

Gestão democrática das cidades e a participação dos movimentos sociais urbanos no Brasil

Evaniza Rodrigues¹

Este texto tem como objetivo apresentar a recente experiência brasileira de discussão das políticas urbanas de forma democrático-participativa através das conferências das cidades e do Conselho Nacional das Cidades, e produzir uma reflexão sobre o papel dos movimentos sociais articulados ao FNRU – Fórum Nacional da Reforma Urbana - neste processo.

A questão urbana entra, de forma mais intensa, na agenda dos movimentos sociais a partir do ressurgimento desses, no final da década de 70 e início de 80, final do período militar. A rápida urbanização do país e o crescimento das cidades e da precariedade dos assentamentos urbanos, especialmente nas regiões metropolitanas, empurraram este processo.

Algo a se destacar, nesse processo é como a partir de demandas populares pontuais e muitas vezes isoladas, especialmente por moradia, se consegue construir uma agenda comum em defesa da reforma urbana, na própria construção das organizações populares e, simultaneamente, na articulação de diferentes segmentos e representações, como é o caso do FNRU. Além disso, um aspecto se destaca em todo esse processo: já não é a apenas o atendimento da demanda que importa, mas também a forma de construir a política pública. Participação, controle social e autogestão são conceitos que entram no vocabulário das lutas sociais definitivamente, como procuraremos demonstrar a seguir.

Contexto urbano do Brasil

O Brasil urbano é relativamente uma novidade. Em 1960, apenas 44,7% da população morava em cidades. O Censo de 2000 aponta que 81% de uma população de 169.799.170 é urbana. Esse crescimento está marcado pela grande concentração populacional nas áreas metropolitanas. Os números são eloqüentes: dos 5564 municípios brasileiros, 75% têm menos de 20 mil habitantes, enquanto 49 aglomerações urbanas, das quais 12 regiões metropolitanas abrigam 47% do total da população.

Raras as cidades, independente de porte, que não têm uma parte significativa de sua população vivendo em assentamentos precários.² De acordo com os dados do Demográfico, estão nesta condição aproximadamente 40,5% do total de domicílios urbanos brasileiros, ou 16 milhões de famílias, das quais 12 milhões são famílias de baixa renda, que auferem renda familiar mensal abaixo de cinco salários mínimos.

Estima-se o déficit habitacional brasileiro em 7,903 milhões de novas moradias em 2005, com incidência notadamente urbana, correspondendo a 81,2% do montante brasileiro³. Os maiores déficits concentram-se nas regiões Sudeste e Nordeste, com 71,4% do total do país, com distinção de que particularmente no Nordeste há parcela expressiva do deste déficit na área rural. Entretanto, a

¹ Evaniza Rodrigues é membro da União Nacional por Moradia Popular e do Fórum Nacional da Reforma Urbana. Ex-representante da América Latina no Conselho da Coalizão Internacional do Habitat e Ex-chefe de gabinete da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades.

² *Se tomarmos a definição da ONU do que é um assentamento precário trata-se de um assentamento contíguo, caracterizado pelas condições inadequadas de habitação e/ou serviços básicos. Um assentamento precário é freqüentemente não reconhecido/considerado pelo poder público como parte integral da cidade. São cinco componentes que refletem as condições que caracterizam os assentamentos precários: status residencial inseguro; acesso inadequado à água potável; acesso inadequado a saneamento e infra-estrutura em geral; baixa qualidade estrutural dos domicílios; e adensamento excessivo. Em um assentamento precário os domicílios devem atender pelo menos uma das cinco condições acima.*

³ Informações da Fundação João Pinheiro (FJP), com base de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2005 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

informação fundamental para a compreensão do déficit é o seu perfil sócio-econômico. Nada menos eu 90,3% do déficit urbano concentra-se na faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos⁴.

Tabela 1: **Déicits Habitacionais Totais, Urbanos e Rurais**

Região	Específico	Déficit Hab. Total	total dom. % de	Déficit Hab. Urbano	total dom. % de urbanos	Déficit Hab. Rural	total dom. % de rurais
Brasil		7.902.699	14,43	6.414.133	14,56	1.488.522	18,2
Sudeste		2.898.928	12,05	2.725.244	12,4	173.723	9,8
Nordeste		2.743.147	20,68	1.844.099	18,9	899.079	25,1
Norte		850.3556	22,6	614.5730	22,0	235.7825	11,5
Sul		873.7084	10,4	755.5898	10,8	118.119	8,5
Centro Oeste		536.5610	14,0	474.7084	14,4	61.8535	11,5

Fonte: Dados básicos: IBGE – PNAD, 2005

Elaboração: Fundação João Pinheiro – déficit habitacional no Brasil 2005 – Moid – SNH

A população pobre é impelida à ilegalidade para exercer seu direito de morar. Essa ocupação desordenada vai gerando efeitos graves para a própria população que vive nos assentamentos precários que além de viver todas as carências urbanas e as dificuldades de acesso à cidade esta população está sempre vulnerável a qualquer catástrofe causada por desmoronamentos, enchentes e etc.

