



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
CURSO DE MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**ENEIDA BARBOSA PARENTE**

**ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL  
EM BELÉM**

**Belém**

**2013**

**ENEIDA BARBOSA PARENTE**

**ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL  
EM BELÉM**

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social, pela Universidade Federal do Pará.  
Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Joana Valente Santana.

**Belém**

**2013**

### **Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)**

Parente, Eneida Barbosa, 1971 –

A atuação do conselho municipal de habitação de interesse social em belém. / Eneida Barbosa Parente, 2003.

Orientadora: Joana Valente Santana.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós- graduação em Serviço Social, Belém, 2013.

1. Participação social – Belém (PA).
  2. Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social.
  3. Política habitacional – Belém (PA).
- I. Título.

CDD 23. ed. 302.14

**ENEIDA BARBOSA PARENTE**

**ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL  
EM BELÉM**

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social, pela Universidade Federal do Pará.

Data de defesa: 05 de Setembro de 2013.  
Resultado: Aprovado.

**Banca Examinadora:**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Joana Valente Santana – UFPA/ICSA – Orientadora

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Nádia Socorro Fialho Nascimento – UFPA/ICSA – Examinadora Interna

---

Prof. Dr. Jean François Yves Deluchey – UFPA/ICJ – Examinador Externo

*Ao senhor Jesus, meu redentor. Pai Celestial.*

*Ao Edmundo e Graça meus pais amados,  
Aos quais devo toda a dedicação pelo amor e apoio  
Em todos os momentos de minha caminhada na vida.*

## AGRADECIMENTOS

Cursar o Mestrado em Serviço Social foi um sonho concluído com muitas dificuldades. Durante estes dois anos vivenciei processos subjetivos extremamente intensos e gostaria de agradecer aqueles que me ajudaram a superar...

Agradeço primeiramente a Deus, por ter me alcançado em meio a este processo com seu amor, e desde então ter sido meu refúgio e fortaleza.

Agradeço à minha família, que sempre em volta da mesa da cozinha na casa do papai, durante toda a minha vida, foi, e é, fonte de apoio e alegria. Obrigada Pai, Mãe, Renata, Maíra, Tainá, Dauana, Igor, Isis, Pietra, Bianca e tia Fátima.

Agradeço às minhas amigas – irmãs que estiveram ao meu lado, um dia de cada vez, a cada passo desta conquista! Obrigada pelos abraços, choros, risos e também quando “precisaram se afastar para não atrapalhar”. Obrigada Janaína, Sandra, Danielle, Lorena.

Agradeço à Prof.<sup>a</sup> Joana Valente que ultrapassou seus limites com determinação quando me recebeu como sua orientanda, marcando fundamentalmente minha trajetória acadêmica, pois aprendi com ela o amor pela profissão de professor no estágio docência e o uso da metodologia e disciplina para a construção desta dissertação. E mais do que uma profissional, foi a voz amiga que me impulsionou a superar subjetivamente obstáculos à minha frente.

Aos meus líderes Diogo e Débora, amigos em todas as ocasiões. Instrumentos de Deus em minha vida.

Às professoras Maria Elvira Sá e Nádia Fialho que iniciaram este Mestrado como Orientador e Co-orientadora deste projeto e deram o norte para esta pesquisa.

À amiga Cássia, pela ajuda acadêmica nos momentos finais e sua fidelidade.

À Midiã, Fabrícia, Divanete, Ana Paula e Marcos Wilker e Cássia pelos bons momentos juntos na Universidade.

Ao Fábio meu eterno companheiro. Pelo reencontro e o renascimento do amor.

*[...] A vida em primeiro lugar.  
Onde Estão Nossos Direitos?  
Eles só vem se a gente Participar  
Portanto Vamos Gritar,  
Vamos às ruas  
Para construir um projeto popular.*

**Poema do Grito dos Excluídos  
Terezinha Santos, Sonia Freitas, Antônia Carrara.**

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar a atuação do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS) enquanto gestão da política de Habitação de Interesse Social no Município de Belém a partir de 2005 até 2012. Os objetivos específicos visam identificar e analisar a composição do CMHIS, assim como analisar a sua dinâmica e estrutura, observando se o Conselho consegue manter autonomia nos processos de tomada de decisão e participação da sociedade civil, assim como observar o processo de elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de 2012, de competência deste conselho. O percurso metodológico foi orientado através da pesquisa qualitativa, e utilizou como instrumentos a pesquisa bibliográfica e documental, além de pesquisa de campo com a aplicação de entrevistas semi-estruturadas aos membros do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social. Os resultados da pesquisa indicaram que o CMHIS, como instrumento de mediação entre o governo e a sociedade civil na Política de Habitação de Interesse Social, não esteve (na maior parte de sua história) e não está em consonância com os objetivos propostos na sua criação, que era a garantia da participação social na gestão da Política de HIS em Belém. Somente no período de 2011 a 2012, quando da elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, o CMHIS exerceu efetivamente suas funções.

**Palavras Chave:** Democracia; Participação Social; Conselho Municipal; Habitação de Interesse Social; Belém.

## ABSTRACT

This paper aims at analyzing the performance of the City Council for Social Housing ( CMHIS ) while policy management Social Housing in the City of Bethlehem from 2005 until 2012 . The specific objectives are intended to identify and analyze the composition of CMHIS , and analyze the dynamics and structure , noting that the Council can maintain autonomy in decision -making and participation of civil society , as well as observe the process of elaboration of the Municipal of Social Housing 2012, the jurisdiction of the board . . The methodological approach was guided by qualitative research , and used as tools to bibliographic and documentary research , and field research with the application of semi-structured interviews to members of the City Council for Social Housing . The survey results indicated that CMHIS as an instrument of mediation between the government and civil society in policy Social Housing , was not (for the most part of its history ) and is not in line with the objectives set in its creation , it was the guarantee of social participation in the management of social housing policy in Bethlehem Only in the period from 2011 to 2012 , when preparing the Municipal Plan for social Housing , the CMHIS exercised its functions effectively .

**Keywords:** Democracy, Social Participation, Municipal Council, Social Housing,, Belem.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CMHIS	Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social
CMP	Central de Movimentos Populares
CODEM	Companhia de Desenvolvimento Metropolitano
CONCIDADE	Conselho Nacional das Cidades
CONGEB-UNA	Conselho Gestor da Bacia do Uma
COHAB/PA	Companhia de Habitação do Estado do Pará
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DABEL	Distrito Administrativo de Belém
DABEN	Distrito Administrativo do Bengui
DAENT	Distrito Administrativo do Entroncamento
DAGUA	Distrito Administrativo do Guamá
DAICO	Distrito Administrativo de Icoaraci
DAMOS	Distrito Administrativo de Mosqueiro
DAOUT	Distrito Administrativo de Outeiro
DASAC	Distrito Administrativo da Sacramentoa
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FCP	Fundação da Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FEHIS	Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social
FEMECAM	Federação Metropolitana de Centros Comunitários e Associações de Moradores
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMHIS	Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GRPU	Gerência Regional do Patrimônio da União
IAGUA	Instituto Ambiental de Planejamento e Gestão Urbana da Amazônia
MCidades	Ministério das Cidades
MNLM	Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento

MS	Movimentos Sociais
MST	Movimento Sem Terra
NUSP	Núcleo Setorial de Planejamento e Acompanhamento
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIH	Plano de Ação Imediata para a Habitação
PARU	Programa de Apoio à Reforma Urbana
PCS	Programa Crédito Solidário
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PL	Projeto de Lei
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMHIS	Plano Municipal de Habitação de Interesse Social
PND	Política Nacional de Desenvolvimento
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH	Política Nacional de Habitação
PNHS	Política Nacional de Habitação e Saneamento
PUPDH	Programa Universidade Popular de Direitos Humanos
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEGEP	Secretaria Municipal de Coordenação Geral de Planejamento
SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação
SEHIS	Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social
SESAN	Secretaria Municipal de Saneamento
SEURB	Secretaria Municipal de Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SLHIS	Sistema Local de Habitação de Interesse Social
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SUDEC	Subprograma de Desenvolvimento Comunitário
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
UFPA	Universidade Federal do Pará

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>A QUESTÃO DA DEMOCRACIA: UM DEBATE CONCEITUAL</b>	<b>18</b>
2.1	A TRAJETÓRIA TEÓRICA DA DEMOCRACIA: DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA À PARTICIPATIVA	18
2.2	O DEBATE EM TORNO DA PARTICIPAÇÃO	39
<b>3</b>	<b>CONTEXTUALIZANDO OS CONSELHOS GESTORES NA HISTÓRIA DA DEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL</b>	<b>47</b>
3.1	UMA BREVE REVISÃO HISTÓRICA DOS CONSELHOS	48
3.2	A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL	56
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM BELÉM</b>	<b>69</b>
4.1	A COMPOSIÇÃO DO CMHIS EM BELÉM	73
4.2	A DINÂMICA E ESTRUTURA DO CMHIS EM BELÉM	80
4.3	O PLANO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM BELÉM	87
<b>4.3.1</b>	<b>A Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social</b>	<b>92</b>
4.4	ANÁLISE DAS ENTREVISTAS DOS MEMBROS DO CMHIS	97
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>114</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>120</b>
	<b>APÊNDICE</b>	<b>123</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A escolha para pesquisar a atuação do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social em Belém iniciou-se a partir da busca de se entender como os movimentos sociais de moradia estão hoje posicionados frente à Política Habitacional de Interesse Social.

Durante três anos da graduação fiz parte do Movimento Estudantil de Serviço Social, em nível local no Centro Acadêmico (2005-2008) e no regional, através da Executiva Nacional de Serviço Social (2007), despertando nesse cotidiano o interesse pela dinâmica dos movimentos sociais e das lutas sociais. No período da disciplina do Estágio Curricular I, II, III e do TCC, ingressei no Programa Universidade Popular e Direitos Humanos - PUPDH, que na época fazia parte do Programa de Apoio à Reforma Urbana – PARU, no Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pará, que ampliou o leque de contato com a realidade dos movimentos sociais, adentrando neste momento no campo dos Movimentos Sociais de Reforma Urbana.

Meu Trabalho de Conclusão de Curso no ano de 2008 teve como objeto de pesquisa o Projeto Porto Laranjeiras, no bairro do Tenoné, que era uma experiência do Programa Crédito Solidário (PCS) em Belém. Foi então que iniciei a aproximação com duas entidades que participavam do programa, a Federação Metropolitana de Centros Comunitários e Associações de Moradores (FEMECAM) e a Novo Horizonte, do Bairro do Jurunas.

O PCS nascia com uma bandeira de luta social, a partir de iniciativa popular, com muitas expectativas de inovação inspiradas em práticas bem sucedidas de autogestão e cooperação durante a gestão petista em São Paulo, em 1989 a 1992 de Luiza Erundina, e a exemplo das cooperativas Uruguaias de Habitação. Este foi o primeiro programa do Ministério das Cidades voltado à Habitação de Interesse Social, criado em 2004, logo após com o lançamento da Política Nacional de Habitação – PNH, destinado a famílias com renda de até três salários mínimos.

Mesmo sendo um projeto com caráter popular, que incentivava a autoconstrução com financiamento a juros zero, sofreu bastante crítica feita pelos movimentos sociais, devido sua burocratização através da Caixa Econômica Federal (CAIXA) que dificultava o credenciamento dos movimentos sociais a fazerem parte deste Programa, onde em Belém somente cinco (5) entidades conseguiram se adequar aos padrões da CAIXA. O PCS entrou em declínio antes mesmo de terminar a pesquisa para a

conclusão da graduação em 2008. Porém, estudar o PCS foi importante, pois carregava em si um simbolismo de vitória dos Movimentos Sociais, que desde a década de 1980, vinham pleiteando um modelo de política habitacional no país que contemplasse as reais aspirações da população em obter moradia digna. Observar os embates em torno deste programa refletiu na necessidade de compreender quais os caminhos da política de Habitação de Interesse Social, hoje, no país?

As inquietações que resultaram desse processo investigativo, me direcionaram à seguinte questão: como a democratização da Política Habitacional de Interesse Social no país e a retomada de uma Política Habitacional de Interesse Social em nível nacional, levantaram antigas e novas questões a nível local, como a construção da moradia popular, a participação dos movimentos sociais na gestão da Política de Habitação de Interesse Social com o exercício do controle social e o planejamento de ações para esta política no município?

Ao ingressar no Mestrado, meu primeiro tema buscava de maneira muito ampla analisar a atuação dos movimentos sociais na Política Habitacional de Interesse Social. Durante a participação na disciplina “Movimentos Sociais e Políticas Urbanas na Amazônia” oferecida pelo Programa de Mestrado, a qual meu projeto estava relacionado, o objeto de pesquisa foi se delineando até encontrar um espaço específico para pesquisa, que foi o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social de Belém, e o foco se tornou o próprio Conselho.

A presente dissertação tem como objetivo principal analisar a atuação do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social desde o período de sua formação, em 2005, até 2012. E têm como objetivos específicos identificar e analisar a composição do CMHIS, assim como analisar a sua dinâmica e estrutura, observando se o Conselho consegue manter autonomia nos processos de tomada de decisão e participação da sociedade civil, assim como, observar o processo de elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de 2012, de competência deste Conselho.

Esta pesquisa tem por referência o método materialista histórico dialético com base na teoria de Marx e Engels, pois entende que todo fenômeno carrega sempre em si implícitas contradições internas que podem ser apreendidas como parte de um processo social em desenvolvimento e encontra em si o conteúdo das transformações da realidade. O componente dialético confirma que a realidade concreta é contraditória e que o conflito dos contrários faz com que a realidade avance num processo histórico de

transformação progressiva e constante. Desta forma, se pergunta como se dá a correlação de forças da sociedade civil e do poder público no interior do Conselho de Habitação de Interesse Social?

O caminho teórico-metodológico proposto por esta pesquisa objetivou a aproximação com o objeto, para que se pudesse retirar dele as categorias centrais para serem analisadas em suas determinações de maneira universal e após apreender sua singularidade e particularidade local.

