha com a vida das pessoas que vivem nas cidades e se você não tiver saneamento, são eles que vão ter que resolver o problema! Mas nós é que deveríamos resolver pra eles não terem problema! Como é que você trás a política do transporte aqui pra dentro se você tem um Ministério dos Transportes? Então é muito complicado. Então é difícil, até para o governo. Então o Concidades é muito complexo. Nós trabalhamos para a cidade, para fora. (Bartíria – Conam)

Para os conselheiros as dificuldades relacionadas à integração entre as áreas finalísticas repercutem negativamente sobre a política urbana, seus programas e ações, e expressam um descompasso entre os princípios e finalidades da PNDU estabelecidos pela sociedade e os meios utilizados pelo Estado para a sua operacionalização e sua concretização. Acima de tudo, para os conselheiros do movimento popular, a política urbana deve ser feita participativamente. Contudo, a abertura para o diálogo com os técnicos ainda é restrita, o que também para eles é um problema.

Neste sentido, é necessário para eles que seja superada uma cultura que atribui à esfera técnico-burocrática exclusividade sobre a formulação, execução, avaliação das políticas públicas. Além disto, para eles é necessário também reverter a cultura que vêm se criando nos anos recentes, em função da ampliação das formas de participação e interação da sociedade civil com o Estado, de que o

controle social se restringe à fase final do ciclo das políticas públicas. Para os conselheiros o controle social é componente constitucional da política urbana e o seu exercício implica a participação da sociedade em todas as suas fases.

Para os conselheiros do segmento movimento popular quando os diferentes programas e ações, assim como diretrizes técnicas e legais e destinação de recursos não são submetidos ao Concidades, seja em seu plenário ou em seus Comitês Técnicos, também não se atende ao componente participativo da política urbana. Dessa forma se explicita, para eles, uma desvinculação entre a ação do Concidades, que necessariamente deveria nortear as ações das quatro secretarias finalísticas e os desdobramentos institucionais delas no plano do Ministério das Cidades. Neste sentido, um dos principais problemas apontados pelos conselheiros diz respeito ao fato de que as resoluções do Concidades não vêm sendo colocadas em prática ou observadas pelo próprio Ministério das Cidades.

“Não estamos contentes porque, em termos de Resoluções, tudo o que se aprova não está sendo cumprido!” (Raimundo Leal – Conam)

De acordo com o EC compete a União legislar sobre normas de direito urbanístico e normas e diretrizes gerais sobre a cooperação entre os entes federados em relação à política urbana. Além disto, o EC estabelece a gestão democrática das cidades, por meio de órgãos colegiados, nas três esferas de governo, com diretriz desta política. Os marcos legais e institucionais que criam e regulamentam o funcionamento do Concidades estabelecem a sua natureza deliberativa. O RI define, ainda, finalidades da política urbana, quais sejam: estudar, formular e propor diretrizes. Diante deste arranjo legal-institucional então, o entendimento dos conselheiros é que as deliberações do Concidades, realizadas por meio de suas resoluções, têm caráter vinculante e, portanto, deveriam ser plenamente observadas. Contudo, entendem que o Ministério das Cidades não investe o Concidades de real poder deliberativo. Um indicador desta situação é a paulatina extensão dos prazos de ratificação das decisões tomadas pelo Concidades, pelo seu presidente, no caso o Ministro das Cidades, diante de deliberações que repercutem em outras esferas de governo ou órgãos federais.

Quanto às resoluções do Concidades mais especificamente, Cavalcanti (2009) ao analisar o desempenho do Concidades no que tange à sua eficácia, demonstra o progressivo aumento do tempo médio de aprovação das Resoluções

pelo seu presidente, ao longo da existência do Concidades. Conforme a autora o primeiro ponto de inflexão é em 2005, quando a média de aprovação das resoluções sobe de 13 para 53 dias. O segundo ponto de inflexão acontece com o lançamento do PAC, em 2007. Neste caso, houve uma diminuição no número de resoluções aprovadas e aumento no intervalo de tempo de aprovação (ibidem, p 145-148). Para a autora, este quadro “*significa uma perda gradativa de espaço político e de negociação participativa das políticas públicas*” (ibidem, p. 49).

Lopes & Pires (2010) em análise sobre os conselhos de políticas existentes no governo federal hoje, classifica-os em consultivos, deliberativos ou normativos. Esta classificação deriva das funções, natureza e atribuições dos conselhos estabelecidas nas suas leis, decretos de criação e regimentos internos. Dentre os 31 conselhos analisados pelos autores, 18 são deliberativos e 13 consultivos. Os autores também apontam para o fato de que a maioria dos conselhos criados no governo Lula é de natureza consultiva e não deliberativa. Isto significa dizer que suas decisões não são vinculantes em relação às políticas públicas a eles associadas. Em relação à composição e representação os autores constatam que, de maneira geral, a representação da sociedade civil se sobrepõe à representação de governo, cujos números correspondem respectivamente a 55% e 45%. Contudo, nos conselhos com maior poder de decisão, como é o caso dos conselhos deliberativos, a representação dos dois segmentos se aproxima da paridade (53% da sociedade civil e 47% do governo)¹¹. Os autores classificam o Concidades como deliberativo, portanto suas deliberações são vinculantes.