Habitação e desenvolvimento urbano, segundo a Constituição Brasileira de 1988, são matérias concorrentes, ou seja, atribuição dos três níveis de governo. A falta de um marco legal que melhor disciplinasse as competências e a freqüente omissão do poder público agravaram esses problemas. O governo federal, responsável por impulsionar um modelo de desenvolvimento baseado na industrialização e principalmente na indústria automobilística, sempre fechou os olhos para os impactos criados nas cidades relativos à concentração de renda e a falta de políticas integradas para enfrentar os grandes problemas sociais e urbanos criados.

Entendia-se que as cidades teriam que cumprir a função de indutoras do crescimento econômico. As respostas governamentais foram mínimas e desarticuladas até a década 60 e a partir desse período é instituído um planejamento tecnocrata, autoritário e centralizado no governo federal. É justamente na crítica desse modelo que nascem as respostas dos movimentos sociais.

⁴ Em abril de 2006, um salário mínimo equivalia a cerca de US\$ 160,00. No Brasil, a política habitacional, e, sobretudo os subsídios nela contidos mantém relação com a faixa salarial da renda familiar, medida em números de salários mínimos. No país, é considerada de baixa renda a família que aufera renda familiar mensal inferior a cinco salários mínimos, ou US\$ 800.

A AÇÃO DOS MOVIMENTOS POPULARES

A partir da década de 80, a presença dos movimentos de moradia tem sido, cada vez mais, um dos fatores fundamentais no enfrentamento da questão da moradia, seja no desenvolvimento de propostas e de reivindicações ao poder público, seja em ações diretas promovendo ocupações e resistências aos despejos e reintegrações de posse, ou ainda como um dos agentes participantes nos novos programas habitacionais. Hoje, falar de programas ou políticas de habitação eficientes requer, necessariamente, apresentar propostas onde a população seja sujeito e tenha papel decisivo na sua definição e implantação.

Talvez seja esta a grande conquista desses movimentos, nascidos a partir da base e de necessidades e situações muito concretas, no bojo do (re)surgimento dos movimentos populares no período final da ditadura. Tratava-se de movimentos espontâneos, mas que tiveram apoio da Igreja, de profissionais e entidades comprometidas ou de outros movimentos populares e se articularam no bairro, na favela, nas regiões das cidades. Grandes e numerosas ocupações de terra nas periferias de grandes cidades trouxeram o tema à tona e impulsionaram as organizações que, com o decorrer do tempo, evoluíram para uma ação que estabelece articulação entre reivindicações muito pontuais e específicas com um projeto mais amplo de sociedade.

Em nível nacional, o desejo de articular-se surge à medida que se faz a crítica à política habitacional oficial do BNH e SFH, marcado pela exclusão das famílias mais pobres e pela dificuldade de acesso aos seus recursos. Nesse sentido, a iniciativa das "Caravanas a Brasília", a partir de 1988, levou estes grupos a mostrar sua cara na capital do país, e a reunir movimentos para ações conjuntas. Em 1990, com o I Seminário Nacional de Moradia Popular, realizado pela CNBB em São Paulo e com participação de grupos de todo o país, começa-se a consolidar articulações mais estáveis que serão as grandes responsáveis pelo projeto de lei de iniciativa popular do Fundo Nacional de Moradia Popular.

Também partir do final da década de 80, um componente novo havia marcado profundamente essas organizações: a eleição de prefeituras democráticas e populares, em vários pontos do país. Esse fator, somado às mudanças no papel dos municípios, vai dar à instância local muito mais importância na condução das políticas sociais, em especial, na habitação. Os movimentos incorporam essas mudanças, passando a exercer pressão sobre as Prefeituras, ou atuando na parceria em programas. Em 1988, a nova Constituição reflete essa mudança, trazendo maior papel ao chamado poder local. Essa mudança, longe de superar os conflitos, dá uma nova lógica também às lutas sociais.

De todo esse processo, nascem o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), formado em 1990, e a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), ainda no início da década de 90, além da CONAM (Confederação Nacional de Associações de Moradores). Fundada em janeiro de 1982, a CONAM é uma articulação mais heterogênea, no que se refere ao tipo de entidades filiadas – mutuários, associação de moradores em bairros periféricos, sem-teto. Em 1993, nasceu a Central dos Movimentos Populares (CMP) buscando articular diferentes movimentos populares urbanos. Os quatro movimentos participam do Fórum Nacional da Reforma Urbana, articulando a luta pelo direito à moradia e o direito à cidade.