A metodologia utilizada foi qualitativa no sentido de apreender as relações e conflitos sociais nas políticas urbanas em Belém, sendo desenvolvida com base na pesquisa bibliográfica, documental e de campo. No processo de coleta de dados foi privilegiada, inicialmente, a pesquisa documental da Lei da Criação do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, assim como a Lei de Regulamentação do Conselho; e o Regimento Interno, sobre a elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Belém, em 2011. Além disso, foi feita pesquisa documental do relatório do Diagnóstico Habitacional de Belém e das audiências públicas que orientaram com a intenção de construir o desenho institucional e histórico do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, bem como buscar identificar através destes registros documentais e legais a materialidade da lei. Foi realizada observação participante da audiência pública do Distrito Administrativo de Icoaraci (DAICO) e durante a Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social, realizada em 2012.

A pesquisa de campo contou com entrevistas semi-estruturadas (Apêndice 1) aplicadas a cinco dos membros do CMHIS<sup>1</sup>, com o objetivo de responder como se dá a atuação do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social hoje em Belém, objetivando perceber a atuação do CMHIS, e a sua relação com a sociedade civil organizada, a população e o poder público presente nestes espaços.

O desafio encontrado na realização das entrevistas foi encontrar os conselheiros dispostos a serem entrevistados. Registra-se que 8 entidades são realmente ativas no conselho, e destas, apenas 5 foram entrevistadas, porém as demais entidades, a grande maioria não participa do Conselho ativamente, não respondendo a solicitação de entrevista. As entrevistas realizadas foram gravadas e transcritas pela autora, cuja análise foi precedida da construção de um quadro com um resumo da resposta de cada entrevistado, a fim de ser feita a análise dos dados coletados, com a construção de síntese e observação das contradições ou similaridades em cada pergunta.

---

<sup>1</sup> As entrevistas concedidas foram gravadas mediante Termo de autorização (Apêndice 2).

A exposição da pesquisa está organizada em três capítulos, mais a introdução e as considerações finais. Para compreender a atuação do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social em Belém, se fez necessário apreender os conceitos de democracia e participação encontrados em nossa sociedade. Assim, o primeiro capítulo apresenta um debate conceitual sobre a democracia e uma breve discussão sobre o conceito de participação social como instrumento democrático.

Para tanto, o segundo capítulo faz na primeira seção o resgate do caminho teórico da democracia, trazendo para o debate a relação entre democracia, liberalismo e marxismo na construção da categoria Estado e sociedade civil através do pensamento de Locke, Rousseau (1947), Tocqueville, Marx e Engels (1984; 1987) Shumpetter, Gramsci. Utilizando como referência teórica Coutinho (2000 e 2006); Montaña e Duriguetto (2011); Chauí (1993), Gruppi (1980). A segunda seção do mesmo capítulo busca compreender o conceito de participação (social e cidadã) como elemento democratizante e democratizador da gestão pública com base em autores como Gohn (2011, 2004), Patemam (1992), Dahl (2001), Martorano (2007) e Lênin (1979).

O terceiro capítulo procura reconstruir a trajetória histórica da formação de Conselhos no mundo e no Brasil com objetivo de apreender a importância do Conselho como instrumento de gestão pública e aponta, em sua gênese, a relação dos conselhos com a história das lutas políticas e sociais no mundo. Para essa reflexão foram utilizados autores como Santos Junior (2001); Gohn (2011, 2002); Soares e Gondim (2002). Para dar conta da trajetória da Política de Habitação Social no Brasil, buscando contextualizar o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social de Belém dentro deste processo histórico de avanços e retrocessos na Política Nacional de Habitação, foram utilizados autores como Maricato (2006); Bonduki (1994); Cardoso (2011) e Santos Junior (2006).

O resultado da pesquisa empírica é apresentado no quarto capítulo que se organiza em três subitens. O primeiro está centrado na composição do CMHIS, analisando a participação de seus membros; o segundo trata da estrutura e dinâmica do Conselho; e o terceiro está voltado para a elaboração Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, apresentando parcialmente o resultado do Déficit habitacional de Belém e o relatório das audiências públicas realizadas pela Secretaria Estadual de Habitação e o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social de Belém que foi facilitada pela equipe do Instituto Ambiental de Planejamento, Gestão Urbana da

Amazônia - IAGUA; e o relatório da observação participante da Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social.

O quarto capítulo apresenta a análise da composição, estrutura e dinâmica do CMHIS, assim como, a análise das entrevistas aplicadas junto aos conselheiros, trazendo através dos dados coletados: a história deste conselho, as suas conformações, o perfil político de sua atuação no contexto atual; num esforço de apreender da realidade, a perspectiva atual da atuação do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social em Belém.

## **2 A QUESTÃO DA DEMOCRACIA: UM DEBATE CONCEITUAL.**

Na década de 80 do século XX, a sociedade brasileira vivenciou um processo de democratização. Conquistas significativas, como o voto direto e a Constituição de 1988, mudaram o rumo das relações políticas e sociais no Brasil. Nos anos 90, houve uma crescente participação popular na regulamentação das leis como o Estatuto da Cidade, Estatuto da Criança e do Adolescente, o surgimento de novas formas de gestão das políticas públicas que combinam democracia representativa e democracia direta, como o orçamento participativo, Fóruns Metropolitanos e o surgimento dos Conselhos Municipais de Gestão, dentre outros (SANTOS JÚNIOR, 2004). Os anos 2000 foram marcados politicamente pela eleição para a Presidência da República de Luís Inácio “Lula” da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), no momento em que foram criadas expectativas de ampliação da participação social nos espaços públicos. Porém, em contrapartida, houve um retrocesso nos canais de participação e dos direitos sociais devido ao avanço do neoliberalismo na política social e econômica brasileira.

Levando-se em consideração os estudos sobre o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, na cidade de Belém, este capítulo irá tratar da discussão teórico-conceitual sobre a democracia e a participação, que se constituem como categorias centrais para apreensão do significado e alcance da atuação deste Conselho de direitos.

### **2.1 A TRAJETÓRIA TEÓRICA DA DEMOCRACIA: DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA À PARTICIPATIVA**

A democracia tem valor universal, afirma Coutinho (2000), mesmo com diferentes formas e objetivações, ela pode ser desenvolvida tanto na sociedade capitalista como na socialista. Para tanto, este autor afirma que a aceitação da democracia como a forma legítima de regime político na atualidade por diferentes correntes ideológicas (tanto as correntes de direita quanto as de esquerda), é fruto de um processo histórico: o processo de democratização da sociedade burguesa.

A democracia, hoje, é sinônimo de “virtude”. Se proclamar democrata, independente da corrente ou ideologia, significa ter uma atitude virtuosa ao público, constituindo assim, a seu ver, em geral, como uma hipocrisia, pois, estamos numa sociedade que se apresenta democrática, mas que de fato não é. Nesta direção, o autor cita o pensador francês Le Rochefoucauld, que define a hipocrisia como a “homenagem que o vício presta à virtude”, para exemplificar que “o fato de que todos hoje se digam ‘democratas’ não significa que acreditem efetivamente na democracia, mas sim que se generalizou o reconhecimento de que a democracia é uma virtude.” (COUTINHO, 2006, p. 14).

“A democracia é soberania popular, é construção de uma comunidade participativa, é igualdade. Temos aqui determinados valores que o capitalismo demonstrou claramente que não é capaz de realizar.” (COUTINHO, 2000, p. 129), pois uma “verdadeira democracia” implicaria no desenvolvimento político, econômico e social da sociedade. Desta forma, a esquerda, durante muito tempo, acreditou que a democracia era o caminho para o socialismo, mas, segundo o autor, é somente o socialismo que pode dar condições para a realização de uma democracia plena, tendo em vista que no sistema capitalista a democracia terá sempre limites para ser concretizada.

O mesmo autor recorda que as experiências com os regimes socialistas totalitários confirmaram que a democracia é a única alternativa para a humanidade. Porém, “hoje há uma disputa política e ideológica sobre o que é democracia” (COUTINHO, 2000, p. 129), entre as correntes de esquerda e direita, entre os que reivindicam a superação do capitalismo e os mantenedores do sistema. Isto significa dizer que ninguém hoje se arriscaria ser contra a democracia publicamente. Dentre tanta defesa pela democracia no mundo, devemos nos perguntar em qual democracia vivemos, pois há uma pluralidade de teorias, que embasam os modelos democráticos existentes no mundo.

Há uma concepção liberal de democracia que concebe de modo minimalista, como se a democracia fosse apenas o respeito a algumas regras formais que permite uma rotatividade das elites no poder por meio de processos eleitorais. Nós, socialistas, temos outro conceito de democracia: um conceito que incorpora determinadas conquistas liberais considerando-as imprescindíveis a democracia (penso nos direitos civis, no direito de expressão, no direito ao livre pensamento, etc.), mas incorpora também outros direitos democráticos como, sobretudo o direito à participação. (COUTINHO, 2000, p. 130)

Para o autor, existem duas concepções gerais de democracia, a liberal, concepção hegemônica no mundo, de viés conservador, chamada Democracia representativa e; a concepção socialista, de caráter progressista, articulada à Democracia Participativa. Para Coutinho (2000), se faz necessário unir as formas de democracia representativa com democracia participativa que significa a ampliação dos direitos sociais (acesso à saúde, educação, previdência social, cultura, etc.) e ao direito social da propriedade.

Estes são importantes “conceitos em disputa”, e para analisá-los se faz necessário observar como a democracia se tornou “universal”, reivindicada pela maioria das correntes ideológicas (salvo algumas exceções). Segundo este autor, o Estado burguês não nasce democrático. A corrente revolucionária, que derruba o Estado absolutista, o Liberalismo, “em boa parte da sua história, apresentou-se como alternativa à democracia” (COUTINHO, 2006, p. 14). A democracia, consolidada como um consenso entre os liberais no mundo só ocorre a partir do século XX, na década de 1930, após a queda dos diferentes fascismos no mundo.

Como se deu a trajetória teórica do liberalismo até que a democracia passasse a ser apropriada por esta corrente ideológica? O autor afirma que, para os primeiros pensadores liberais do século XVII, como John Locke (Inglaterra, 1632-1704), a democracia ainda não era discutida porque não emergia como centralidade em sua época histórica. Estes pensadores estavam, naquele momento, ocupados com a derrubada do Estado absolutista, com a consolidação de uma ordem burguesa e a construção de uma ideologia política de natureza liberal “na qual o poder fosse limitado pelos direitos individuais considerados como direitos naturais” (COUTINHO, 2006, p. 14).

As formulações de Locke constituíram as diretrizes fundamentais do Estado Liberal, inaugurando aquele que se firmaria como um dos princípios e fundamentos centrais do liberalismo: “o Estado existe para proteger os direitos e liberdade dos cidadãos que em últimas instâncias, são os melhores juizes de seus interesses”; e que deve “ter em sua esfera de ação restrita e sua prática limitada de modo a garantir o máximo de liberdade possível a cada cidadão” (HEID, 1987, p. 49 apud MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 27).

O “Jusnaturalismo” ou “direito natural” foram ideias desenvolvidas nas teorias contratualistas de Thomas Hobbes, John Locke e Jean Jacques Rousseau, no período de transição ao capitalismo. “Essas teorias moldam as doutrinas políticas de tendência individualista e liberal, que afirmam a necessidade de o Estado respeitar e legitimar os

direitos inatos dos indivíduos” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 22). Os direitos naturais devem ser invioláveis e a maneira de legitimar o poder político é através do “consenso daqueles sobre quem tal poder estatal é exercido, que seria expresso num pacto ou contrato social, estabelecido entre os homens, sobre as autoridades e normas de convivência social” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011 p. 22). No momento em que se estabelece o contrato social, o indivíduo abre mão da sua liberdade individual e natural em prol das normas de convivência.

Para Locke, os homens viviam em estado de natureza e em absoluta liberdade, porém se não houver leis e coerção, o homem é passível de conflito e por isso, capaz de perder a sua paz natural. Neste autor, o homem legitima a posse de sua propriedade através do trabalho. “Os homens tornavam-se proprietários à medida que transformam o ‘estado comum’ da natureza através de seu trabalho, visando sua subsistência e satisfação” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011 p. 25).

É o trabalho que forma o pobre e o rico, à medida que o indivíduo acumula bens, pois pode “produzir mais riqueza que a sua necessidade imediata de consumo” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 25). Para Locke, a acumulação é um processo “natural” do ser humano, gerada a partir do desenvolvimento das relações mercantis e, em consequência da acumulação, surge a necessidade da criação do poder político (Estado) para proteger a propriedade e a liberdade do indivíduo.

Locke afirma que os homens se juntam em sociedade política e submetem-se a um governo com a finalidade principal de conservarem suas propriedades. É necessário constituir um Estado que garanta o exercício da propriedade, a segurança da propriedade. (GRUPPI, 1980, p.14)

Locke considerava a divisão de poderes em um poder legislativo responsável pela criação das leis, e um poder executivo que deveria ser monárquico, e seria responsável pela execução da lei, e ambos garantissem o direito de propriedade e segurança pessoal.

Segundo Gruppi (1980), para Locke, o governo deve garantir algumas liberdades: a propriedade e uma margem de liberdade política e de segurança pessoal, pois sem a qual fica impossível garantir a propriedade e defender a liberdade. É uma característica do individualismo burguês, afirmar que o indivíduo preexiste à sociedade humana, e que esta nasce do contrato entre estes indivíduos. De acordo com este autor, o fundamento do Estado liberal, para Locke é conceber um Estado Soberano, porém a sua autoridade só vem a partir do contrato.

Para Gruppi (1980, p. 15), “a relação entre propriedade e liberdade é extremamente evidente” na teoria de Locke, pois “o poder Supremo não pode tirar do homem uma parte de suas propriedades sem o seu consentimento” (p. 15), ou seja, o Estado não pode ter algum ato que viole a propriedade.

[...] é interessante observar que para Locke já existe uma distinção entre sociedade política e a sociedade civil (isto é pelo que no século XVIII passará a chamar-se sociedade civil); por conseguinte, entre o público e o privado [...] (GRUPPI, 1980, p. 15)b.

É na sociedade burguesa moderna que a sociedade civil e a sociedade política se separam, pois na Idade Média elas estavam intrinsecamente ligadas, de acordo com Gruppi (1980), eram transmitidas juntas. Na sociedade burguesa, o Estado não deve interferir nos direitos de propriedade.