Porém, os conselheiros avaliam que nem tudo o que decidem ou deliberam se torna efetivo. No seu entendimento há uma persistente negação das funções, das atribuições e do poder do Concidades em relação à política urbana. Neste contexto os conselheiros trazem à tona os conflitos relacionados à natureza do Concidades.

“Nós temos pautado a questão de ser um conselho deliberativo, não apenas consultivo. Isto é uma das principais questões e que nós estamos no debate permanente e não é só dos quatro segmentos. Pra ser justo, é uma demanda de todos os setores que fazem parte do Conselho das Cidades. Isto é fundamental” (Paulo Cohen – CMP)

“Nós sabemos que tem várias políticas que hoje não passam pelo Concidades e deveriam passar para uma discussão mais aprofundada com a sociedade. Não só com o movimento popular, mas com os trabalhadores, com as universidades, as ONGs, o poder público municipal, estadual. Se este debate fosse mais real dentro do Concidades, se ele tivesse um papel mais deliberativo, com certeza o poder seria maior, não só o poder do Concidades, mas das políticas públicas, que passando por dentro do Concidades seriam

¹¹ Nos conselhos consultivos a mesma proporção corresponde a 42% de representantes do governo e a 58% da sociedade civil (PIRES, ibidem).

implementadas com mais força. O próprio Ministério das Cidades seria mais fortalecido. O Concidades deveria ter um papel mais deliberativo.” (Peixe – Conam)

Para os conselheiros do segmento movimento popular os problemas e dificuldades aparentes relacionados às questões internas ao Ministério das Cidades, revelam um problema de essência, de fundo, que é o do significado político das instâncias participativas, como o Concidades, para o exercício de direitos políticos e sociais instituídos e assegurados pela CF/88 e da gestão democrática das cidades, assegurada pelo EC. Trata-se, para eles, de conflitos de projetos de sociedade que se expressam no plano da administração pública e do governo, por meio das autoridades e agentes burocráticos do Estado, as quais tendem a ser mais ou menos impermeáveis e refratários à incidência da sociedade sobre as próprias ações do Estado. Os conselhos de políticas públicas expressam conflitos e disputas de projetos hegemônicos distintos, dos vários atores do jogo político nacional. Então, tornar ou não efetiva uma deliberação do Concidades, realizar ou não suas reuniões, ausentar-se ou não das atividades programadas em plenário ou nos comitês técnicos, debater ou não ações de governo e seus programas no âmbito desta instância participativa, expressam, na verdade, embates entre projetos de sociedade mais ou menos participativos, mais ou menos inclusivos, mais ou menos democráticos existentes na sociedade brasileira hoje.

“É inadmissível dizer ‘Olha, não vai ter reunião porque não tem dinheiro!’ Tem que ter! Se é prioridade do governo esta concepção, tem que ter dinheiro garantido pra tudo. Então o governo tem que assumir isto como seu princípio de governar – ‘olha meu princípio de governar é a partir da gestão democrática que a Constituição brasileira prevê. Pra fazer isto custa tanto e tá aqui o dinheiro pra fazer’. Tá precisando então que o governo atual assuma publicamente esta concepção de conselho, de participação popular, de gestão democrática. Por exemplo, acabamos de participar no debate sobre o PPA. Chamaram o Fórum Interconselhos, chamaram Seminário sobre participação social, abriram uma mesa de negociação com os quatro Movimentos. Perfeito... Na aparência!” (Alcir Matos – União)

Para eles então, muitos dos problemas vivenciados no Concidades também fazem parte do contexto político-democrático mais amplo, comum a todos os demais conselhos de políticas públicas, que diz respeito à fragilidade do arranjo institucional-legal das instâncias de participação da sociedade civil implantadas durante o governo Lula. Ainda que haja uma continuidade partidária no âmbito do Executivo federal, avaliam que há uma insegurança em relação à real opção do atual governo

Dilma Roussef pela participação social, bem como das suas potencialidades democráticas na administração pública.