Essas organizações têm diversas bandeiras em comum, embora apresentem formas de organização e propostas diferenciadas. A partir de 2001, estabeleceram uma articulação mais estável, através de lutas e atuação conjuntas, o que têm garantido seu protagonismo nas principais agendas da reforma urbana no país.

MOVIMENTOS ESPECÍFICOS

Favelas - Uma das primeiras organizações dessa "nova geração" de mobilizações populares foi o movimento de favelas, surgido a partir das mais diferentes iniciativas, porém com uma característica comum em comum, a saber, as demandas de resistência contra as remoções, e reivindicação por tarifas

sociais para o abastecimento de água e energia e, finalmente, por providências nas situações de risco. Numa etapa posterior, surgiram objetivos mais amplos, como a aprovação de instrumentos que garantissem a posse da terra e a urbanização das favelas, e o movimento ganhou dimensões nacionais, com a atuação dos chamados Movimentos de Defesa dos Favelados em vários Estados. Hoje, apesar de não haver mais nenhuma grande entidade específica dos favelados, muitos trabalhos continuam, isoladamente ou ligados às entidades nacionais.

Cortiços - os movimentos de encortiçados tiveram um início semelhante, lutando contra os despejos arbitrários e violentos e as péssimas condições das habitações, bem como por tarifas sociais de água e luz, objetivos que foram conquistados ainda na década de 80 - inclusive com o reconhecimento legal da sublocação. Esses movimentos passaram a reivindicar projetos habitacionais nas áreas centrais, principalmente em São Paulo, onde foram empreendidos dois projetos em mutirão, mas sem prosseguimento por parte do poder público. Com esse quadro e como forma de pressão por programas, a partir de 1997 deu-se início a ocupação de edifícios ociosos, estratégia que conseguiu grande impacto por atingir imóveis situados em áreas centrais, embora degradadas, de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Recife.

Ocupações na periferia - espontâneas ou premeditadas, têm sido um grande espaço de organização. Inicialmente, a ação se dirige contra a reintegração de posse e a garantia de permanência na área, mas logo se transforma em mobilização pelos serviços básicos, pela regularização da posse e por equipamentos sociais. A mesma evolução ocorre com as ocupações de conjuntos habitacionais não terminados, onde geralmente ocorreram grandes problemas de desperdício, corrupção e desvio de recursos públicos, elevando o custo dos imóveis.

Sem-teto - chamadas de sem-teto de forma geral pela mídia, famílias que moram em casas de parentes ou pagam aluguel, são grupos que se reúnem periodicamente para reivindicar e pressionar por áreas ou unidades habitacionais novas, construídas em programas habitacionais através de mutirão ou produzidas por empreitada.

Mutuários do SFH - seu movimento alcançou a maior expressão na década de 80, quando várias organizações buscavam reunir as famílias, tanto de classe média como das camadas populares, que já não mais podiam manter os pagamentos de suas prestações pelos mais diversos fatores. As formas de atuação abrangiam duas frentes: a "luta jurídica" através de ações contra os valores das prestações e por revisão dos contratos, e as lutas diretas, com boicotes às prestações, atos públicos e ocupações de agências e escritórios da Caixa Econômica Federal. Após o Plano Cruzado (86), com o congelamento das prestações, houve um refluxo do movimento, mas até hoje existem organizações locais que seguem na defesa dos mutuários, incorporando, inclusive, famílias que ocuparam conjuntos habitacionais e lutam pela regularização de seus imóveis.

Redes e Articulações Internacionais

A busca de nova articulação e a troca de experiência também motivou os movimentos a buscar contatos também em outros países. Além das relações com entidades, como o Centro Cooperativo Sueco, Habitat para a Humanidade, entre outras, os movimentos brasileiros também têm se articulado em diversas redes e coalizões. A partir do contato com a experiência uruguaia, que fundamentou a proposta do mutirão autogestionário, buscou-se intensificar a relação com outros movimentos. A UNMP é uma das fundadoras da SELVIP (Secretaria Latino Americana por Vivienda Popular), que tem a autogestão como princípio. CMP e a CONAM são membros da FCOC (Frente Continental de Organizaciones Comunes), integrada por movimentos comunitários e populares, com maior presença na América Central e Caribe. O MNLM e a CONAM, mais recentemente participaram da formação da Aliança Internacional dos Habitantes.