Para Montañó e Duriguetto (2011), através de suas formulações teóricas, John Locke teve uma grande importância histórica, por ter influenciado a emancipação política da burguesia, nas revoluções liberais, onde sua teoria sobre o direito natural serviu de base para a Declaração da Independência dos Estados Unidos (1776) e a Declaração do Direito do Homem e do Cidadão (1789) durante a Revolução Francesa.

Porém, é a partir de Jean Jacques Rousseau (Suíça, 1712-1778) e da Revolução Francesa que o cenário do debate central se modifica na teoria liberal. Segundo Coutinho (2006), as ideias de Rousseau se constituem um marco para a concepção liberal, orientando inclusive as ações revolucionárias dos jacobinos<sup>2</sup>, liderados por Robespierre e Saint-Just, chegando até a influenciar os “primeiros pensadores comunistas como Grachus Babeuf, que liderou a chamada Conjuração dos Iguais ocorrida no final do século XVIII” (COUTINHO, 2006, p. 15).

Diferentemente de Locke, para Rousseau, o homem em seu estado de natureza, é pacífico e feliz e “não tendo outros carecimentos além daqueles que podia satisfazer em contato com a natureza, não se via no dever nem de se unir, nem de combater os

---

<sup>2</sup> Os jacobinos faziam parte de uma organização política, criada em 1789 na França, durante o processo da Revolução Francesa. No princípio tinham uma posição moderada sobre os encaminhamentos revolucionários, porém, com a liderança de Robespierre, passaram a ter posições radicais e esquerdistas. Pequenos comerciantes e profissionais liberais eram as principais camadas sociais que compunham este grupo. Entre 1792 e 1794, os jacobinos lideraram o processo revolucionário na França, período que ficou conhecido como "Terror". Foi uma época em que ocorreram muitos assassinatos de opositores políticos, principalmente de monarquistas e girondinos (grupo composto pela alta burguesia francesa). Robespierre, principal líder dos jacobinos, era defensor da violência como forma de defender a revolução. Ele tinha como principal objetivo a transformação da França numa República, baseada nos princípios de igualdade e virtude.

próprios semelhantes” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 28). Dentre as suas características centrais estão a independência, o instinto de conservação e a compaixão, sendo estas duas últimas sua motivação para sobrevivência. No capítulo um de sua obra “Do Contrato Social”, Rousseau afirma:

O homem nasceu livre, e em toda parte se encontra sobre ferros. De tal modo acredita-se o senhor dos outros, que não deixa de ser mais escravo do que eles. Como é feita essa mudança. Ignoro-a. Que é que a torna legítima? Creio que posso responder essa questão. (ROUSSEAU, 1947, p. 10)

Em Locke, nasce a concepção do Estado Liberal e em Rousseau, nasce a concepção democrático-burguesa. Segundo Gruppi (1980), a condição natural do homem, uma condição de felicidade, virtude e liberdade é afetada negativamente através da civilização, “a civilização violenta a Humanidade” (p. 18). O Princípio da Revolução Francesa vem da concepção de Rousseau de que todos os homens nascem livres e iguais.

Para Rousseau, é a socialização e a instituição da propriedade privada que interferem no estado natural do homem, originando o surgimento “das grandes desigualdades de acesso à riqueza, rivalidade de interesses e a concorrência, as quais tornam o egoísmo a motivação básica da vida social” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 28). Assim para ele, a ordem política serve para defender o direito daqueles que possuem propriedade, ratificando assim a desigualdade e a dominação política de “poderosos” sobre os “fracos”.

Rousseau afirmava que a “construção de um tipo de homem que seja capaz de orientar-se pelo interesse comum e o predomínio do interesse comum na ação do Estado seria assegurado pela soberania popular” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 29). Uma ordem política legítima, com uma distribuição da propriedade mais equitativa, só é possível se os indivíduos criarem as suas próprias leis, e o governo estar sujeito à soberania popular através da criação de um contrato social.

Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja de toda força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual, cada um, unindo-se a todos, não obedeça por tanto senão a si mesmo e permaneça tão livre como anteriormente. Tal é o problema fundamental cuja solução é dada pelo contrato social (ROUSSEAU, 1947, p. 24).

Para Rousseau, a representatividade implica na falta de liberdade, no não exercício da vontade geral, pois a vontade geral, não pode ser representada ou alienada.

O soberano, constituído pelo pacto social é o povo, e é este que deve ditar as leis. Um Estado só é legítimo se o poder Legislativo exprimir a força soberana, pois esta é a manifestação da vontade geral. O poder executivo, escolhido através de eleições ou sorteio, encarrega-se da execução das leis, criadas através da Soberania Popular (a vontade geral).

Rousseau explica sobre o Soberano:

Ora, sendo formado o soberano tão só dos particulares que o compõem, não há nem pode haver interesse contrário ao deles; por conseguinte, não necessita a autoridade soberana de fiador para com os Vassallos, por ser impossível queira o corpo prejudicar todos os membros, e por, logo como veremos, não lhe ser possível prejudicar nenhum em particular. O soberano somente pelo que é, é tudo o que deve ser (ROUSSEAU, 1947, p. 28).

Segundo Gruppi (1980, p. 18), a “sociedade, o povo nunca deve perder a sua soberania, ao qual pertence ao povo e só ao povo. Por conseguinte o povo nunca deve criar um Estado distinto ou separado de si mesmo.”; Rousseau é o teórico da assembleia, que para ele é o único órgão soberano e nela se expressa a soberania.

Para Montaño e Duriguetto (2011), toda teoria Rousseauiana, tem por base o indivíduo, que deve chegar à vontade geral através de sua própria reflexão, ouvindo a sua voz interior, sem considerar a possibilidade da existência de organizações sociais, associações, etc., que podem ser contrárias à Vontade Geral. O que torna a sua teoria problemática, apesar da grande contribuição à construção da democracia.

Com efeito, cada indivíduo pode, como homem, ter uma vontade particular contrária ou dessemelhante da vontade geral que possui na qualidade de cidadão. O interesse particular pode faltar-lhe de maneira totalmente diversa da que lhe fala o interesse comum: sua existência absoluta, e naturalmente, independente, pode fazê-lo encarar o que deve à causa comum como uma contribuição gratuita, cuja perda será menos prejudicial aos outros que o pagamento oneroso pra si; e, olhando a pessoa moral que constitui o Estado com um ser de razão, pois que não se trata de um homem, ele desfrutará dos direitos do cidadão, sem querer preencher os deveres do vassallo: injustiça, cujo progresso causaria a ruína do corpo político. (ROUSSEAU, 1947, p. 29)

Para Coutinho (2006), o Liberalismo nasce *contra* a democracia. E para demonstrar isso ele se recorda do pensador liberal Benjamin Constant, que escreveu em 1819 sobre o assunto:

A liberdade teorizada por Rousseau e os Jacobinos seria a liberdade do mundo antigo, ou seja, a liberdade de participar na formação do governo, o que implica a criação de uma esfera pública da qual todos participam, onde

todos são cidadãos plenos. Em suma onde todos são governantes e governados. Essa forma de liberdade, afirma Constant não é a que caracteriza os tempos modernos. A liberdade Moderna, ao contrário, consistiria em fruir *na esfera privada* os bens que os indivíduos obtêm graças aos seus méritos; para tanto, os indivíduos “livres” nomeiam “representantes” que se ocupam do governo e, desse modo, são tanto mais livres quanto menos participam da esfera pública. (COUTINHO, 2006, p. 15, grifo do autor).

Coutinho (2006) afirma que esta diferenciação que Constant faz entre “liberdade dos antigos e liberdade dos modernos”, na verdade é uma maneira sutil de se colocar contrário à liberdade democrática e em favor da liberdade liberal.

O autor retoma o pensamento de importantes autores liberais do século XIX e início do século XX, como Alexis de Tocqueville e Gaetano Mosca, respectivamente, para evidenciar como o Liberalismo vai ao mesmo tempo negando e absorvendo a democracia, no decorrer da história da sociedade moderna. Segundo este autor, para Tocqueville, a democracia já se apresentava como um fato irreversível, não seria mais possível impedir que os indivíduos buscassem igualdade nas suas “condições materiais de vida e se sintam iguais” (COUTINHO, 2006, p. 16).

Segundo Aron (2000), Alexis de Tocqueville, em sua obra intitulada “A Democracia na América”, busca responder por que os Estados Unidos é um país democrático e é liberal? E na sua segunda obra “O Antigo regime e a Revolução” se pergunta por que a França tem tanta dificuldade no curso da implementação da democracia manter um “regime político de liberdade”? (p. 319)

Para Tocqueville, a democracia era o principal instrumento para que a igualdade e a liberdade pudessem coexistir, e estes “processos de desenvolvimento da ‘igualdade de condições’ e da democracia, são providenciais e, portanto, inevitáveis” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 51).

Se vos parece útil desviar a atividade intelectual e moral do homem para atender as necessidades da vida material, empregando-a na produção de bem-estar, se a razão vos parece mais útil aos homens do que ao gênio, se vossa finalidade não é criar virtudes heroicas, mas hábitos tranquilos; se tendes preferências por ter vícios em vez de crimes, se preferires encontrar menos ações hediondas; se em lugar de agir no meio da sociedade brilhante, vos parece suficiente viver no meio de uma sociedade próspera; se por fim o objetivo principal do governo não é, segundo vossa opinião, dar a maior força ou maior glória possível a todo corpo da nação, mas sim garantir a cada um dos indivíduos que a compõem o maior bem estar, resguardando-o da miséria, neste caso, deveis igualizar as condições, para construir um governo democrático. Se não, há mais tempo de fazer uma escolha, e uma força superior à do homem vos arrasta, sem consultar vossos desejos, a um dos dois tipos de governo, procurai pelo menos extrair dele todo o bem de que é capaz; conhecendo seus bons instintos, e também suas más inclinações, esforçai-vos por promover os primeiros e restringir as últimas (O.C., t. I vol. 1, p. 256 apud Aron, 2000, p. 320).

Segundo Aron (2000, p. 320), para Tocqueville, “a democracia consiste na igualização das condições. Democrática é a sociedade que não subsistem ordens ou classes [...]”, o que significa que todas as profissões, títulos, honras, estão acessíveis a todos os indivíduos. Fazendo uma associação entre democracia e igualdade social.

Por outro lado, Montañó e Duriguetto (2011, p. 51) afirmam que Tocqueville considerava a “existência de riscos de desvios da democracia e do igualitarismo” que consistiam em dois perigosos desvios democráticos que poderiam destruir a liberdade:

- a) primeiramente, o pleno domínio de uma parcela majoritária da população sobre as minorias, levando a uma tirania da maioria (derivando na anarquia);
- b) em segundo lugar, o surgimento de um Estado autoritário e despótico (conduzindo-os para a servidão) (TOCQUEVILLE, 2004, p. 357 apud MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p.51).

Assim, para este autor (Tocqueville), a igualdade entre os homens implicaria na perda da liberdade, visto que se criaria uma “tirania da maioria”, que arruinaria com a liberdade individual, pois o desenvolvimento de uma sociedade de massas traria em si o risco do domínio absoluto da maioria inibindo os interesses da minoria. Outro fator que para este autor é perigoso na sociedade democrática, é o desenvolvimento da igualdade, que tem em si o “espírito do individualismo”. O individualismo impele os homens a buscarem seus próprios interesses e a deixar de lado a coisa pública. Então, o Estado passará a centralizar o poder limitando as liberdades fundamentais. Segundo os autores, para Tocqueville, o “individualismo é de origem democrática e ameaça a desenvolver-se à medida que as condições se equalizam” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 52).

A centralização do poder é dividida, de acordo com Tocqueville, em dois tipos: a centralização governamental e a centralização administrativa. A centralização governamental defendida pelo autor visa “concentrar num mesmo lugar os interesses comuns da nação (como as leis, a justiça, o comando da polícia, etc.)” onde um país não pode prosperar sem uma centralização governamental forte. A centralização administrativa, por outro lado, é negativa e diz respeito ao poder de dirigir os diversos interesses particulares de frações do povo; ele deve ser descentralizado, pois se não, enfraquecerá os povos, diminuindo o espírito de cidadania entre eles. (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 52)

Para Tocqueville, “o povo é (naturalmente) despreparado para governar” e deve deixar o governo nas mãos de quem tem este preparo, ou seja, de uma minoria capaz, e o povo deve participar das associações livres em busca de seus interesses privados. “O

governo deve ser centralizado comandado por uma minoria esclarecida, e na sociedade civil descentralizada administrativamente, participam a maioria” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 53).

De acordo com Tocqueville, a democracia em si era negativa para a sociedade, porém, sendo inevitável, se fazia necessário criar mecanismos que controlassem seu efeito negativo, e este mecanismo, seria o fortalecimento do liberalismo (COUTINHO, 2006, p. 17). Aquele autor (Tocqueville) afirma que a forma de conter os perigos que a igualdade e a democracia trazem é a formação das “associações livres na sociedade civil, com a participação dos cidadãos” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 53). Assim, a liberdade política se torna o melhor remédio contra os efeitos negativos da igualdade.

Gaetano Mosca<sup>3</sup>, diferentemente de Tocqueville, considerava que a “soberania popular não passava de uma ideologia que a elite dirigente usa para se legitimar, dizendo agir em nome do povo”, é apenas uma “forma política”. Apesar de seu posicionamento conservador e elitista, Mosca é considerado liberal por ser defensor de princípios constitucionais e da formação de um parlamento, porém, a “defesa jurídica (a constituição) é apenas uma forma de defender as elites uma das outras”. O parlamento, ao contrário de ser a expressão da soberania popular, se constitui apenas como “um local onde as elites dirigentes podem se renovar através da cooptação de novos membros” (COUTINHO, 2006, p. 17).

Alguns elementos históricos da democracia, como o de ser “governo da maioria” (a soberania popular), o sufrágio universal, e outros direitos sociais e políticos, como o direito à organização sindical e de greve foram, no princípio, considerados pelos liberais como uma ameaça à liberdade individual, ao progresso do liberalismo e da sociedade burguesa. Confirmando isto, no campo teórico, Immanuel Kant (1724 – 1804), afirmava que só poderia votar quem tem independência de juízo. Para este autor, as mulheres e os trabalhadores não deveriam votar. As mulheres, porque não têm essa independência, pois dependem dos seus maridos, e os trabalhadores assalariados, porque dependem de seus patrões.