“Com o Olívio Dutra, desde o primeiro momento do surgimento do Conselho das Cidades, foi quando nós mais avançamos com as políticas públicas porque foi onde nós começamos a debater as primeiras leis das políticas. Com o segundo ministro, o Márcio Fortes, foi só pra implantação das políticas né, mas eu também posso dizer que tivemos um grande avanço. Por final, já com saída do Lula, o Ministério começou a dar uma baixa por causa de recurso, de outras coisas. Agora, com o surgimento do novo governo, com a mudança de Ministério, eu não sei se o Ministério e o Concidades tá procurando se adaptar dentro da esfera da máquina pública ou se não há mais interesse do novo Ministro ou do governo, de debater política com esse conselho. Porque o que a gente vê é o desinteresse desse novo Ministro e seu secretário. A gente ainda tá querendo entender. Por isto estamos agendando essa reunião a própria presidente, com o Ministro, com a presidente pra gente entender “o Concidades ainda é importante pra este governo como era importante para o governo Lula?”, porque era importante para o governo Lula. (Raimundo Leal – Conam)

Neste contexto, dificuldades internas e externas expressam os conflitos entre os distintos projetos políticos que implicam maior ou menor participação da sociedade civil. Ambas, por sua vez, provocam e revelam a fragilidade institucional do Concidades como arena política da PNDU. O Concidades integra o arranjo institucional do Ministério das Cidades e é a instância nacional de gestão democrática e participativa da política urbana, prevista no EC. Uma vez que a instância executiva federal a quem compete à política urbana é o Ministério das Cidades, a fragilidade do Concidades revela, para eles, uma fragilidade do próprio Ministério das Cidades. Por sua vez, fragilidade da institucionalidade do Concidades denota a fragilidade da institucionalidade da política urbana perante o conjunto das demais políticas setoriais.

Sendo ambos, Ministério das Cidades e Concidades, componentes do arranjo institucional para a execução da política para as cidades, a fragilidade de um implica a fragilidade de outro e vice-versa. Dito de outra forma, se um deles for fortalecido ou enfraquecido, necessariamente o outro também o será. Então para eles, enquanto o Concidades for institucionalmente frágil é porque a política para as cidades bem como todas as suas conquistas e desdobramentos ainda são frágeis. No entendimento dos Conselheiros as dificuldades enfrentadas ao longo dos anos expressam um enfraquecimento desta instância participativa e não o contrário.

No plano interno isto se expressa, por exemplo, nos trabalhos dos Comitês Técnicos. Regimentalmente definidos como instâncias de formulação e debate técnico das ações setoriais, os conselheiros entendem que neles, hoje, não há debate substantivo de propostas, não há construção coletiva. Eles avaliam que,

cada vez mais, os comitês funcionam apenas como espaço de referendo do que já está previamente definido nas instâncias políticas e técnico-burocráticas. Portanto, no âmbito do plenário do Concidades a deliberação não é efetiva uma vez que o que é submetido à deliberação do plenário do Concidades não foi debatido na instância técnica criada para propiciar o debate técnico e instrumentalização dos conselheiros para a deliberação, os Comitês Técnicos.

No âmbito externo o enfraquecimento se expressa nos conflitos conceituais, institucionais e operacionais entre a PNDU e dois importantes programas de governo, o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Criado em 2007, o PAC tem como finalidade estimular o crescimento econômico mediante investimentos em infraestrutura. No caso da infraestrutura urbana, os investimentos estão focados em saneamento, urbanização de favelas e habitação. Já o MVMC, criado em 2008, é um programa de estímulo à construção civil, com foco na construção de moradia e subsídio para famílias cuja faixa de renda gira entre zero e três salários mínimos (CEF, 2011). O status estratégico atribuído ao PAC, bem como o caráter emergencial do MVMC – implantado como estratégia econômica anticíclica do governo federal brasileiro face à crise econômica internacional - implicou o tratamento diferenciado de ambos no plano da administração federal. No entendimento dos conselheiros uma estratégia de governo e seu processo de execução foram transformados nos fins e meios da política urbana. E, por isto mesmo não permitem que esta política possa alcançar plenamente seus objetivos.

“A mobilidade acabou agora que ficou muito dentro do PAC da Copa! Pra gente também acaba sendo uma fragilidade porque teve que acontecer uma Copa do Mundo. Um PAC que já estava sendo discutido, que já estava sendo pensado – o PAC da Mobilidade – acabou vindo para o PAC da Copa. Inclusive o maior investimento do PAC Copa é o da mobilidade, é muito dinheiro, se diz ‘nunca teve tanto dinheiro assim’. Bom, mas e se a Copa não acontecesse? Não deveria existir o PAC Mobilidade? Então eu acho que se perde muito quando se associa à uma política daquele momento, como um espetáculo mundial. Então a fragilidade é nisto, sair de uma esfera da política mesmo de mobilidade para ir para a esfera do evento esportivo. Deveria acontecer de uma forma mais amarrada.” (Vitória – União)