A CONAM, o MNLM e a UNMP são ainda filiadas à HIC (Habitat International Coalition), uma rede de movimentos, ONG's, entre outros, que reúne ações em relação à defesa do direito à

moradia, troca de experiências desenvolvidas no nível local, discussões temáticas e faz a interface não governamental junto à Agência Habitat da ONU. Esse relacionamento levou os movimentos a participarem das articulações em torno da Conferência Habitat 2, em 1996. Essa participação se deu no processo preparatório - enviando experiências exitosas, realizando debates locais e na Conferência Brasileira, realizada sem o apoio do governo - na participação da Conferência em Istambul, na campanha pela aprovação do direito à moradia e na divulgação e utilização de seus resultados. Atualmente, a HIC tem centrado sua atuação na questão da defesa do direito à moradia, especialmente nos casos de despejos e na disseminação e elaboração, a partir de experiências concretas, do conceito de Produção Social do Habitat. Essas organizações também têm trabalhado a Carta Mundial do Direito à Cidade, desde o I Fórum Social Mundial.

“A carta mundial do direito à cidade é um instrumento dirigido a contribuir com as lutas urbanas e com o processo de reconhecimento no sistema internacional dos direitos humanos do direito à cidade. O direito à cidade se define como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade e da justiça social. Entendido como o direito coletivo dos habitantes das cidades em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que se conferem legitimidade de ação e de organização, baseado nos usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado.”⁵

Participação popular e autogestão

Uma das questões prioritárias para os movimentos é a defesa da participação popular nas políticas públicas, princípio reafirmado no 2º Congresso da Central de Movimentos Populares, que adotou como bandeira de luta "Políticas Públicas com Participação Popular". A proposta de conselhos gestores que definam diretrizes da política habitacional e a destinação dos recursos é defendida em todos os níveis. Experiências desenvolvidas em nível municipal têm ratificado este instrumento, mas já existem críticas sobre distorções em sua utilização. Ressalva-se que somente a existência de conselhos não é suficiente, em si, para garantir democracia e participação, exigindo-se que ele expresse a mobilização e a organização existentes, não invalidando, nem substituindo a pressão legítima dos grupos.

As conferências de habitação e das cidades também têm sido processos onde se abre a possibilidade de diferentes grupos debaterem suas propostas e encontrarem alternativas, junto com o poder público. Os processos, muitas vezes longos, contribuem também para que os grupos ampliem sua visão da cidade e tenham um olhar mais abrangente sobre o papel da sociedade civil. A participação também tem ocorrido na definição e execução de programas, com exemplos desde consultas às comunidades envolvidas a processos mais complexos de parcerias com movimentos e ong's.

A autogestão também tem sido uma bandeira de luta histórica onde os movimentos reivindicam a condução e a gestão dos processos habitacionais pelas próprias comunidades. Entende-se esta prática, já desenvolvida em diversos estados brasileiros, como uma maneira de construir moradias com melhor qualidade e adequada às necessidades daquela comunidade e com custos menores que o mercado. Ao mesmo tempo, é uma maneira de fortalecimento e capacitação para que essas famílias compreendam todo processo que envolve a conquista de seu direito, desde o terreno a ser utilizado, a origem dos recursos, a negociação com os agentes públicos e privados, a forma de produção da moradia. É um processo politizador que além de construir a casa, constrói o cidadão que nela vai morar e que fortalece os laços comunitários para novas lutas.

Inicialmente, a utilização de mão-de-obra mutirante era o ponto central desses resultados, mas hoje já se observa que é muito mais o processo de gerenciamento coletivo que os garante. As experiências mais recentes têm elevado os percentuais de mão-de-obra contratada, transformando os

⁵ In Carta Mundial pelo Direito à Cidade.

empreendimentos em uma forma de geração de empregos, ainda que temporários, ao ocuparem desempregados do próprio grupo. Estima-se que mais de 30.000 moradias urbanas já tenham sido construídas nesse sistema no Brasil.

AS PROPOSTAS DOS MOVIMENTOS ORGANIZADOS

Conferência e Conselho Nacional das Cidades

A ausência da questão urbana na agenda política nacional e a falta de interlocutores claros, bem como, a inexistência de uma instância nacional de negociação entre os atores prejudicaram muito a atuação dos governos locais, a participação dos atores sociais na formulação e implementação de políticas públicas voltadas para a cidade. Essa ausência se refletia na falta de diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano cuja competência foi delegada à União pela Constituição de 1988.

A partir da mobilização social realizada na Constituinte⁶, pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana, conquistou os artigos 182 e 183 da Constituição, que tratam do desenvolvimento urbano. A bandeira da Reforma Urbana baseava-se no maior acesso da população aos bens e serviços e na gestão democrática da cidade. Essa luta, responsável por ter colocado a função social da propriedade e da cidade na Constituição e originou a formulação de instrumentos jurídicos e urbanísticos que preconizam a participação efetiva da população, como o Estatuto da Cidade.