Segundo Gruppi (1980), para Kant existem cidadãos independentes e cidadãos não-independentes. Os independentes são aqueles que podem exprimir a sua opinião publicamente, podem “decidir a política de Estado” (p. 16), em outras palavras, os

---

<sup>3</sup> Pensador liberal, da virada do século XIX para o século XX.

cidadãos que não dependem dos outros, os proprietários. Todos os direitos políticos cabem somente aos proprietários.

Gruppi (1980) afirma que “a relação indissociável entre propriedade e liberdade é justamente a essência do liberalismo” (p. 17),

A lei sobrepõe-se assim à soberania do povo. É a típica visão liberal do Estado de Direito. A soberania do povo deve ser delimitada por algumas leis que estão acima dela e são invioláveis, indiscutíveis: o direito de propriedade, a liberdade da palavra, de expressão, de reunião, de associação. Liberdades que na prática, são gozadas apenas por quem tiver recursos suficientes para usufruir delas. (GRUPPI, 1980, p. 17)

Um exemplo prático do posicionamento dos liberais nesta época, frente aos direitos políticos e sociais foi o regime oligárquico, elitista e de participação restrita, na Inglaterra, instaurado após a Revolução Gloriosa de 1688, se constituindo como uma monarquia constitucional, onde o poder se assentava sobre o parlamento eleito, mas, “o sufrágio era extremamente restrito” (COUTINHO, 2006, p. 18).

Posteriormente, com o avanço das lutas sociais, fruto da organização dos trabalhadores, a democracia política vai ganhando espaço, como por exemplo, no século XIX, com as conquistas do primeiro movimento operário de massa, o movimento Cartista, na Inglaterra, em meados deste mesmo século, obtêm conquistas, como a limitação legal da jornada de trabalho, o sufrágio universal, para os trabalhadores assalariados; e no século XX, com movimentos de mulheres sufragistas (as sufragetes), a conquista do direito ao voto das mulheres.

O direito de organização sindical e de greve foi negado pelos liberais aos trabalhadores no período da Revolução Francesa, através da lei de Le Chapelier, que em nome de “combater as velhas corporações medievais de ‘artes e ofício’, proibia os trabalhadores em geral de se organizarem”. O objetivo era evitar que a negociação coletiva do valor da força de trabalho fossem contrárias às “leis de mercado” (COUTINHO, 2006, p. 19). O autor relembra que o direito de organização e de greve na França só foi reconhecido após a Comuna de Paris, em 1870.

Em meados do século XIX, se desenvolve o pensamento de Karl Marx (Alemanha, 1818-1883) e Friedrich Engels (Alemanha, 1820-1895), que de acordo com Montañó e Duriguetto (2011), se apropria criticamente dos fundamentos de três fontes: a filosofia alemã de Hegel e Feuerbach; das teorias de valor-trabalho e mais valia de Adam Smith e David Ricardo; e das teorias de lutas de classe dos socialistas utópicos.

Em sua teoria, Marx e Engels definem a sociedade civil, enquanto sociedade burguesa, como esfera da produção e reprodução da vida material, ou seja, “a forma de intercâmbio, condicionada pelas forças de produção existentes em todas as fases históricas anteriores e que por sua vez, as condiciona , é a sociedade civil” (MARX; ENGELS, 1984, p. 52).

Para Marx e Engels, o Estado é produto da sociedade civil, nele estão expressas todas as contradições encontradas na sociedade civil. Ou seja, não é o Estado que determina como será a sociedade, mas a sociedade que molda o Estado. Marx e Engels se contrapõem ao pensamento de Hegel, para quem o Estado estava separado da sociedade como uma organização idealizada. Marx e Engels afirmam que:

A sociedade civil abrange todo o intercâmbio material dos indivíduos no interior de uma fase determinada de desenvolvimento das forças produtivas. Abrange toda a vida comercial e industrial de uma dada fase, e neste sentido, ultrapassa o Estado e a nação, se bem que, por outro lado, deve se fazer valer frente ao exterior como nacionalidade e organizar-se no interior do Estado. (MARX; ENGELS, 1984, p. 53)

Para Marx e Engels, a base econômica é o elemento fundamental, e o Estado, subordina-se a ela enquanto sistema político. Eles afirmam que

A produção de ideias, de representações, da consciência, está de início diretamente entrelaçada com a atividade material e com o intercâmbio material dos homens [...] o mesmo ocorre com a produção espiritual tal como aparece na linguagem da política (MARX; ENGELS, 1984, p. 36).

A sociedade civil para Marx é a sociedade burguesa, por ser a classe dominante, também é a sociedade onde acontece a livre concorrência e a troca de mercadoria, e assim, também, é a sociedade capitalista, na medida em que ocorre a troca social entre o capital e o trabalho.

[...] Minha investigação desembocou no seguinte resultado: relações jurídicas, tais como formas de Estado, não podem ser compreendidas nem a partir de si mesmas, nem a partir do assim chamado desenvolvimento geral do espírito humano, mas pelo contrário, elas se enraízam nas relações materiais de vida, cuja totalidade foi resumida por Hegel sob o nome de “sociedade civil” [...], mas que anatomia da sociedade burguesa deve ser procurada na Economia Política. (MARX, 1987, p. 29)

O Estado em Marx representa o interesse da classe dominante, tendo em vista que essa classe possui o controle dos meios de produção, tem o controle sobre o trabalho, e expressa seus interesses através das normas e leis. Marx refuta a autonomia

do Estado apresentada por Hegel como “mediador universal dos interesses privados e gerais” e afirma que o Estado “expressa uma transposição especulativa da vida concreta e real dos *bourgeois* (indivíduo privado de seus interesses particulares) em *Citoyen* (a figura do cidadão e de seus abstratos interesses públicos e privados)” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 36).

A liberdade em Marx, não é a liberdade do indivíduo, “a liberdade do homem como cidadão privado (ou civil-burguês)”, em Marx, ser livre significa a liberdade do homem coletivo: “A ‘liberdade’ própria da grande maioria dos homens, a liberdade em relação à propriedade dos meios de produção, que divide os sujeitos em duas classes contrapostas” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 36).

Para Marx (1987), a produção dos indivíduos é determinada socialmente, então o autor critica o naturalismo atribuído ao indivíduo presente na filosofia liberal de Adam Smith e David Ricardo, pois estes veem o indivíduo do século XVIII, “não como um resultado histórico, mas como um ponto de partida da história, porque o consideravam como um indivíduo conforme a natureza” (p. 3).

Uma vez afirmada assim a relação de determinação entre relações econômicas e formas políticas, Estado, Direito e a própria cultura, temos um método que permite entender o que é o Estado, como e porque ele surge. Isto permite fundamentar cientificamente uma teoria do Estado. Não é o Estado que determina a estrutura econômica, mas sim ao contrário (GRUPPI, 1980, p. 27).

Deste modo, são as relações de produção da sociedade, seus interesses de classe, sua correlação de força que determinam o Estado e a forma que ele se organiza através de leis, distribuição de poderes e instituições.

De acordo com Montañó e Duriguetto (2011), a teoria marxista tem como suporte o método dialético, que significa a construção de um conhecimento teórico que parte do real, do concreto, pois entende que todo fenômeno carrega sempre em si implícitas contradições internas que podem ser apreendidas como parte de um processo social em desenvolvimento e encontra em si o conteúdo das transformações da realidade. O componente dialético confirma que a realidade concreta é contraditória e que o conflito dos contrários faz com que a realidade avance num processo histórico de transformação progressiva e constante. “Marx trabalha com determinações, ou seja, estuda seu objeto pela particularidade e aspectos que o conformam” (p. 34); ele também considera o fato da realidade mudar, e para conhecê-la é preciso sempre retornar a ela.

Segundo Gruppi (1980), com base nas anotações de Marx<sup>4</sup>, Engels escreve o livro “A origem da família, propriedade e do Estado” (1894), onde identifica a origem do Estado, através da conexão histórica dessas três categorias. Para Engels, o “Estado é a expressão da dominação de uma classe, é a necessidade de regulamentar juridicamente a luta de classe [...]” (p. 31) é um espaço de mediação, a busca de um equilíbrio das correlações de forças existentes, a fim de que não se rompam.

O Estado burguês tem a aparência de ser um corpo separado da sociedade pelo tamanho da máquina estatal, sua estrutura burocrática, porém, a partir de Marx e Engels é possível se entender a lógica por trás da “independência” do Estado. A teoria construída por Marx e Engels é um marco na história do pensamento, que não parte do “céu para terra”, mas da “terra para o céu”, desmascarando toda estrutura burguesa do Estado e da sociedade.

Ao final do século XIX, a participação na vida política era mínima nos Estados liberais; a grande massa populacional não tinha nenhum acesso à participação, nem mesmo eleitoral. A sociedade política, segundo Coutinho (2006), era constituída por uma elite dominante que se organizava no Estado e havia grupos que “expressavam a oposição das classes trabalhadoras”. Estes grupos que faziam oposição ao Estado serviram de inspiração para os socialistas da época, como Auguste Blanqui<sup>5</sup>, que acreditava que a revolução proletária deveria acontecer através de uma minoria que representasse o povo.

É no século XX, a partir do processo progressivo de democratização, do crescimento paulatino da participação e do aparecimento do sujeito coletivo que socializa a política, que o liberalismo passa a assimilar os direitos políticos e sociais conquistados pela classe trabalhadora, ou seja, os postulados básicos da democracia, como o sufrágio universal, e não mais se posicionar contrário a eles. Esses pressupostos “que foram progressivamente impostos aos regimes liberais” (COUTINHO, 2006, p. 20), deu origem ao regime estatal *liberal-democrático*. Porém, com uma característica

---

<sup>4</sup> Anotações de Marx após ler a obra do etnólogo norte-americano Lewis Henry Morgan (1818-1881) “A Sociedade Antiga”.

<sup>5</sup> Blanqui, Louis-Auguste (1805-1881) - foi um ativista revolucionário francês nascido em Puget-Theniers, localidade dos Alpes franceses. Mártir do radicalismo francês. Mudou-se para Paris (1818) para estudar direito e medicina. Começou a aparecer politicamente quando tomou parte nas manifestações contra a restauração da Monarquia Bourbon (1824). Defendia a luta de classes e a tomada de poder, força para se estabelecer um governo popular. Por participar da Société des Amis du Peuple, foi preso e condenado pela primeira vez (1831-1836). Foi eleito pelos seus seguidores, os *blanquistas*, como presidente da Comuna de Paris, quando estava preso. Passou 33 anos de sua vida na prisão. Morreu em 1º de janeiro de 1881 em Paris.

peculiar de ir se tornando aos poucos um “Estado bonapartista”, onde surge a figura do líder político simpático e popular que representa o povo.

A democracia, a partir do século XX, é “fato consumado” (COUTINHO, 2006) e o liberalismo se apropria de seus conceitos retirando de seu conteúdo o caráter popular. O sufrágio universal já não é mais uma ameaça e passa a ser agora um instrumento de legitimação dos Chefes de Estado, que através do discurso de representantes do povo, conservam os interesses capitalistas no âmbito político. O sociólogo Max Weber, em 1919, defende essa concepção teórica sobre o governo. Afirma Coutinho (2006, p. 23):

No momento em que a Alemanha, derrotada na primeira guerra mundial, buscava se reconstruir como república através de uma constituinte – um dispositivo constitucional pelo qual o Presidente da República, mesmo num regime parlamentarista, deveria ser eleito por sufrágio universal e direto. Na concepção de Weber, isso possibilitaria o que ele chamou de “democracia cesarista” na qual um chefe carismático, com poderes autoritários, supostamente capaz de se situar acima dos conflitos de classe e de se apresentar como representante de toda a nação, inclusive frente ao parlamento, obteria legitimação precisamente através do sufrágio universal.

A democracia proposta por Weber se torna um modelo para muitas sociedades democráticas no século XX, e se torna a forma que a burguesia encontra para retirar do sufrágio universal o seu caráter revolucionário.

Percebe-se assim, que o processo de democratização no regime liberal tem um limite que impede a plena realização da democracia acontecer efetivamente, pois a socialização do poder político permanece com o controle da classe economicamente dominante. Segundo Coutinho (2006, p. 22) para a democracia ser plena se faz necessário a “superação da ordem social capitalista, da apropriação privada do Estado e a construção de uma nova ordem social”.

Mas esse processo de progressiva democratização, de socialização da política, choca-se com a apropriação privada dos mecanismos de poder. Temos uma contradição: o fato de que haja um número cada vez maior de pessoas participando politicamente de modo organizado, constituindo-se como sujeito coletivo choca-se com a permanência de um Estado apropriado restritamente por um pequeno grupo de pessoas, ou seja, apenas membros da classe economicamente dominante ou por seus representantes. (COUTINHO, 2006, p. 20).

O debate sobre a relação entre o Estado e a Sociedade Civil, no contexto do processo de democratização da sociedade como processo de socialização da política, é desenvolvido no início do século XX, pelo autor marxista Antônio Gramsci (1891-

1937). A preocupação central de Gramsci é a Socialização da política, que em sua época resulta da:

Presença das organizações, tanto dos trabalhadores quanto do capital, no cenário do capitalismo desenvolvido (partidos políticos, sindicatos) da conquista do sufrágio universal, do fascismo e do nazismo como movimento de expressão da hegemonia política burguesa - que Gramsci visualiza uma complexificação das relações de poder e de organização de interesses, que fazem emergir uma nova dimensão da vida social, a qual denomina da *sociedade civil*. (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 43, grifo dos autores)

Para Gramsci, a sociedade civil é o espaço político onde estão os movimentos sociais, as organizações profissionais, as atividades culturais, o sistema educacional, os meios de comunicação, a igreja, o parlamento, etc. “É uma das esferas sociais em que as classes se organizam e defendem seus interesses, em que confrontam projetos societários, na qual as classes e suas frações lutam para conservar ou conquistar hegemonia” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 43). O Estado em Gramsci se amplia, incorporando além da sociedade política (função de coerção), a sociedade civil (com a função de consenso).