“O programa Minha Casa Minha Vida foi um programa criado numa determinada situação em que o país vivia, em crise, e era uma das saídas pra gerar emprego e movimentar a economia. E se optou pelo formato de programa pra poder ter essa agilidade de implantação. Isto pode ser compreendido até um determinado nível, mas transformar isto em política de governo é que é um grande equívoco porque joga fora todo o esforço de construir essas políticas que a gente tá falando.” (Énio Nonato – Conam)

Para os conselheiros na medida em que o Concidades não é acionado para incidir integralmente sobre programas e políticas que tratam das questões urbanas e dos problemas das cidades, não há garantia da sua continuidade e perenidade. Portanto, ainda que válidos e necessários e ainda que por meio deles estejam sendo investidos recursos para reduzir vários déficits de cidadania relacionados às cidades, para eles a eficácia destes programas é restrita porque associadas à uma política de governo, temporalmente demarcada, e não à uma política de Estado, perene e permanente. Tal questão adquire maior vulto em relação ao MVMC, dada a vinculação histórica e política das quatro entidades nacionais de moradia – CMP, Conam, MNML e União - com a temática, em função do seu protagonismo na constituição deste campo de direitos.

O desenho do MVMC bem como seus beneficiários, formas e fontes de financiamento e resultados que se pretende atingir são componentes da Política Nacional Habitação (PNH). Esta política, que também integra a PNDU, foi formulada com a ativa contribuição dos movimentos populares de moradia e seu arranjo legal-institucional agrega vários elementos que são frutos da experiência e ação política dos movimentos de moradia, desde os anos 1980. Este é o caso, por exemplo, da Lei 11.124/2005, que institui o SNHIS.

“A dificuldade do Concidades hoje tá no fato da proposta de desenvolvimento da política urbana do Governo federal ter se baseado no esvaziamento da política que foi gestada por esse próprio conselho. Você tem a questão habitacional, por exemplo, o grande esforço que foi pra criar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e vem o Programa Minha Casa Minha Vida, que traz o dinheiro que a gente sempre sonhou em ter pra produção de moradia de interesse social, mas traz através de um programa que elimina todas as exigências pra construção de um sistema político de habitação em todos os níveis, todas as exigências pra que os Municípios e os Estados tivessem acesso a estes recursos e que respeitassem essa produção social, não como uma questão de satisfazer demandas pessoais por interesses políticos. As exigências da política habitacional garantiam que a política habitacional não fosse um balcão de negócios. E o programa Minha Casa Minha Vida elimina todas estas exigências, sem a garantia mínima que o dinheiro está sendo aplicado onde deveria ser aplicado e da maneira como realmente deveria ser aplicado. Então cê tem um esvaziamento da proposta do Sistema Nacional de Habitação e as decisões sobre estes Programas correm por fora do Ministério”. (Énio Nonato – Conam)

O fortalecimento do Concidades como arena da política urbana necessariamente implicaria o fortalecimento do Ministério das Cidades e da nova política pública instituída a partir de 2003. Desta forma seria possível garantir a consolidação e ampliação dos direitos conquistados até agora. Neste contexto institucional, para os conselheiros, o grande desafio que se coloca ao Concidades

hoje é consolidar a política de desenvolvimento urbano, garantindo a perenidade desta política setorial, assegurando sua devida institucionalização, aprimoramento do seu escopo, marcos e diretrizes legais, programas e ações, bem como o seu arranjo institucional de financiamento, implementação, avaliação, gestão e governança.

Quanto ao último item, eles entendem ser necessário rever os papéis, funções e competências da própria instância nacional de gestão democrática das cidades, o Concidades, consolidando, contudo, seu papel como instância legal e legítima de controle social das políticas públicas para as cidades. Para eles o fortalecimento institucional do Concidades diz respeito e passa, necessariamente, pela instituição do SNDU e de um novo marco legal que reforce o caráter deliberativo do Concidades.

A criação e a implantação do SNDU estão previstas desde a 1ª Conferência das Cidades e, em janeiro de 2012, foi finalizada a minuta do seu anteprojeto. Um novo marco legal para o Concidades – que garanta maior efetividade quanto ao seu poder de deliberação - insere-se nesta proposta, que se espelha no arranjo sistêmico das políticas nacionais de saúde, educação e assistência social.