Os princípios elaborados coletivamente, referenciam esse movimento desde o seu nascimento, são os seguintes:

“Direito à Cidade e à Cidadania”, entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos.

“Gestão Democrática da Cidade”, entendida como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular.

“Função Social da Cidade e da Propriedade”, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica no uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano⁷.

Desses princípios, gesta-se a proposta de um conselho composto por representantes do Poder Público e da sociedade (movimentos populares, sindicatos, empresários, universidades, entidades profissionais) e com representatividade regional. A constituição do Conpur exigia também a existência de conselhos nacionais temáticos como de habitação, saneamento e transporte urbano que se fariam representar no Conpur. A atribuição do conselho seria elaborar, gerir e fiscalizar a execução de uma política nacional urbana e regional. Essas propostas, ao lado da construção de um ministério que reunisse a questão urbana, foram pauta de reivindicação e de construção coletiva. Tanto nas mobilizações, congressos, experiências locais e planos de governo – como o Programa de governo de Lula em 1994 e o Projeto Moradia, em 2000 – se desenhava um modelo de participação e gestão.

Enfim, as Conquistas

Reivindicação histórica dos movimentos sociais que atuam na área, a criação do Ministério das Cidades veio em direção da superação dessa lacuna de articulação governamental e para superar a fragmentação das políticas de desenvolvimento urbano. Apesar de ainda atuar de maneira bastante

⁶ Em 1987, as entidades populares acadêmicas e sindicais apresentaram uma emenda popular, com mais de 300 mil assinaturas, à Constituição inserindo um capítulo da reforma urbana.

⁷ Carta de princípios para a elaboração do Plano Diretor, FNUR, 1989, publicada em: DE GRAZIA, Grazia (Org.). *Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

setorial, há iniciativas de construção de políticas de maneira mais integrada. As Conferências das Cidades, em 2003 e 2005, indicaram este caminho.

Os processos de construção da 1ª e da 2ª Conferência das Cidades são marcos de uma nova forma de elaboração da política. Com uma mobilização bastante expressiva para um setor que pela primeira vez realizou Conferências, suas duas edições atingiram a maioria dos municípios brasileiros e contaram com a participação dos diversos setores e segmentos sociais da área. Em 2003, a pauta setorial ainda foi preponderante e suas resoluções deram base para a elaboração das políticas nacionais de habitação, saneamento e mobilidade e ainda da Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo, destinada a apoiar processos locais de implementação do Estatuto da Cidade. Na sua segunda edição, a Conferência centrou-se em aspectos da política de desenvolvimento urbano, como financiamento, questão federativa, desenvolvimento regional e controle social.

O Conselho das Cidades, que está em seu segundo mandato, é a primeira grande experiência de participação institucional em nível nacional na área do desenvolvimento urbano. Um conselho com uma composição inovadora com maioria dos participantes da sociedade civil, onde cerca de 42% de seus membros são do poder público – federal, estadual e municipal – e os outros 57% de diversos segmentos da sociedade civil. Destes, o segmento com maior representação é o movimento popular. Participam ainda, empresários e trabalhadores da área, ONGs e entidades acadêmicas e profissionais. O ConCidades tem como um de seus objetivos definir os princípios e diretrizes da política de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais.

A partir das Resoluções das Conferências, o ConCidades atuou em duas frentes: aprovação de medidas de curto prazo para melhorias nas condições urbanas da população pobre e elaboração de Políticas a médio e longo prazo para a construção de um modelo mais democrático de cidade.

Dentre as estratégias de longo prazo debatidas e aprovadas no ConCidades, destaca-se a Política Nacional de Habitação, com destaque ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS/FNHIS, à Política Nacional de Saneamento Ambiental, que foi convertida em lei, às contribuições ao projeto de lei de Responsabilidade Territorial, à Política Nacional de Mobilidade Urbana e à política nacional de prevenção aos conflitos urbanos, atualmente em elaboração.

Um aspecto ainda deficiente neste processo e que vem, gradualmente, tensionando as relações entre o ConCidades e o Executivo é a melhor definição das atribuições da Conferência e do Conselho na política nacional de desenvolvimento urbano. O ConCidades foi previsto pela Medida Provisória promulgada junto com o Estatuto da Cidade, em 2001. Com o nome de Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, ele não foi implementado naquela gestão em exercício. Com a criação do MCidades, o antigo CNDU foi convertido em Conselho Nacional das Cidades, mantendo-se, porém, as atribuições anteriores, acrescentando apenas uma nova sobre os critérios para a destinação dos recursos federais. Ora, o antigo CNDU tinha caráter consultivo: deveria analisar, debater, propor, mas não aprovar a política e suas medidas de implementação.