De acordo com Montaño e Duriguetto (2011), para Marx, a sociedade civil designa somente a infraestrutura econômica, mas em Gramsci, a sociedade civil pertence à superestrutura (o Estado). Deste modo, Gramsci, que permanece fiel ao método materialista-histórico, contribui “para o enriquecimento teórico-analítico do modo como a esfera econômica determina a produção e a reprodução da superestrutura no contexto histórico em que se operou maior complexificação do Estado” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 44). Assim, o Estado em Gramsci, é constituído de duas esferas – a sociedade civil e a sociedade política.

No entanto, embora Gramsci considere que há uma correspondência entre o poder econômico e o poder político, e que o Estado é a esfera em que se efetiva a unificação e o exercício do domínio burguês, é necessário explicitar as mediações dessa relação. Para o marxista italiano, o Estado não era somente o aparelho repressivo da burguesia; ele principalmente incluía a hegemonia da burguesia na superestrutura; e hegemonia para Gramsci não equivale à pura dominação, mas à direção social baseada num certo consenso e aceitação dos setores subalternos (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 45).

De acordo com Gruppi (1980, p. 70), Gramsci “estabeleceu o contato do movimento operário italiano com os ensinamentos de Lênin”. Ele se aproximou do pensamento de Lênin num período de 1919 até 1925-1926. Segundo este autor,

Gramsci retoma diretamente a concepção de ditadura do proletariado como aparece em Lênin, identificando nela não só uma profunda mudança de estrutura econômica e política, mas também uma profunda revolução cultural, uma transformação profunda de pensar dos homens. (GRUPPI, 1980, p. 71)

De acordo com Gruppi (1980), em 1919, quando Gramsci era editor no jornal *L'Ordine Nuovo*, ele iniciou sua reflexão sobre o Estado burguês italiano, e afirmava que dentre os “Estados capitalistas que se autodenominavam liberal-democratas, a máxima instituição de defesa das liberdades populares é o poder judiciário” (p. 72), mas na Itália a justiça não é um poder, é um instrumento do Executivo. Ele analisava os limites democráticos do Estado italiano que colocava o Executivo acima do Judiciário e do Legislativo, que podia suspender a qualquer momento todas as liberdades (p. 73).

Então, de acordo com Gruppi (1980), Gramsci se debruça sobre os Conselhos de Fábrica, os quais deveriam surgir das Comissões internas, e ser órgão “não só de defesa dos direitos sindicais conquistados, mas também a apropriação pelos operários do processo de produção.” (p.73). Os conselhos de fábrica, devem ser para Gramsci, um local onde os operários podem intervir na “organização do trabalho e estabelecer um poder democrático na fábrica, que depois propagar-se-á das fábricas para o campo, até transformar-se em poder, na sociedade e no Estado” (p. 73).

Os conselhos de fábrica funcionaram durante um período, pois “dirigiram a produção e mantiveram a disciplina” (p.75), mas o movimento do conselho de fábrica fracassou, pois ficou limitado à cidade de Turim. A partir daí, Gramsci avança em suas reflexões, percebendo que o movimento não conhecia o seu país, então mergulha numa investigação do processo histórico italiano.

Na construção de suas teses, Gramsci retoma a ditadura do proletariado teorizada por Lênin para desenvolver categorias centrais de seu pensamento, como a ideia de Hegemonia (da classe operária, num processo de unificação do pensamento e da ação); bloco histórico (o consenso e coesão de uma sociedade, dado um conjunto de forças políticas e sociais. É o bloco histórico que pode obter o consenso entre os operários e os camponeses); o intelectual (que mantém coeso o bloco histórico e elaboram a hegemonia) e o Partido (elemento decisivo na formação da hegemonia operária).

Para Gruppi (1980, p. 85), o processo revolucionário em Gramsci, se dá a partir de uma crise da hegemonia:

[...]. Dizia Marx: verifica-se a revolução quando as forças produtivas entram em contradição antagônica com as relações de produção. Gramsci parte desse princípio, mas considera todo o conjunto das relações sociais. Lênin escreveu que a revolução se dá quando a classe no poder não consegue mais dominar, quando as classes oprimidas não aceitam mais ser dirigidas e ser subjugadas da velha forma, e se produz então uma rebelião de massas. Gramsci, de forma mais exata, define a crise de hegemonia como uma separação de poder e direção, portanto como uma crise que abarca a sociedade em sua totalidade; nisso o momento cultural, moral e ideal tem uma importância enorme.

Joseph A. Shumpetter (1883-1950), autor liberal de origem austríaca, defende pela primeira vez o uso do termo “democracia” positivamente entre os liberais, porém, utilizando-o de forma minimalista. Ele acredita que a democracia deve servir como conservadora da ordem existente, através de uma política direcionada pelas elites, já que para ele o povo não tem capacidade de unir interesse e razão, “por isso seu voto é sempre manipulado pelas elites, em outras palavras: o povo não sabe votar, não sabe escolher bem os seus representantes, não sabe traduzir seus interesses em proposições racionais” (COUTINHO, 2006, p. 24). Para Shumpetter, a democracia se realiza quando as elites participam das eleições, pois o povo tem valor secundário no processo democrático.

De acordo com Chauí (1993), “o ‘modelo democrático’ formulado por Shumpetter e seus epígonos”, se torna conhecido quando os critérios da democracia passam a se dar na relação entre o “Estado como sócio e interventor econômico e a economia oligopólica” (p. 138) o que, para Shumpetter, significa dizer:

a) A democracia é um mecanismo para escolher e autorizar governos, a partir da existência de grupos que competem pela governança, associados em partidos políticos, escolhidos por voto; b) a função dos votantes não é a de resolver problemas políticos, mas a de escolher homens que decidirão quais são os problemas políticos e como resolvê-los; c) a função do sistema eleitoral, sendo a de criar rodízios dos ocupantes do poder, tem como tarefa preservar a sociedade contra os riscos de tirania; d) o modelo político baseia-se no mercado econômico fundado no pressuposto da soberania do consumidor; e) a natureza instável e consumidora dos sujeitos políticos obriga a existência de um aparato governamental capaz de estabilizar demandas da vontade política pela estabilização da “vontade geral”, através do aparelho do Estado que reforça acordo, aplana conflitos e modera aspirações. (CHAUÍ, 1998, p. 138)

C. B. Macpherson (1911-1987), teórico liberal Canadense - autor de *democracia liberal* - critica a teoria de Shumpetter, afirmando que Shumpetter apresenta um modelo de “equilíbrio pluralista elitista”, partindo dos seguintes pressupostos: que a função política principal deve ser exercida por uma elite dominante; a democracia é um

sistema que deve manter o equilíbrio entre as demandas do cidadão (consumo) e ofertas do Estado. Assim, todas as vezes que o Estado for capaz de suprir as demandas dos cidadãos ele é democrático. Sendo que, “Suprir as demandas” para Shumpetter, significa que o Estado tem o papel de manter o equilíbrio do mercado para o consumo dos cidadãos. O “cidadão define-se como consumidor e o Estado como distribuidor, e a democracia confunde-se com um mecanismo de mercado” (CHAUÍ, 1993, p. 139). O motor são as eleições, pois a concorrência dos partidos é semelhante à concorrência empresarial.

Macpherson aponta que se encontra em Shumpetter dois grandes suportes de seu modelo de democracia, primeiro que as demandas da cidadania são dados fixos ou fixáveis e para o “sistema político ter ‘funcionalidade’ é necessário obter a apatia política dos cidadãos, apatia reforçada pelas desigualdades sociais” (CHAUÍ, 1993, p. 139), deixando o controle do Estado nas mãos da elite dominante e o segundo suporte que diz:

Finalmente, o “modelo” se apoia (ou cria) a ilusão da soberania do consumidor, quando, numa economia oligopólica, o mercado produz, e controla as demandas. Na base do modelo político encontra-se o modelo econômico keynesiano da intervenção e parceria estatal, com a “finura” de seus artifícios a tornar a ordem capitalista invulnerável. (CHAUÍ, 1998, p. 139)

Macpherson se contrapõe a Shumpetter e propõe outra forma de democracia, um modelo de “democracia participativa”. A democracia participativa apresentada por Macpherson parte de um projeto (um ideal) onde ele apresenta “um conjunto de precondições” como condições sociais da democracia, baseada em alguns pressupostos: Deve haver uma mudança na consciência popular, o povo passar a se ver como “um agente executor que desfruta de suas decisões” (p. 139) e não mais como apenas consumidor, despertando um sentimento de comunidade; deve ocorrer a diminuição da desigualdade social, pois é a desigualdade econômica e social que diminui a participação político-partidária e sustenta o sistema vigente; deve estimular-se procedimentos para dar viabilidade as proposta de Marx (a ditadura do proletariado<sup>6</sup>) e

---

<sup>6</sup> Para a teoria marxista, o primeiro passo para uma revolução proletária é a passagem do proletariado para a classe dominante, a conquista da verdadeira democracia através da luta de classes (derrubando a falsa democracia de domínio burgueses). A Ditadura do Proletariado é um regime de caráter claramente transacional. Definida como radicalmente democrática, propõe a dissolução do exército, e a formação de um exército popular; também não havendo a necessidade do poder parlamentar, o legislativo e o executivo se fundem e o governo se dá através da comuna; a liquidação da máquina coerciva do Estado (poder de polícia e Poder Judiciário; nova forma de produção nacional onde se centralize e planifique a

de Stuart Mill<sup>7</sup> (alargamento das franquias e aumento da participação) para que ocorra uma democracia participativa (CHAUI, 1993, p. 139), as quais para este autor seriam:

A existência de associações de bairro e de vizinhança, lutas pela melhoria da qualidade de vida (poluição, transporte, comunicação, escolas, saneamento), pela liberdade de expressão, pelos direitos das minorias (sexuais, raciais, coloniais), pela cogestão de empresas pelos trabalhadores. Enfim, lutas onde os sujeitos não se vejam como consumidores, mas como produtores; Dar maior importância ao “ônus social” consequência do “crescimento do capitalismo as dúvidas quanto a capacidade do capitalismo financeiro para satisfazer as necessidades aumentadas pela desigualdade, a consciência dos prejuízos causados pela apatia política” (CHAUI, 1993, p.140).

Macpherson dá ênfase aos movimentos sociais e na ampliação dos espaços políticos para a sociedade civil. Para ele, a democracia participativa deveria ser um “sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois da base [...]”, no vértice da pirâmide estariam, um Conselho nacional, para assuntos deste nível, e Conselhos locais e regionais, com as suas respectivas atribuições. (CHAUI, 1993, p. 140)

De acordo com Chauí, fazer a leitura de Shumpetter e Macpherson é fazer a leitura de duas concepções opostas de democracia liberal. Porém mesmo que a democracia liberal de Macpherson contenha elementos do marxismo, por considerar os movimentos sociais e apoiar-se na ampliação dos espaços políticos da sociedade, ela ainda contém peculiaridades comuns a toda democracia liberal, por estar condicionada apenas a “postulados institucionais que se seguem, tidos, então, como condições sociais da democracia” (p. 140): o processo eleitoral como expressão de cidadania e legitimação do poder; a existência de associações (partidos) como pressuposto da competitividade entre os homens, grupos ou partidos; a competição que dá condições para existir a liberdade de expressão, a opinião pública e a criação da vontade geral; a repetição de consulta periódica (eleição) protege a minoria, pois garante a participação das mesmas, em assembleias para debaterem questões de interesse público e protege a maioria do risco de perpetuação de um grupo no poder; o maior poder político deve ser o Judiciário (através da Constituição) garantindo a integridade dos cidadãos.

---

produção e os trabalhadores tenham a sua disposição os ganhos materiais que produzem, gradativamente vai preparando o proletariado para a extinção do Estado.

<sup>7</sup> John Stuart Mill (1806-1873) – filósofo e economista inglês, um dos pensadores liberais mais influentes do século XIX. Foi defensor do Utilitarismo, teoria ética proposta inicialmente por Jeremy Bentham.

Essa forma de vida social, de democracia, tem seu caráter representativo reforçado. A crítica marxista sempre se voltou contra esta forma de democracia. E mesmo um liberal como Macpherson critica o modelo de equilíbrio pluralista, pois de acordo com Chauí (1993), entende-se que os mecanismos acionados por ela impedem que ela (a democracia) se efetive.

Para Chauí, se a democracia significa igualdade, soberania popular, preenchimento das exigências constitucionais, reconhecimento da maioria e dos direitos da minoria e liberdade, é óbvio que no capitalismo a democracia não poderá se desenvolver.

Chauí afirma sobre Macpherson:

Declarando que se trata de uma democracia do tipo liberal, o autor assinala os riscos que a tornariam inviável: a) a ameaça de contra-revolução (como ocorreu com o Chile de Allende); b) reaparecimento de uma divisão de oposição de classes subjacentes que impediriam a função primordial dessa democracia, qual seja, a conciliação de interesses de classe; c) apatia do povo na base, o que exige o papel dos partidos políticos, mas pensados de maneira radicalmente nova, visto que o modelo partidário existente tem a função expressa de manter a apatia. (CHAUÍ, 1993, p. 140)

Assim como a teoria de Macpherson incorpora elementos da teoria marxista ao liberalismo, a partir de meados do século XX, as relações entre o marxismo e o liberalismo se ampliam. Segundo Sader (1998, p.7), “as relações entre marxismo e liberalismo ganharam força quando a crítica ao socialismo soviético se centra no tema da democracia”. Para este autor, o liberalismo se associou ao pensamento conservador na maioria dos países, porém, a Itália teve uma experiência diferente, pois neste país o liberalismo resiste ao fascismo, surgindo a corrente formulada por Carlos Rosseli, chamada de “Socialismo Liberal”.

Conforme Sader (1998), a corrente de Rosseli tem como referência Keynes (no aspecto econômico) e dá ênfase à ética e à liberdade, acreditando que uma revolução deve começar pela moral para depois ocorrer a transformação material.