No que tange à política de desenvolvimento urbano, de acordo com a CF/88, sua execução cabe exclusivamente aos municípios. De outro lado, cabe ao governo federal estabelecer suas diretrizes, hoje definidas no EC. Além disto, é competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios (Art. 23, inciso IX – CF/88) promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Se, no contexto da elaboração da CF/88 a descentralização político-administrativa de algumas competências para os municípios foi vista como uma conquista dos entes locais, com o passar dos anos isto não implicou, necessariamente, a melhoria das condições de vida dos cidadãos em seus municípios. Os déficits institucionais e financeiros locais reforçaram a dependência dos entes municipais especialmente em relação à União. Neste quadro, o arranjo institucional sistêmico das políticas sociais, de competência comum às diferentes esferas de governo, viabilizou o cumprimento das obrigações constitucionais. No caso das políticas de saúde, educação e assistência social, uma série de dispositivos legais, como leis, normas e regulamentos, foram implementados, ao longo dos anos, e concorrem para viabilizar a ação cooperada e intrafederativa. Além disto, ainda, também viabilizam o compartilhamento de

responsabilidades entre os entes federados, os diversos atores estatais, sociais e da iniciativa privada. Decorridos quase vinte e cinco anos da promulgação da CF de 1988, avalia-se de forma positiva os resultados produzidos pelos arranjos sistêmicos no que tange à garantia dos direitos sociais dos cidadãos dos vários municípios brasileiros (GRAEF, 2010). De uma forma geral, as experiências de gestão descentralizada, implantadas em diversos Ministérios da área social,

“permitiram a agilização das transferências intrafederativas; a regularidade nos fluxos financeiros e de informações; assim como a gradativa substituição de controles burocráticos pelos controles de resultados e pelo controle social, apoiado na crescente participação social na gestão das políticas.” (idem, p.)

Em função disto, o arranjo institucional destas políticas públicas tornou-se paradigma para outras políticas nacionais. Este modelo de arranjo institucional é também um paradigma para o SNDU. A proposta do PL que fundamenta o SNDU define papéis e atribui responsabilidades aos diferentes atores da política urbana envolvidos (estatais ou não estatais), especialmente em relação aos mecanismos de governança, financiamento, execução e avaliação desta política. Os conselheiros almejam assim tornar efetivo o exercício dos direitos sociais e políticos que convergem no direito à cidade. No que tange ao déficit de moradias e de saneamento, por exemplo, a avaliação dos conselheiros do movimento popular é que esta seria a única forma de garantir a perenidade do aporte de recursos federais para os municípios. Este é então o horizonte futuro do trabalho que se impõe ao Concidades.

“Dez anos depois precisamos avançar mais. Temos dois mandatos do Lula que foram importantes: um pra consolidar o Ministério, o outro pra consolidar políticas para os setores mais excluídos da nossa sociedade. Agora temos um terceiro mandato democrático e popular aí com a Dilma e precisamos hoje que esta política avance mais. Porque não queremos simplesmente dizer, quando por algum motivo perdermos o governo, venha outro governo e acabe com o Ministério, com os avanços nos recursos e nas políticas. Então pra nós é fundamental consolidar o Ministério, a política, o Concidades, a estrutura. É preciso que o governo se apresente mais e tenha esta capacidade de diálogo com o Conselho das Cidades. Então não vamos deixar de cobrar e nossa crítica é construtiva.” (Paulo Cohen – CMP).

“A gente percebe hoje, que o Ministério das Cidades, se a gente não brigar por ele, ele vai se desfazer e se perder. Então temos que brigar pela estrutura, por recursos – não existe política sem dinheiro -, brigar por funcionários, mais técnicos, mais equipe. Então, temos que brigar para que ele seja a voz do que a sociedade está querendo, essa é a nossa grande briga. E que reproduza, dentro do governo, a nossa necessidade em termos de políticas da reforma urbana: uma cidade inclusiva e não que saia excluindo todos os moradores.” (Marcos Landa - MNLM)

“Agora estamos num momento muito confuso dentro do Concidades, mas sempre tendo em mente ‘olha, nós chegamos até aqui! O governo, daqui a pouco ele vai embora, a gente está garantido aqui’ Daqui pra diante é institucionalizar cada vez mais pra que, seja qual for o governo de plantão, esse formato seja garantido, o formato de gestão participativa. O formato de que nós estamos participando efetivamente na gestão da cidade, na gestão do Estado” (Alcir Matos –União)

“O Conselho das Cidades é um processo de continuidade e que não termina. É um processo que só tem começo, não tem fim, ele só se aperfeiçoa. Ele vai se aperfeiçoando na medida em que vai amadurecendo o processo dele porque você alcança uma lei, aí você tem que aperfeiçoar na regulamentação, aí depois você tem que trabalhar na aplicação, aí depois tem que monitorar este processo. Então é uma coisa que não tem fim”. (Bartíria Perpétua - Conam).

4) Considerações finais

Desde a década de 1980 a jovem democracia brasileira vem passando por significativas mudanças relacionadas à atuação e participação da sociedade civil. De um contexto autoritário e pouco aberto à participação social, passou-se a um contexto democrático e aberto à participação. Novos grupos e organizações da sociedade civil investiram-se de legitimidade e constituíram-se em sujeitos de direitos. Este é o caso dos diversos movimentos sociais que vêm atuando na cena política desde então. Com a CF/88 ampliaram-se as oportunidades de participação por meio de mecanismos participativos como conselhos e conferências de políticas públicas. Dado o expressivo número de experiências desta natureza constado no país, pode-se entender a nossa democracia como de alta intensidade.