Na 1ª e 2ª Conferência, as resoluções aprovadas foram no sentido de modificar essas atribuições, dando um caráter deliberativo ao ConCidades. Também foi aprovada a institucionalização do Sistema de Participação das Cidades, instituindo as Conferências e Conselhos das Cidades em nível federal, estadual e municipal. Para cumprir essas resoluções, o Executivo deveria enviar um projeto de lei ao Congresso Nacional, fato que não ocorreu até o momento. Essa normatização visa dar clareza aos papéis das diferentes instâncias e do controle social dos investimentos feitos pelos três níveis de governo.

Essa questão ganha maior importância quando vemos uma série de medidas, programas e recursos serem implementadas pelo Ministério das Cidades, sem o debate e a aprovação do Conselho, como recentemente ocorreu com os recursos do Programa de Aceleração do Crescimento⁸. Outro ponto

⁸ O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é uma série de medidas e investimentos anunciados no início do 2º. Mandato do presidente Lula, em 2007. Essas ações se referem a investimento em infra-estrutura produtiva, como transporte e energia, mas também destinou significativos recursos às áreas de saneamento e habitação.

de conflito é a extrema “pulverização” dos recursos destinados aos municípios, muitas vezes negociados “no varejo” de acordo com interesses eleitorais ou de governabilidade, à parte dos critérios da política e sem transparência em suas definições.

È preciso, ainda, implementar um amplo processo de integração das ações e dos investimentos públicos prioritariamente nas áreas de habitação, de saneamento ambiental e transporte urbano – mas também na saúde, na educação, no trabalho, na cultura e na proteção ao meio ambiente, entre outras. Contra a cultura da fragmentação das políticas é preciso criar o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, visando a cooperação, a articulação e a integração da União, com os Estados, Distrito Federal e Municípios e a gestão descentralizada, regionalizada e democrática da política nacional de desenvolvimento urbano.

O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano contará com um Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano, gerido pelo ConCidades, como instrumento institucional de caráter financeiro, para atender os objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e dar suporte as ações, composto por recursos destinados orçamentários, articulados aos fundos específicos para as áreas de habitação de interesse social; saneamento ambiental de interesse social; transporte e mobilidade de interesse social.

O FNRU tem defendido que a 3ª Conferência defina as diretrizes desse Sistema e que o ConCidades aprove um Projeto de lei a ser enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional.

Por fim, faz-se necessário enfrentar o desafio do equacionamento, a médio e longo prazo, da formulação de um plano de Desenvolvimento Urbano não submetido aos ajustes e planos econômicos, mas construído democraticamente com a sociedade e realizado a partir da integração das políticas econômicas e de desenvolvimento social.

Fundo Nacional por Moradia Popular

Antecedentes

O Projeto de Lei que criou o Fundo Nacional de Moradia Popular foi o 1º. projeto de lei de iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional, em 19.11.1991, com cerca de 1 milhão de assinaturas. Fruto de uma mobilização nacional dos movimentos populares de moradia de diversas entidades, continua, até hoje, uma pauta atual das lutas populares.

A formulação do projeto de lei significou um grande salto na forma de atuação dos movimentos sociais, que partem de suas demandas e experiências concretas para a elaboração de uma política. Coletar 1 milhão de assinaturas foi um esforço coletivo, só viabilizado pelo profundo envolvimento de inúmeros grupos de base em diversos Estados. Serviu também como eixo de unidade e construção e entidade dos movimentos que se envolveram no processo.

A proposta visou a criação de um Fundo com recursos onerosos e subsidiados, que priorizaria o atendimento à população de baixa renda e será gerido por um Conselho com participação popular. O projeto foi apoiado por inúmeras lideranças políticas, tendo sido assinado inclusive pelo Presidente Lula.

Durante todos estes anos, os movimentos acompanharam sua tramitação e pressionaram a Câmara por sua aprovação. A última grande mobilização ocorreu em novembro de 2001 na Caravana pelo Direito à Moradia e na IV Conferência das Cidades da Câmara. A partir daí, retomaram-se as negociações e chegou-se a esta versão atual. Durante a formulação do Projeto Moradia, no Instituto Cidadania, a proposta foi resgatada e ampliada, tornando-se um dos compromissos da campanha do presidente Lula.