Ainda de acordo Sader (1998), a principal visão do socialismo liberal é a de Norberto Bobbio, que resgata a teoria de Rosseli e ganha uma grande expressão no mundo. Porém, Bobbio faz algumas diferenciações aos conceitos de liberalismo e democracia; liberalismo e socialismo (socialismo marxista). Vale destacar nesta concepção, a diferenciação que Bobbio faz entre o Liberalismo Econômico e o Liberalismo Político, ele afirma:

Assim, o primeiro [liberalismo econômico] teria seu centro no *laissez-faire* e para ele, Bobbio reserva o nome de “liberismo”, enquanto que o segundo [liberalismo político] seria a teoria do Estado de direito e cidadania, da sociedade civil, o qual para Bobbio mantém o nome de liberalismo. (SADER, 1998, p. 7).

Para Sader (1998, p. 7), quanto à diferenciação com o socialismo marxista, Bobbio, se utilizando de Rosseli, afirma que “o marxismo seria ‘denominado pela categoria da *necessidade*, e não pela da *possibilidade*’”.

Segundo este autor, quando a primeira forma de Estado anticapitalista desembocou num regime não democrático, e a adesão da social-democracia a concepção liberal, instala-se na esquerda um questionamento sobre a relação entre marxismo e democracia.

Para Coutinho (2000), a esquerda brasileira marxista-leninista, considerava num primeiro momento, o vínculo entre a democracia e o socialismo, uma “etapa preliminar no caminho para o socialismo” (p. 17). Era uma junção momentânea, um processo para a ditadura do proletariado. No decorrer da história, houve diversas mudanças na concepção da esquerda, no Brasil e no mundo, sobre a relação entre a democracia e o socialismo, sendo que a democracia seria “um momento ineliminável não só da luta pelo socialismo, mas também de sua construção e organização” (COUTINHO, 2000, p. 18). Porém, uma parte da esquerda, hoje, volta a separar a democracia do socialismo, mas frisando o abandono do socialismo em prol do “melhoramento” do sistema capitalista, (como sempre quiseram os liberais democratas).

## 2.2 O DEBATE EM TORNO DA PARTICIPAÇÃO

A construção de uma cultura política democrática e de uma cidadania plena perpassa pelo debate em torno da participação. O conceito de participação cidadã nasce, segundo Amorim (2007, p. 369), como a “participação ativa dos cidadãos nos processos políticos, sociais e comunitários e tem como objetivo influenciar as decisões que contemplem os interesses coletivos e o exercício da cidadania”.

Segundo Pateman (1992, p. 9), “Nos últimos anos da década de 60, a palavra participação tornou-se parte do vocabulário popular. Isto aconteceu na onda de reivindicações, principalmente por parte dos estudantes”, porém, ela afirma que, a teoria

democrática mais aceita (a liberal) avalia a participação ampla como um risco para a sociedade democrática.

Segundo Pateman (1992), dois fatores influenciam os teóricos contemporâneos da democracia (Shumpeter, Dahl, Eckstein, Berelson) a rejeitarem a visão clássica da democracia que defendia a “participação máxima do povo” (p. 9): o surgimento da sociologia política no século XX, e um fator histórico, que foi a emergência dos Estados totalitários. O que se questionava não era a democracia como um ideal, mas a “ênfase na participação e a teoria democrática clássica.” (p. 11), já que muitos Estados totalitários foram erguidos com participação das massas.

O colapso da República de Weimar, com altas taxas de participação das massas com tendência fascista e a introdução de regimes totalitários no pós-guerra, baseados na participação das massas, ainda que uma participação forçada pela intimidação e pela coerção realçam a tendência de se relacionar a participação com o conceito de totalitarismo, mais do que com a democracia. (PATEMAN, 1992, p. 11)

De acordo com Gohn (2011, p. 24), “em termos cronológicos, a rigor temos de localizar na Grécia as origens do tema da participação direta ideal. Mas o estudo científico sobre participação remonta o século XVIII”. Diversos teóricos são citados pela autora como referência ao debate da participação, entre os liberais encontram-se Stuart Mills, G.D. Cole e A. Tocqueville, “seguido pelos socialistas utópicos no século XIX (em especial Owen e Fourier) e os socialistas libertários, principalmente (Proudhon e Kropotkin)” (GOHN, 2011, p. 24).

Pateman (1992) afirma que a teoria clássica da democracia era “normativa e carregada de valor” e a teoria moderna é “científica e empírica e firmemente assentada nos fatos políticos” (p. 12). A teoria de Shumpeter (1943) inaugura esta revisão da democracia, ele vai de encontro à democracia como meio e fim, para este autor, a “democracia é um método político, um determinado tipo de arranjo institucional para se chegar a determinadas decisões políticas – administrativas e legislativas” (SHUMPETER, 1943 apud PATEMAN 1992, p. 12).

Dahl (2001), pergunta “o que é democracia?”, e responde que esta pergunta se refere a um ideal de democracia, ou seja, está carregada de valores, “objetivos que são considerados bons, correto e desejável” para cada indivíduo, porém, há uma mudança nas respostas se a pergunta é “por que a democracia?”, ele afirma que para responder esta pergunta, os julgamentos terão valores em conexão com os fatos empíricos.

Começamos a confiar bem mais nas interpretações das evidências, dos fatos e dos fatos implícitos. Quando tentamos decidir que instituições políticas a democracia realmente exige, confiamos ainda mais nas evidências e nos julgamentos empíricos. No entanto, aqui também o que tem importância para nós em parte depende de nossas opiniões anteriores sobre o significado e o valor da democracia. A razão pela qual talvez nos preocupemos com a forma das instituições políticas no mundo real e que os valores da democracia e seus critérios são importantes para nós. (Dahl, 2001, p. 43)

Segundo Pateman (1992), Dahl não está preocupado se existe uma teoria clássica e uma moderna da democracia. Para ele, existem duas teorias democráticas que são inadequadas para os dias de hoje: a Madisoniana e a populista. A teoria democrática de Robert Dahl é definida como uma Poliarquia, que significa o governo das múltiplas minorias.

Dahl (2001), então elabora critérios para que haja um processo democrático num governo de uma associação de forma que todos os membros possam participar das tomadas de decisão, com a mesma capacidade e igualdade. São eles: participação efetiva, igualdade de voto, aquisição de entendimento esclarecido, exercer o controle definitivo do planejamento, inclusão dos adultos. Para este autor, através do cumprimento desses critérios poderá existir uma igualdade política entre os membros de uma associação. Para Dahl, assim como para Shumpeter, a democracia é um método político, e constitui uma lista de “arranjos institucionais” centrados no processo eleitoral. (PATEMAN, 1992, p. 18)

Para Pateman (1992), os teóricos da democracia participativa são: Rousseau, J.Stuart Mills e G.D.H. Cole. Dentre esses, Rousseau é o teórico clássico por excelência da participação, ‘O contrato social’ é vital para a democracia participativa” ( p. 34). e vais posteriormente servir de base para a teorias de Mills e Cole.

Para Gohn (2011), a teoria política de Rousseau considera a “participação individual direta de cada cidadão no processo de tomada de decisão de uma comunidade” (p. 25), e a vê como um modo de, ao mesmo tempo garantir um governo efetivo politicamente, e também, proteger os interesses privados. Para Rousseau, uma pessoa só poderá ser um cidadão pleno “quando quer o bem geral e não o seu particular” (p. 25).

Embora Rousseau tenha escrito antes do desenvolvimento das instituições modernas da democracia, e mesmo que a sua sociedade ideal seja uma cidade - Estado não industrial, é em sua teoria que se pode encontrar as hipóteses básicas a respeito da função da participação de um Estado democrático (PATEMAN, 1992, p. 35)

De acordo com Gohn (2011), Rousseau tem um duplo olhar sobre os efeitos da participação: ele vê a participação de forma social e de forma individual, segundo o qual, este último é para ele o mais importante, pois, o principal papel da participação é a sua função educativa. Para Rousseau, a participação ao nível individual é capaz de construir indivíduos que valorizem a liberdade através do exercício do autodomínio, além do intuito de integrar o cidadão à comunidade. J. Stuart Mills recebeu influência da teoria de Rousseau, porém escreve num contexto de uma sociedade moderna, este autor também considera que a participação tem a função educativa, porém seu enfoque é na subjetividade, na recuperação da auto-estima deste indivíduo. Para Mills, o melhor lugar para o exercício da participação é em nível local, pois para um “indivíduo participar efetivamente num governo da grande sociedade as qualidades subjacentes a essa participação devem ser desenvolvidas a nível local”. (PATERMAN, 1992, p. 46)

Mills encara a função educativa da participação quase nos mesmos termos de Rousseau. Quando o indivíduo se ocupa somente de seus assuntos privados, argumenta, e não participa das questões públicas sua auto-estima é afetada, assim como permanece sem desenvolvimento suas capacidades para uma ação pública responsável. (PATERMAN, 1992, p. 45)

Segundo Gohn (2011), G.D.H. Cole e A. Tocqueville também têm grande influência na concepção hegemônica sobre participação. Para Cole, é apenas no nível local que o “indivíduo poderia aprender sobre democracia” (p. 25), assim Cole criou uma série de instrumentais para o desenvolvimento dos processos participativos como a participação em cooperativas, associações locais, conselhos de utilidades, guildas cívicas para cuidar de educação, saúde, etc. (GOHN, 2011, p. 25). Tocqueville reforça a formação do caráter livre dos homens através da participação, porém a soberania popular é uma forma de governo que indica o caráter representativo da participação. A participação também tem a tarefa de “educar” a democracia (GOHN, 2011, p. 25).

Conforme Pateman (1992), a teoria de G.D.H Cole foi desenvolvida no contexto da sociedade moderna industrial, e para Cole é a “indústria que possui a chave para uma forma de governo verdadeiramente democrática” (p. 52), assim ele desenvolve a teoria do socialismo de Guilda, formulando com detalhes a organização de uma sociedade participativa e como ele poderia ser implantada. Cole tem influência em sua obra de Marx e William Morris, mas o autor mais presente em sua obra é Rousseau. Tendo como argumento central de sua obra, o pensamento de Rousseau que afirma que a

“vontade e não a força é a base da organização política e social. Os homens precisam cooperar em associações para suprir suas necessidades”. (p. 52)

Na teoria clássica, o pensamento de Marx e Engels inicia “uma tradição analítica que dá origem a outro paradigma”, e dentro dessa nova tradição se encontram os debates sobre participação das massas em autores como: Trotsky, Lênin e Rosa Luxemburgo; a participação através da análise dos conselhos de fábrica de Gramsci; Mao-Tsé-tung “ao empreender a grande marcha”; e já em meados do século XX, Poulantzas, Mandel, Gorz entre outros, são os autores da teoria contemporânea marxista que discute participação.

Realizando uma leitura sobre o conceito de participação na análise marxista, Gohn afirma que nesta abordagem, a participação não pode ser vista como um conceito desarticulado de outras categorias, a participação é elemento das lutas sociais e dos movimentos sociais como forma de superação das condições econômicas e sociais existentes, é um elemento transformador da realidade, que compõe o processo da luta histórica das classes e camadas sociais em situação de subordinação. Participar é construir sujeitos históricos no processo revolucionário, pois são capazes de romper com a ordem e quebrar a hegemonia (GOHN, 2011, p. 28).

Segundo Martorano (2007), em Marx existe uma relação entre “participação popular e a plenitude da “transformação social”” (p. 37), sendo que no socialismo deveria acontecer a participação contínua e ascendente dos trabalhadores na política, ao ponto da burocracia do Estado estar no controle dos trabalhadores. Este autor afirma que, apesar de não haver uma teoria geral democrática socialista, o processo histórico de superação do modo de produção feudal para o burguês, através de conflitos sociais, onde a participação dos trabalhadores foi fundamental, não fica indiferente aos estudiosos marxistas, que entendem que o processo democrático não nasce capitalista, mas se configurou como um instrumento para dar melhores condições à luta política e econômica dos revolucionários naquele momento; porém os autores Marxistas analisam que existem fatores de natureza política que impedem a participação popular no capitalismo.

Martorano (2007) afirma que na sociedade democrática capitalista existem verdadeiramente liberdades políticas como o sufrágio universal, a liberdade de expressão, o direito a organização social e política, instituições que sumiriam numa ditadura, porém a questão levantada pelos socialistas é que o usufruto dessas liberdades não é acessível às diferentes classes na mesma proporção e na mesma escala (p. 40).

Sobre esta questão da liberdade, Lênin (1979, p. 26), afirma:

“liberdade” é inútil acentuá-lo, é um slogan, muito, muito importante, em qualquer revolução, Socialista ou democrática. Mas o nosso programa declara: ‘a liberdade é uma fraude se se opõe à emancipação do Trabalho da opressão Capital’. E qualquer pessoa que tiver lido Marx – quer que tenha lido mesmo uma divulgação popular de Marx – sabe que ele devotou a maior parte de sua vida, das suas obras e a maior parte de suas investigações científicas, exatamente à ridicularização da liberdade, igualdade, vontade da maioria e todas as espécies de Bentham que descrevem, para provar que por detrás destas frases se encontram os interesses da liberdade dos proprietários, a liberdade do Capital, para oprimir as massas trabalhadoras.

Martorano (2007) afirma que ao longo do tempo, o regime democrático criou barreiras institucionais, que nem sempre são aparentes, através da legislação política ou partidária que servem como bloqueio para as reivindicações populares tanto na esfera do Estado como no regime político (p. 40), cita Claus Offe como o autor que se debruça sobre este fenômeno, destacando duas categorias utilizadas por este autor: *sistema de filtragem e privilegiamento estrutural* (p. 126, grifo do autor).