Um dos componentes significativos desse quadro é a constituição do campo do direito à cidade, histórica e profundamente, marcado pela atuação das organizações populares de moradia. Presentes na cena política, como sociedade civil organizada, desde os anos 1980, as organizações de moradia popular inserem-se na cena política nacional durante a elaboração da CF/88. Aglutinadas sob a égide do MNRU, transcendem a ação local - como associações de moradores, de bairro ou comunitárias - e contribuem para a conquista de direitos sociais e políticos importantes para o conjunto da sociedade brasileira. Este é o caso dos próprios Artigos 182 e 183 da CF/88 - que tratam da política de desenvolvimento urbano - e seus desdobramentos. Algumas delas são o EC (Lei no. 10.257/2001), a Lei do SNHIS (Lei no. 11.124/2005), a Lei do Saneamento Básico (Lei no. 11.445/2007), a Lei de Mobilidade (Lei no. 12.587/2012), dentre outras.

Como atores políticos determinantes e protagonistas da constituição do campo dos direitos à cidade e da política urbana no país, os movimentos populares de moradia investem na ação institucional, por meio do Concidades, na perspectiva de instituição e consolidação da instância nacional de gestão democrática e participativa da política urbana, conforme previsto no EC, desde 2001. A promulgação do EC contribuiu significativamente, partir de então, para a instituição de instâncias e experiências participativas, especialmente ao nível local, em prefeituras de diferentes espectros ideológicos, ao longo dos anos 2000. As experiências participativas em âmbito local compõem os repertórios de ação e interação dos movimentos sociais em seu processo de interlocução com o Estado.

A criação do Concidades está vinculada a criação do Ministério das Cidades, instância do Executivo federal a quem compete a política urbana, desde 2003. A criação da instância nacional de gestão democrática das cidades – o Concidades-, assim com a criação do próprio Ministério das Cidades é uma resposta institucional, sob a forma de políticas públicas e seu arranjo institucional, do Estado brasileiro, a partir do governo Lula, para tratar das questões urbanas e reduzir os históricos déficits relativos à habitação, ao saneamento, à regularização fundiária ao transporte público. Para os conselheiros representantes do movimento popular a criação destas duas instâncias institucionais demonstra e demarca a capacidade do movimento popular de agir como sujeitos políticos legítimos, capazes de vocalizar demandas e colocarem-se em interlocução com os demais atores da arena da política urbana.

No plano da ação institucional no Concidades, desde a sua criação, as quatro entidades nacionais de moradia popular – CMP, Conam, MNML e União – atuam representando o segmento movimento popular. Os oito anos de existência e funcionamento do Concidades e a ação institucional do movimento popular neste plano permitem a eles constatar avanços e retrocessos no que tange ao campo dos direitos à cidade e à política urbana, que eles vêm ajudando a construir nos últimos trinta anos. O que resulta da ação neste espaço institucional expressa os pactos e consensos possíveis entre os diversos segmentos, autoridades do sistema político e a burocracia estatal, quanto às políticas para as cidades. Se há avanço, ou o que se avança e o que se constrói, ele é para eles a expressão dos pactos possíveis entre os diferentes atores. Há limites, percalços, dificuldades operacionais, burocráticas, conceituais e políticas, pois, se trata dos desafios da constituição de um campo de política pública: a política urbana, a política para as cidades.

Para os conselheiros do segmento movimento popular há grandes e importantes conquistas. A própria existência da arena institucional nacional de gestão democrática das cidades, o Concidades, é uma delas. Para os conselheiros do movimento popular é a existência dela que torna possível o exercício político dos direitos sociais e econômicos estabelecidos na CF/88. É por meio do Concidades que se torna possível construir o diálogo entre os diversos e divergentes interesses afetos às cidades presentes na sociedade brasileira. É a ação, a interação e a interlocução neste espaço que reafirma a necessidade de mudar paradigmas que tratam a cidade de forma estanque, descolada de sua função social. Para os conselheiros do movimento popular tanto quanto a educação e a saúde, a moradia

digna, a infraestrutura urbana, o saneamento básico e o transporte, são também condições imprescindíveis para a redução das desigualdades políticas e sociais. Para eles é por meio do exercício do direito à cidade que outros direitos podem ser exercidos.