A partir de 2003, na atual gestão, retomaram-se as negociações com o Governo e com o Congresso Nacional, onde ainda encontramos obstáculos a sua aprovação. Na I Conferência das Cidades, o presidente da república comprometeu-se com sua aprovação após nova pressão dos movimentos. Em março de 2004, um substitutivo foi apresentado à Câmara dos Deputados pelo

governo e aprovado em 3 de junho. No Senado, a tramitação foi em regime de urgência e o PL foi aprovado em 24 de junho de 2005. O presidente Lula sancionou a Lei 11.124/05 em 16 de junho do mesmo ano.

Com a tramitação, o projeto foi alvo de inúmeras negociações, com o Governo Federal (sucessivos órgãos e CAIXA), autores, setor da construção civil, centrais sindicais e o próprio legislativo. Nesse processo, foi profundamente modificado, precisando várias questões. A mais significativa delas foi a abrangência de tal Fundo, restringindo-o a habitação de interesse social e a restrição dos recursos integrantes.

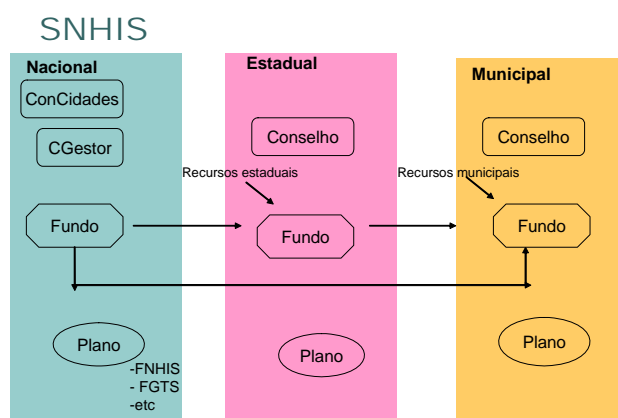
O Sistema começou a operar precariamente em 2006, ainda sem seu Conselho Gestor e sem a adesão dos Estados e municípios. O Conselho gestor tomou posse em 1 de agosto de 2006 e definiu o prazo para essa adesão. Em seu primeiro ano, o Fundo contou com US\$ 400 milhões, conquistados após uma caravana dos movimentos populares para pressionar o governo. Em 2007, o FNHIS conta com R\$ 1,3 bilhões que ainda estão sendo contratados.

Caracterização geral

A Lei cria um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social com um Fundo e um Conselho. Os recursos são oriundos do Orçamento Geral da União e de outros Fundos e fontes não onerosas. Os recursos do Fundo de garantia por Tempo de Serviço serão os que forem alocados pelo seu Conselho Curador. O atendimento priorizará as famílias de menor renda, através da concessão de subsídios, com caracterização diferenciada por regiões.

Os recursos são utilizados para diversos tipos de intervenção, como produção habitacional e de lotes urbanizados, urbanização, regularização fundiária, melhoria habitacional, reforma e conversão de imóveis para habitação. O Ministério das Cidades é o gestor do FNHIS. As transferências de recursos para Estados e Municípios se farão através dos Fundos Estaduais e Municipais, com conselhos gestores, que formulem planos habitacionais, constituam fundos e conselhos com participação popular e façam adesão ao SNHIS.

O Conselho Gestor Nacional é paritário e composto por 24 membros, sendo 1/2 do governo federal, 1/2 da sociedade civil (movimentos populares, empresários do setor, trabalhadores, ongs e universidades) e terá a competência de alocar os recursos, aprovar as diretrizes, prioridades e estratégias, regulamentar, estabelecer regras de repasse e concessão de subsídios, entre outros.



O Snhis apresenta diversos aspectos inovadores, tais como a Gestão democrática da política e dos recursos em todos os níveis; Descentralização dos recursos para moradia para o nível local; Atuação junto ao déficit quantitativo e qualitativo; Focalização dos recursos subsidiados às famílias de

baixa renda e a Vinculação dos projetos e empreendimentos habitacionais às políticas de desenvolvimento urbano.

Comentário crítico

Dispersão de recursos – Ainda que a proposta do Sistema seja a coordenação de todos os recursos públicos para habitação, o fato dos recursos onerosos (em especial o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) ficarem fora do Fundo, gera a perspectiva de uma “política habitacional paralela”. Esses recursos, apesar dos esforços recentes de aplicação nas faixas de renda mis baixas, são pulverizados através de um atendimento “de balcão” que não obedecem às diretrizes da política nacional ou local. Em 2007, com a inclusão da habitação no PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), o fundo recebeu mais recursos. Ao mesmo tempo foi criada uma nova via de acesso que aumentou a dispersão ainda mais.

Recursos insuficientes e instáveis – O FNHIS hoje é totalmente dependente do Orçamento Federal, estando, portanto, sujeito a cortes, contingenciamentos e à alocação anual na Lei Orçamentária.