Além destes, outros fatores são relacionados por Martorano (2007) que impedem a realização da democracia no capitalismo, são eles a *suspensão da legalidade constitucional*: se consagra uma constituição, mas logo se prevê a sua suspensão através “das figuras jurídicas do Estado de Sítio e do Estado de emergência” (p.47) com a justificativa de proteção à ordem existente; *a concorrência política limitada*;

Como conseqüência do usufruto desigual das liberdades políticas, surge uma concorrência limitada entre os diferentes partidos organizados e legalizados. Para C. B. Macpherson, em *A Democracia liberal – origem e evolução*, a tendência à oligopolização da economia seria acompanhada por uma diminuição das agremiações com reais possibilidades de vitórias eleitorais, podendo atingir o exíguo número de duas ou três. Por isso, ele é enfático ao afirmar que “a concorrência oligopolista de partidos políticos que vige entre nós [...] é não apenas não-participativa, mas denunciada, pela maior parte da corrente de teóricos liberal-democráticos, como supra - essencialmente não participativa”. (MARTORANO, 2007, p. 45)

A democracia burguesa se utiliza da participação democrática, onde a soberania popular é seu principal pressuposto e entende que participar significa a atuação da sociedade civil nas instituições formais políticas (como o processo eleitoral), tem a representação como característica principal desta forma de participação. A participação, porém, ganhou no decorrer dos tempos “o caráter de cidadania e está associada à outra categoria, a de exclusão social” (GOHN, 2011, p. 30).

Martorano (2007) explica que há uma contradição entre a titularidade e o exercício da soberania popular, pois a representação deixa de ser “delegada *pele* povo e passa a ser exercida por profissionais políticos e funcionários públicos *sobre* o povo” (p. 43, grifo do autor), por exemplo, se elegem representantes políticos, prefeitos, governadores, presidentes, deputados, e depois não se pode mais retirá-los durante o mandato, só em caso de exceção através do *impeachment*. Nem são criados instrumentos para um controle social e político sobre seus representantes, que tem um mandato livre, e podem inclusive não cumprir o programa eleitoral que o elegeu.

Existem divergentes teorias sobre formas de participação que foram construídas para darem embasamento às diferentes perspectivas e ações dos atores sociais que estão presentes nos espaços políticos institucionais, ou fora deles, como os movimentos sociais. Num sistema democrático a participação se constitui um elemento básico, porém ela pode estar a serviço da elite dominante ou ter uma perspectiva revolucionária.

De acordo com Gohn (2011), a democracia participativa está baseada numa perspectiva de democracia revolucionária que reivindica um controle nas mãos da comunidade, o qual implica uma redistribuição total do poder; outro viés revolucionário é a participação dentro da concepção democrática-radical que objetiva a construção de saídas para uma transformação social; nesta perspectiva, ser cidadão e ter a capacidade de participar é o mesmo que ser sujeito social. Esta perspectiva (democrática- radical) tem como pressuposto a divisão da responsabilidade de construção da sociedade entre a sociedade civil e governo.

Durante os períodos da ditadura militar no Brasil, a participação tomou o caráter de “participação da sociedade civil”. A participação cidadã tem como característica a institucionalidade e é fundamentada através da herança das experiências dos movimentos sociais aliada a uma proposta de governo democrático que pretendia politicamente colocar as necessidades sociais e políticas como prioridade através do planejamento e gestão da cidade.

No Brasil, a construção de novos espaços de participação ocorreu a partir da Constituição de 1988, a exemplo dos Conselhos e Fóruns de Participação, trouxe para o debate uma categoria central: a participação cidadã está lastreada na universalização dos direitos na ampliação do conceito de cidadania para “para além da dimensão jurídica e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado” (GOHN, 2004, p. 58), redefinindo as prioridades na política pública a partir de um debate público.

Este fato muda a concepção de participação no Brasil levando-a para arena das políticas públicas, na busca de uma relação de conflito e consensos entre Sociedade Civil e sociedade política, entre o Estado e a Sociedade Civil. A Participação cidadã ou participação social é o nome dado a esta nova “cultura cívica” no país, vivenciada através de “Conselhos Gestores, Conselhos da Cidade, Conselhos de representantes distritais, Fóruns Metropolitanos, Interestaduais, Câmaras distritais, etc.” (GOHN, 2004, p. 59).

[...] analisamos mudanças na conjuntura da política brasileira que possibilitaram requalificar a temática da participação em outras dimensões, que dizem respeito ao aprofundamento da democracia, à construção de um novo paradigma às ações coletivas baseado na categoria da cidadania e à construção de novos espaços de participação lastreados não em estruturas físicas, mas em relações sociais novas que se colocam entre o público e o privado, originando o público não-estatal. Participação comunitária e participação popular cedem lugar a duas novas denominações: participação cidadã e participação social (GOHN, 2001 apud GOHN, 2004 p. 58).

Em palestra, Pontual (2011) apresenta o discurso oficial do governo brasileiro<sup>8</sup> a respeito da participação social, afirmando que o processo de democratização da gestão pública “representa um importante mecanismo que tende a reforçar os processos de melhoria institucional”, pois quando há um pacto entre governo e sociedade civil, há uma aproximação para o “governo dos cidadãos”.

Afirma que as formas institucionais de participação social no Brasil hoje, são os Conselhos, as Conferências, as ouvidorias, as audiências públicas, os plebiscitos e referendos. Sobre os Conselhos Nacionais, faz a seguinte fala: “a atuação dos conselhos é fundamental para o aperfeiçoamento da democracia, bem como para a transparência e efetividade da ação governamental.”. A partir deste ponto e do debate em torno da participação, pode-se perguntar se conseguimos historicamente através dos conselhos aperfeiçoar a democracia no Brasil.

Esta análise teórica da democracia é importante para que se faça a leitura, do ponto de vista histórico, sobre a origem e construção dos conselhos gestores no Brasil e no mundo e da trajetória da Política Nacional de Habitação de Interesse Social do País, que através do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social no Brasil determina a criação dos Conselhos Municipais de Habitação de Interesse Social, objeto deste estudo. Este assunto que será abordado no segundo capítulo.

---

<sup>8</sup> Palestra de Pedro Pontual, diretor de Participação Social da Secretaria Geral da Presidência da República no Encontro de Redes de Ouvidores da Bahia, em Dezembro de 2011.

### **3 CONTEXTUALIZANDO OS CONSELHOS GESTORES NA HISTÓRIA DA DEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL**

A partir da redemocratização, o Estado brasileiro passou por diversas mudanças políticas e institucionais, dentre elas a municipalização da gestão das políticas públicas. “Assistimos a crescente transferência de responsabilidades e de competências do governo nacional para os governos locais, impulsionando profundas transformações nas instituições de governo local do país”. (SANTOS JUNIOR, 2001, p. 29)

De acordo com Santos Junior (2001), falar de municipalização, de gestão democrática da cidade, desenvolvimento local e autonomia local, não garante que a cidade será mais democrática ou haverá maior justiça social no plano local, tendo em vista que no contexto neoliberal, há orientações do Banco Mundial (1991) para os países em desenvolvimento, constituindo-se em um dilema para a gestão democrática, pois essas orientações retiram do centro do debate a gestão dos bens e serviços se concentrar na capacidade que a cidade tem de obter inserção no contexto global de forma competitiva, a fim de adquirirem condições de enfrentamento de seus problemas urbanos.

Segundo o mesmo autor, a noção de descentralização municipal é identificada “na literatura para designar o processo de municipalização política e de descentralização administrativa, isto é, maior atribuição nas competências e recursos à disposição dos municípios.” (SANTOS JUNIOR, 2001, p. 32), onde “descentralizar é democratizar” e, também, é dar autonomia ao município, pois é onde se pode efetivamente ter participação popular e controle social das políticas, sendo um fato positivo, no desenvolvimento do poder local.

Esta noção faz parte da chamada agenda da Reforma Urbana que está centrada “na problemática da produção e gestão do solo urbano, e dos conflitos redistributivos entre os diferentes agentes produtores e usuários da cidade” (SANTOS JUNIOR, 2001, p. 34). O movimento de reforma urbana, presente desde o fim da ditadura militar, direcionou propostas enviadas a Assembleia Constituinte de 1988, onde estava a proposição da instrumentalização da participação política da sociedade civil através dos Conselhos Setoriais de Gestão.

Nesse contexto, os Conselhos Municipais se tornaram uma das fortes expressões da democratização da gestão pública no país, pois se caracterizam como espaços

intencionais de participação. Porém, para Santos Júnior (2001), a atual orientação para a descentralização tanto na política, quanto na academia está articulada à agenda dos organismos multilaterais, que ditam o papel que as cidades devem cumprir hoje, ou seja, de que a governabilidade das cidades estaria relacionada “à sua capacidade de inserção no contexto global de forma competitiva.” (p. 33). Nessa perspectiva, a gestão da cidade se volta para a facilitação da produtividade urbana, favorecendo o desenvolvimento da economia, do mercado, com políticas sociais focalizadas no combate à miséria.

Devido a compreensão da realidade que se insere a gestão municipal da cidade, entendendo que os conselhos nascem de uma proposta de Reforma Urbana, mas se aplica num contexto neoliberal de concepção da cidade, este capítulo tem o objetivo de analisar historicamente em que contexto os conselhos de gestão se constituíram legitimamente no Brasil como canais de participação da gestão pública e o surgimento dos Conselhos de Habitação de Interesse Social no País, a partir da criação do Sistema nacional de Habitação de Interesse Social no governo de Lula da Silva.

### 3.1 UMA BREVE REVISÃO HISTÓRICA DOS CONSELHOS

De acordo com Gohn (2011), os conselhos que influenciaram a sociedade civil organizada no mundo foram os conselhos operários como a “comuna de Paris, os Conselhos do Sovietes russos e os conselhos de Turim - estudado por Gramsci; os conselhos na Alemanha em 1920; os conselhos na antiga Iugoslávia nos anos de 1950; os conselhos atuais dos Estados Unidos” (GOHN, 2011 p. 68).

Para esta autora, a primeira experiência histórica de autogestão operária foi a Comuna de Paris, que teve a duração de dois meses apenas, mas se tornou um símbolo de resistência popular e de experiência de autogestão dos trabalhadores da França no século XIX durante uma parte do reino da Prússia, onde “as oficinas da Comuna foram modelos de um tipo de democracia popular. Elas fixavam salários, jornada de trabalho, escolhas das chefias, etc.” (GOHN, 2011, p. 69), além de ser uma prática da democracia direta, onde o cidadão tinha acesso à gestão da cidade, à gestão pública e da produção.

Outras experiências operárias influenciaram, até os dias de hoje, a organização da sociedade civil em conselhos, pela luta de direitos e pela emancipação do sistema vigente. É o exemplo dos soviets russos, surgido pela primeira vez em 1905, depois

retomado durante a revolução socialista em 1917, e durou até o ano de 1918. Os soviets russos tinham uma função pública, cuidavam da segurança, da ordem, de serviços públicos como a saúde, da produção, era local de agregação dos operários, soldados e intelectuais revolucionários para discussões e realizações de suas tarefas. Em 1818, surgem os Conselhos operários alemães, que eram conselhos de fábrica, eleitos dentro da empresa e tinham como prática a “autogestão da produção e administração da população”; a principal teórica deste período foi Rosa Luxemburgo, que se tornou uma defensora dos conselhos de fábrica (GOHN, 2011, p. 71).

Além destas experiências, houve experiências de conselhos operários em diversos países europeus no século XX, cada um com características próprias. De acordo com Gohn (2011), o autor que se debruçou e defendeu a constituição dos conselhos operários e de fábrica na Itália como “forma possível de participação, forma moderna de organização” foi Antônio Gramsci (1891- 1937), o qual teve a experiência de estudar na universidade de Turim, e vivenciou o processo acelerado de industrialização desta cidade na Itália, com as fábricas da Fiat e Lancia, onde se deram os primeiros conflitos trabalhistas com a formação dos sindicatos de trabalhadores.

Outras experiências foram as de viés anarco-sindicalista de Conselhos operários, que se espalharam pela Europa, na Espanha (1934-1937), organizadas como resistência ao fascismo. Em Barcelona foram criados Conselhos operários de fábrica e Comunidades autogeridas rurais, e no Leste Europeu, as experiências foram na Hungria (1950), Polônia (1969-1970) e Iugoslávia, considerada a mais importante delas, instituídos como governo alternativo.

Neste mesmo período histórico, entre as décadas de 1960 e 1970, os Estados Unidos também vivenciam a construção de conselhos, porém com caráter diferente dos conselhos revolucionários na Europa. Segundo Gohn (2011), a experiência norte-americana foi baseada numa democracia participativa, que surgiu na comunidade negra, em Nova York, nos bairros do Harlem e Bronx. Os moradores se organizavam para discutir e formar uma base que pressionasse os governos, para que dessem atenção a problemática da habitação, consumo de bens e serviços, e equipamentos públicos que a população carecia.

De acordo com a mesma autora, é a filósofa alemã Hanna Arendt (1906- 1975), que vai defender, pela primeira, vez os conselhos como forma de gestão da coisa pública. A partir de suas análises sobre a Revolução Francesa e a Americana, ela propõe a distinção entre o público e privado:

Para Arendt, os conselhos são a única forma possível de um governo horizontal; um governo que tenha como condição de existência a participação e a cidadania. Em *Crises da república* (1973) ela afirmou que os conselhos poderiam ser, não apenas uma forma de governo, mas também uma forma de Estado. O debate sobre os conselhos como instrumento de exercício da democracia é um tema da agenda de propostas para a gestão pública, tanto entre os setores liberais como entre os da esquerda. A diferença é que eles são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração, pelos liberais, e como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder, pela esquerda. (GOHN, 2002, p. 10)

De acordo com Gohn (2002, p. 10), no Brasil, as principais experiências com conselhos, foram “os conselhos comunitários criados para atuar junto à administração municipal ao final dos anos 1970 (GOHN, 1990); os conselhos populares ao final dos anos 1970 e parte dos anos 1980 (URPLAN, 1984); e os conselhos gestores institucionalizados”.

Os conselhos populares (1970/1980) significaram uma proposta da esquerda brasileira e da resistência ao regime militar no país e tinham caráter diversificado, pois havia conselhos que eram compostos por movimentos populares e atuavam junto ao Poder Executivo, inclusive na tomada de decisão; poderiam ser também “organismos superiores de luta e poder” (GOHN, 2002, p. 11) gerando poder paralelo às instituições (à câmara dos vereadores, por exemplo); poderiam também ser um instrumento de “administração municipal criados pelo governo para incorporar o movimento popular ao governo, no sentido de que sejam assumidas tarefas de aconselhamento, de deliberação e/ou execução” (GOHN, 2002, p. 11).

O debate central feito nos anos de 1980, no contexto da ditadura, pelos conselhos populares era o da participação popular. A maior reivindicação era que o “povo” tivesse um maior controle sobre “os recursos e as instituições que controlavam a vida da população” (GOHN, 2002, p. 11).