Assim sendo, para os conselheiros do movimento popular, o exercício de outros direitos é fragilizado se as cidades continuarem a instituir a desigualdade entre os cidadãos. Por outro lado, o próprio direito à cidade é fragilizado se o arranjo institucional previsto para tratar da política urbana não estiver devidamente institucionalizado. Isto se aplica tanto ao Concidades, quanto ao Ministério das Cidades e à política setorial que a ele compete. Institucionalizar e fortalecer a política urbana significa, para os conselheiros do movimento popular, avançar na universalização do saneamento, na redução do déficit de moradia, do transporte público, das desigualdades regionais. Após oito anos de criação do Ministério das Cidades e do Concidades, eles entendem ser preciso avançar na concretização das resoluções das quatro Conferências Nacionais das Cidades, realizadas desde 2003.

Acima de tudo, é preciso para os conselheiros do movimento popular consolidar as conquistas democráticas que hoje permitem o exercício de direitos políticos participativos, por meios dos conselhos de políticas públicas, por milhares de cidadãos. No entendimento dos conselheiros, somente assim é possível assegurar que as políticas públicas, nelas incluídas a política para as cidades, sejam formuladas, implementadas, avaliadas e controladas de acordo com as reais demandas dos cidadãos. É preciso também que as políticas públicas sejam pactuadas de forma legítima, transparente e pública.

Para os conselheiros do segmento movimento popular as dificuldades vivenciadas no plano institucional do Concidades fazem parte do lento processo de construção da democracia brasileira. Se no cotidiano das ações do Concidades elas significam que as necessidades da população, no que tange à moradia e à infraestrutura para as cidades, não sejam atendidas imediatamente, no universo temporal da consolidação da democracia no país, tais dificuldades tratam-se de mais um dos infindáveis passos da sociedade civil rumo a consolidar sua atuação como interlocutores do Estado, como cidadãos portadores de direitos. O exercício dos direitos pelos cidadãos permite reorientar e orientar as ações do Estado de tal forma que se viva numa sociedade mais equânime e justa.

5) Referências

5.1) Referências Bibliográficas

ABERS, Rebecca, KECK, Margaret E. Mobilizing the State: the erratic partner in Brazil's participatory Water Policy. **Politics Society**, 37, 2009, p. 289-314. <http://pas.sagepub.com> at John Hopkins University.

ABERS, Rebecca, SERAFIM, Lizandra, TATAGIBA, Luciana. **A participação na era Lula: repertório de interação em um Estado heterogêneo**. 35º Encontro Anual da ANPOCS. Out./2011, p. 1-30.

ALMEIDA, Débora C. R, CUNHA, Elenora S. M. **A produção de conhecimento sobre os conselhos de políticas: alguns desafios metodológicos**. p. 1-21.

_____. **O potencial dos conselhos de políticas na alteração da relação entre Estado e sociedade no Brasil**. XIV Congresso Brasileiro de Sociologia. Rio de Janeiro: Jul/2009. P. 1-23.

ARROYO, Miguel. **Pedagogias em movimento. O que temos a aprender dos movimentos sociais?** Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte: PRODEP/UFMG/Presidência da República. V. 4. P. 59-94.

AVRITZER, Leonardo, PEREIRA, Maria de Lourdes D. **Democracia, participação e instituições híbridas**. Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte: PRODEP/UFMG/Presidência da República. V. 6, 2009, p. 1-27.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto R. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. P. 13-25.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, no. 1, Jun/ 2008, p. 43-64.

BRASIL, Flávia D.P., CARNEIRO, Ricardo, TEIXEIRA, Lucas M. G.. **Democracia e inclusão: novos marcos para o planejamento e as políticas urbanas no âmbito local a partir da Constituição Federal de 1988**. In: Cad. Esc. Legisl., Belo Horizonte, v. 12, no. 18, p. 127-163. Jan/Jul/2010.

BRASIL, Flávia P.D., CARNEIRO, Ricardo, FRANÇA, Bruno C., ALMEIDA, Mariana E. **As instâncias locais de participação nas políticas urbanas: uma análise dos desenhos institucionais**. In: PPLA – Seminário Política e Planejamento, 2, Curitiba: Anais... Ambiens, 2010. P. 1-17.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. **Cidade para todos e para todas com gestão democrática, participativa e controle social**. Caderno da 4ª Conferência Nacional das Cidades. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

_____. **Políticas públicas com participação popular.** Brasília: Ministério das Cidades, 2006.

_____. **Regimento Interno.** Resolução Normativa no. 02/06/2006, alterada pela Resolução Normativa de 07/04/2008.

_____. **Um exercício de gestão democrática.** Brasília: Ministério das Cidades, 2006.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demanda habitacional no Brasil.** Brasília: CAIXA, 2011.

CAVALCANTI, Carolina B. **O lugar das políticas de participação popular no Estado gerencial: criação e evolução do Conselho Nacional das Cidades.** Monografia de Especialização em Gestão Pública. ENAP. Brasília: 2009.