Restrição de acesso para associações e cooperativas – Este tem sido, para os movimentos populares, a maior crítica ao novo Sistema. O Sistema prevê a transferência de recursos exclusivamente a Estados e Municípios, impedindo o acesso direto de associações e cooperativas, como previsto em sua elaboração original. Isso se torna um problema na medida em que a maioria dos municípios opera através de empresas construtoras, sem a participação da população organizada, inviabilizando a autogestão.

Desde o início de sua operação, os movimentos têm pressionado o governo para modificar esta regra do jogo. O próprio Ministério das Cidades apresentou diversos argumentos contrários ao “acesso direto” das cooperativas e associações, dizendo que isso quebra o pacto federativo e a construção do Sistema.

O FNRU, em conjunto com os movimentos, defende que cooperativas e associações são parte do Sistema, reconhecidos como agentes promotores, e, portanto também tem o direito de operar os recursos diretamente. Além disso, a maioria das prefeituras e governos estaduais – com honrosas exceções – não faz parceria com movimentos populares. Apresentamos moções ao Conselho das Cidades, realizamos Jornadas de Luta e nos manifestamos diretamente ao Presidente da República nos diversos estados onde o movimento está organizado. O Ministério das Cidades organizou um Grupo de Trabalho para estudar a proposta e os movimentos elaboraram a minuta de um programa de “Produção Social do Habitat”. Ao mesmo tempo temos negociado, junto ao executivo e Legislativo, a alteração da lei para que a possibilidade do acesso direto seja explicitada.

O que vemos, em todo esse processo de luta, é uma série de obstáculos contra a autogestão e a falta de reconhecimento do papel do movimento popular na construção das políticas públicas. Além disso, um enorme preconceito em relação à capacidade de organização dos mais pobres, aliado a interesses econômicos e partidários, reforça uma cultura atrasada da gestão pública que privilegia os sempre já privilegiados com os recursos públicos.

Desafios e perspectivas

Entre as principais propostas dos movimentos figuram atualmente:

- compreensão da moradia como direito fundamental;
- prioridade para a mais baixa renda e para as situações mais críticas, com necessidade de verbas públicas e subsídio para atender a essa demanda;
- preocupação não só com a casa, mas com a qualidade de vida, traduzida em infraestrutura, equipamentos sociais, acesso a transporte, geração de emprego e renda – inclusive propondo

alternativas coletivas e cooperativas de gestão dos equipamentos públicos e das áreas comerciais e de produção;

- defesa do direito à cidade, questionando a ocupação somente de áreas distantes e desvalorizadas, propondo que a política habitacional e os movimentos devem ocupar os vazios urbanos e edifícios e fábricas ociosos das cidades;

- aplicação do capítulo constitucional da reforma urbana, impedindo que as áreas que não cumpram sua função social permaneçam desocupadas e também que as desapropriações não dêem lucro ao capital imobiliário;

- política de ocupações que garanta a qualidade dos assentamentos, para não contribuir ainda mais com a deterioração da qualidade de vida nas cidades;

- luta pelo acesso dos movimentos e cooperativas aos recursos do Fundo Nacional de Moradia Popular;

- luta pela regularização de áreas e moradias ocupadas, com programas de reforma e melhorias habitacionais;

- combinação de estratégias que envolvem pressão, ocupação, negociação e proposição;

- defesa de mecanismos institucionais de participação, como conselhos, orçamento participativo, programas de co-gestão e autogestão;

- necessidade de capacitação dos movimentos – das lideranças e da base – para uma ação mais qualificada;

- necessidade de ampliar a mobilização entre as famílias sem-teto;

- defesa da articulação entre o movimento popular e o sindical, com ações conjuntas e com os trabalhadores do setor informal.

BIBLIOGRAFIA:

de Grazia, Grazia e Rodrigues, Evaniza, “Uma alternativa para a Gestão Urbana: O Ministério das Cidades e seus desafios”, 2003.

Projeto Moradia – Instituto Cidadania – maio 2000, Coordenação Geral: Luiz Inácio Lula da Silva e José Alberto de Camargo.

DE GRAZIA, Grazia (Org.). Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

Rodrigues, Evaniza, “Protagonismo Popular contra o apartheid territorial” in Democracia Viva n. 31, Ibase, Rio de Janeiro, 2006.

Ministério das Cidades, Resoluções da 1ª. E 2ª. Conferencia Nacional das Cidades, site www.cidades.gov.br

Ministério das Cidades / Fundação João Pinheiro, Déficit Habitacional no Brasil, Belo Horizonte, 2005.

Fórum Nacional de Reforma Urbana, site www.forumreformaurbana.org.br