CHAUÍ, Marilena. Prefácio. In: SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo, 1970-80.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 9-16.

DOLABELA, Helena. **A aprendizagem no Conselho de Política Urbana e no Conselho de Política Habitacional da cidade de Belo Horizonte.** In: Fórum Patrimônio, Belo Horizonte, v. 2, no.1. Jan/Abr 2008. P. 129-148.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto das Cidades e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso S., ROSSBACH, Anaclaudia (orgs). **O Estatuto das Cidades comentado.** São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010. P. 55-70.

GRAEF, Aldino. Articulação federativa na prestação de serviços sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público.** Brasília, no. 61 (1): 35-66. Jan/Mar, 2010.

JÚNIOR, Nelson S, UZZO, Karina. The history of Urban Reform in Brazil. In: SUGRANYES, Ana, MATHIVET, Charlotte (orgs). **Cities for All: proposals and experiences towards the Right to the City.** Santiago/Chile: HIC – Habitat International Coalition, 2010. P. 247-257.

JÚNIOR, Nelson S. **O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática.** In: <http://www.polis.org.br/artigo.interno.asp>. P. 1-15. 2005.

LAGO, Paulo C. **Participação popular e reforma urbana: da Constituinte ao Estatuto das Cidades.** Dissertação de Mestrado em Direito Político e Econômico. Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2010.

LAVALLE, Adrián G. Participação: valor, utilidade, efeito e causa. In: PIRES, Roberto R. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: IPEA, 2011. P. 33-42.

_____. Sem pena nem glória – o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. **Novos Estudos**, no. 66, Jul./2003. P. 91-109.

LOPES, Felix, PIRES, Roberto R. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010. P. 555-587.

MARICATO, Ermínia. O estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, Celso S., ROSSBACH, Anaclaudia (orgs). **O Estatuto das Cidades comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010. P. 5-22.

PAULA, Ana Paula P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PIRES, Roberto R. C. Participação, exclusão e territórios: estratégias para análise dos efeitos distributivos das instituições participativas. In: In: PIRES, Roberto R. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. P. 263-277.

RODRIGUES, Evaniza, BARBOZA, Benedito R. Movimentos populares e o Estatuto das Cidades. In: CARVALHO, Celso S., ROSSBACH, Anaclaudia (orgs). **O Estatuto das Cidades comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010. P. 23-34.

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

SANTOS, Boaventura S., AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte: PRODEP/UFMG/ Presidência da República. V. 1, 2008, p. 1-53.

SHCERER-WARREN. Ilse. **Das ações coletivas às redes de movimentos sociais. Programa de Formação de Conselheiros Nacionais**. Belo Horizonte: PRODEP/UFMG/Presidência da República. V. 6, 2009. P.9-32.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista Sociologia Política**, no. 25, Nov./2005.

_____. Desafios da relação entre os movimentos sociais e instituições políticas. O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo – primeiras reflexões. **Colombia International**, 71. Ene/Jun, 2010. P. 63-83.

_____. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: In: PIRES, Roberto R. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. P. 171-186.

WRAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas?. In: PIRES, Roberto R. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. P. 43-51.

5.2) Links:

a) Entidades do movimento popular:

Central de Movimentos Populares

<http://www.forumreformaurbana.org.br/>

Confederação Nacional de Associação de Moradores

<http://www.conam.org.br>

Movimento Nacional de Luta por Moradia

<http://www.forumreformaurbana.org.br/>

União Nacional por Moradia Popular

<http://www.unmp.org.br/>

b) Legislação:

BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

BRASIL. Decreto no. 4.665, de 03 de abril de 2003.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4665.htm

BRASIL. Decreto no. 5.790, de 25 de maio de 2006.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm

BRASIL. Lei no. 10.257, de 10 de julho de 2001.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm

BRASIL. Lei no. 10.683, de 28 de maio de 2003.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683.htm

BRASIL. Lei no. 11.224, de 16 de junho de 2005.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm

BRASIL. Lei. no.11.578, de 26 de novembro de 2007.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Lei/L11578.

BRASIL. Lei no. 11.977, de 7 de julho de 2009.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm

BRASIL. Lei no. 12.424, de 16 de junho de 2011.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm

BRASIL. Medida Provisória no. 514, de 2010.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/Mpv/514.htm

BRASIL. Medida Provisória no. 2.220, de 4 de abril de 2001.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Regimento Interno.
<http://www.cidades.gov.br/index.php/legislacao-conselho/652-regimento-vigente>

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria no. 227, de 4 de julho de 2003.
http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=46&Itemid=77

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria no. 610, de 26 de dezembro de 2011.
<http://www.cidades.gov.br/index.php/programas-e-acoas/1297-programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv-2011>