A participação popular foi definida, naquele período, como esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlam a vida em sociedade. Esses esforços deveriam partir fundamentalmente da sociedade civil organizada em movimentos e associações comunitárias. O povo, os excluídos dos círculos do poder dominante eram os agentes e os atores básicos da participação popular (GOHN, 2002, p.11).

Os conselhos de gestão no Brasil foram estabelecidos através da Constituição de 1988, criando um novo desenho institucional nas políticas públicas, como um espaço de interlocução permanente entre o Estado e a Sociedade Civil. Os Conselhos gestores

propõem a ampliação da esfera pública e do exercício da democracia deliberativa e pretendem ser um espaço de fortalecimento da representação da sociedade civil, juntamente com outros “sujeitos sociopolíticos” na gestão pública, permitindo assim, o acesso da população nas decisões políticas.

A promulgação da Constituição Brasileira de 1988 estabeleceu, dentre outros, a participação da sociedade na gestão e controle das políticas públicas através de conselhos setoriais.

A ideia de parcerias entre os movimentos sociais e o poder público, para a formulação e implementação de políticas públicas só veio a ser viabilizada na medida em que a democratização do regime permitiu que houvesse políticos comprometidos com os movimentos sociais (SOARES; GONDIM, 2002, p. 85).

Para esses autores, “a institucionalização do processo participativo na forma de conselhos” teve como ponto de partida a Constituição Federal de 1988, estabelecendo como “preceitos a ser seguidos na formulação de leis orgânicas pelos municípios” a “cooperação, através de associações representativas no planejamento municipal (art. 29, X)” (SOARES; GONDIM, 2002, p. 85), assim como, a constituinte garantiu:

A participação da comunidade como diretriz para a definição de políticas públicas nas áreas da saúde (art. 198, III), assistência social (art. 204, II) e proteção do patrimônio cultural (art. 216, V, parágrafo primeiro). Por sua vez, as leis orgânicas especificaram a criação de vários órgãos de gestão participativa: um estudo realizado sobre os cinquenta maiores municípios do país, constatou que em apenas três não foi prevista a construção de conselhos. (SOARES; GONDIM, 2002, p.85)

Assim, a criação dos conselhos se constitui de forma compulsória por estar vinculada em lei nacional, ao repasse dos recursos da União ao município, resultando numa proliferação de Conselhos no país. “A função dos conselhos é controlar, fazer proposta e contribuir com a gestão” (GOHN, 2004, p. 68); eles não têm a obrigatoriedade de executar ou normatizar a política, mas de ser um espaço que garanta a existência do caráter democrático da gestão pública, onde seja garantido o envolvimento dos indivíduos como cidadãos políticos ativos, construtores de consensos, por meio de participação na geração e elaboração das políticas públicas.

Os conselhos municipais, propriamente ditos, no Brasil, tiveram uma crescente a partir dos anos 80, dentro da perspectiva de reforma das instituições de governo local, tendo como centralidade a busca do aumento da participação direta da sociedade na

gestão municipal e assim contribuir para que as políticas públicas alcancem efetivamente os seus objetivos sociais.

Com o retorno da democracia participativa, a partir de meados da década de 80, o ideário participacionista. Toma maior fôlego, ocupando grande parte dos novos modelos de gestão seguidos por prefeitos de esquerda (Gondim, 1989). A própria Constituição de 1988 incorporou princípios da participação popular direta na administração pública e ampliou a cidadania política, estabelecendo vários mecanismos de reforço e iniciativas populares (Benevides, 1991). (SOARES; GONDIM, 2002, p. 81)

Para Soares e Gondim (2002), em 1985, quando acontece o retorno às eleições diretas para prefeito dos municípios, os grupos sociais que lutaram contra o regime autoritário de governo, passam a ter a possibilidade de “intervir diretamente na fiscalização das políticas públicas no plano local” (p. 64). No primeiro pleito eleitoral após a abertura política, “vários candidatos de esquerda e centro-esquerda saíram vencedores em várias cidades grandes como Fortaleza, Recife, Rio de Janeiro, Curitiba e Porto Alegre” (SOARES; GONDIM, 2002, p. 64). O país teve, até meados da década de 90, três ciclos de democracia, sendo que este período de abertura política foi um primeiro “ciclo de democracia urbana”, e teve como características:

A valorização da participação dos movimentos sociais na definição das políticas públicas locais; a hegemonia de uma frente política democrática com um discurso que combinava a condenação do autoritarismo com propostas de democracia substantiva que ultrapassasse os marcos da representação parlamentar; mudanças no comportamento dos segmentos de esquerda quanto à validade de as organizações da sociedade civil abandonarem uma postura meramente contestatória, passando a combinar reivindicação com interlocução direta com as agências estatais (SOARES; GONDIM, 2002, p. 65).

Ainda de acordo com Soares e Gondim (2002), o segundo ciclo é marcado com a vitória das eleições municipais, em 1988, pelo Partido dos Trabalhadores em mais de 40 cidades, caracterizando “uma profunda crise de credibilidade da nova república e dos partidos centristas e, conseqüentemente, pela radicalização do discurso do “povo como sujeito da própria história” (p. 66). A fase anterior era dominada pelo discurso liberal, através da conquista da representatividade, nesta fase o que impera é o discurso da participação direta, e as propostas de “criação dos conselhos populares deliberativos como forma alternativa de poder” (p.66).

Conforme estes autores, na prática, os grupos mais radicais não conseguiram viabilizar estas propostas, nem impactar de forma positiva a população, além de que

grandes prefeituras sob administração petista, como a de São Paulo e a de Campinas, passaram por grandes dificuldades administrativas, dentre eles, “a falta de propostas mais viáveis para um governo com base em uma democracia direta, ou ainda, em razão da acirrada oposição dos grupos políticos conservadores” (SOARES; GONDIM, 2002, p. 67). A partir de então, houve mudanças no discurso dos governos, e mudança de estratégia política, através de “um novo estilo de negociação”. A ideia dos conselhos deliberativos é substituída pela discussão sobre orçamento participativo, modificando a metodologia de participação, para uma participação negociada. A primeira experiência ocorreu no governo de Olívio Dutra em Porto Alegre, e em seguida foi adotada em outras cidades e por “diferentes tendências” (p. 67).

De acordo com esses autores, a partir deste período é que se inicia o terceiro ciclo, que para eles é o último, com os modelos de gestão inovadores, onde estão presentes o orçamento participativo, “os conceitos de parcerias e de desenvolvimento econômico local como conceitos de administração bem sucedida” e a combinação de participação semidireta (setor privado, ONG’s, movimentos sociais e governo) na gestão municipal, através dos conselhos setoriais, e o “envolvimento de organizações populares no desenvolvimento econômico” (SOARES; GONDIM, 2002, p. 68).

Em certo sentido, ocorreu uma diluição nas marcas ideológicas do discurso, muito embora persistam nítidas diferenciações políticas na natureza das ações destinadas a adequarem o poder local às novas exigências administrativas, impostas pelas tendências do movimento atual de reforma do estado e de reestruturação do mês de maio. (SOARES *et al*, 2002, p. 68)

A nova democracia, afirmam Soares e Gondim (2002, p. 69), se caracteriza por enfatizar, seja “real ou simbolicamente, a descentralização, a participação popular e as parcerias do poder público com diferentes agentes sociais”, onde estes agentes são determinados a partir da corrente ideológica dos prefeitos e a “cultura política de cada localidade.” Colocando a participação popular como regra da administração pública, incluída no planejamento estratégico das cidades e nas propostas de governos, sejam eles de esquerda ou de direita.

Segundo Santos Junior (2001), a década de 90, foi o período da história do Brasil que mais se ampliou os canais de participação institucional no Brasil. A sociedade civil brasileira passa a ser incorporada na gestão e controle da cidade através dos conselhos, a partir da regulamentação de diferentes políticas sociais, previstas na Constituição de 1988. Porém, é a partir da década de 1990 que se pôde avaliar as experiências “pilotos” e verificar os pontos negativos da gestão participativa. Foi

possível observar que no “dia-a-dia” da administração municipal o “recurso à participação popular mesmo servindo para impactar positivamente a máquina administrativa, muitas vezes poderia atuar como um complicador” (SOARES; GONDIM, 2002, p. 82), pois devido a lentidão do processo decisório, através da busca de consensos, emperra ainda mais a máquina burocrática, a participação abre espaços para “confrontos de interesses divergentes”, que, de acordo com Soares e Gondim (2002), podem gerar conflitos numa sociedade marcada por desigualdades como a brasileira, o que seria um fator inviabilizante para soluções negociadas.

Assim, em “situações onde os recursos são escassos os processos participativos podem assumir o caráter de um jogo de soma zero” (SOARES; GONDIM, 2002, p. 82), e se a solução for apenas para a classe de baixo poder aquisitivo, a administração perderá o apoio das outras classes (média e alta).

A institucionalização dos processos participativos, através de *Conselhos setoriais*, que estão incluídos todos os conselhos, deliberativos e temáticos, são para Soares e Gondim (2002), os que melhor têm condições de serem institucionalizados, pois discutem questões específicas, e por serem espaços onde possa se realizar a democracia semidireta; e os *conselhos globais* que tem um caráter congressual, popular ou de profissionais liberais, foi uma forma de assegurar a continuidade e eficácia deste processo, pois a participação dos movimentos sociais está geralmente atuante quando há necessidade de enfrentamento de uma demanda específica de uma participação contínua.

Os tipos de conselhos são definidos de acordo com as suas demandas e objetivos. Para Santo Junior (2001), há os Conselhos *Temáticos*, ligados a políticas sociais específicas regulamentados no âmbito federal, como os conselhos de saúde, educação, assistência e também os de mulheres, negros, idosos (regulamentados no âmbito estadual e municipal); os de *Caráter semi-representativo*, onde os conselheiros não têm mandatos remunerados, e as organizações que participam são voluntárias e podem ser modificadas a qualquer momento; e os *deliberativos, abrangentes e permanentes*, onde os conselheiros deliberam sobre as diretrizes das ações do governo; os conselhos *de composição paritária entre governo e sociedade; de autonomia ou semi-autonomia* em relação ao governo.

Gomes (2007) divide os conselhos municipais em três tipos: *conselhos de política*, responsáveis pela elaboração de políticas públicas de caráter universalizante; *conselhos de Programa*, vinculados a programas do governo e; *Conselhos Temáticos*,

que são caracterizados por representarem uma demanda local. Nesta visão, os Conselhos da Criança e do Adolescente, de Saúde e Assistência Social são considerados conselhos de política; o Conselho de Habitação, de Desenvolvimento Rural, de Emprego, são conselhos de programa e; os Conselhos da Mulher, do Negro, etc., são os conselhos temáticos.

Independente das classificações há uma realidade na composição dos conselhos que diz respeito à conciliação da singularidade dos interesses de cada conselho e a universalização de interesses do município advinda do poder executivo local. Quando um partido é eleito, ele vem com uma plataforma pronta, o que dificulta a autonomia do conselho, uma vez que o projeto do governo eleito pode ser totalmente diferenciado do conselho, causando um impasse na gestão local, inviabilizando a atuação do conselho e a tomada de decisões.

Além disso, Soares e Gondim (2002), afirmam que através das análises sobre a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre, “o mecanismo participativo institucionalizados pode inibir, ao invés de fortalecer a participação popular” (p. 88), devido a uma série de fatores, dentre eles as dificuldades de espaços próprios e autônomos e o fato da instância de decisão ser conjunta ao Poder Público Municipal.

Para Soares e Gondim (2002), os conselhos setoriais e os globais, funcionam com o ideal da democracia direta ou semidireta, e esta instituição (o conselho) está extremamente dependente da conjuntura, principalmente do Poder Executivo, e, na realidade acaba não existindo na prática uma instância deliberativa com a participação popular, pois muitas vezes há um “esquecimento” dos técnicos e líderes populares comprometidos com este ideal, e não se observa a “dificuldade da participação popular auto-sustentada” e o que se constata é que continua a existir uma forte “vinculação da participação ao ideário dominante na equipe governamental”. (SOARES, *et al.*, 2002). O que transforma este tipo de gestão num modelo mais trabalhoso do que o modelo tradicional.

Os conselhos gestores foram historicamente um instrumento importante na relação Estado/ Sociedade; têm o papel de construção da cidadania, como um espaço de “representação, expressão e participação da população” (SOARES; GONDIM, 2002, p. 90). Para a história das políticas públicas, no Brasil, eles significam a concretização do ideário de redemocratização, através da Constituição de 1988. Porém, se faz necessário rediscutir a efetivação da participação popular no Poder Local, pois como ter participação à revelia do poder executivo? Num “quadro de sociedades socialmente

dependentes e indiferenciadas” (SOARES; GONDIM, 2002, p. 90), por exemplo, numa cidade grande onde a democracia semidireta está concretizada, é mais fácil de não haver oposição para atuação do conselho por parte do prefeito, mas em outras situações, o conselho é mantido aberto, devido muitas vezes à obrigatoriedade, mas esvaziado de debate e de pressões que seria seu papel provocar.

### 3.2 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL

Segundo Maricato (2006), a urbanização no Brasil, apesar de ter se iniciado somente no século XX (o país inicia o século 10% urbanizado e termina com 81%), ela traz marcas profundas do período colonial e escravista. Para a autora, a urbanização brasileira se deu com uma abundante contradição entre “os discursos, as leis, planos, projetos formais e produção concreta do ambiente construído, marcado pela profunda desigualdade social, predação ambiental e aplicação arbitrária da lei.” (MARICATO, 2006, p. 211)

A autora afirma que a cultura patrimonialista, analisada por Raymundo Faoro, que se caracteriza pela concentração do poder político, econômico e do patrimônio, e a captura da esfera pública por interesses privados, deu origem a uma cultura que foi nefasta no processo de urbanização do Brasil, como uma “burocratização exagerada” que visa à garantia de “poder baseado em relação de troca” (p. 212), assim como a cultura de acumulação de terra e imóveis pela elite brasileira.

Os demais autores citados desenvolveram explicações sobre a formação da sociedade brasileira que podem ser “lidas” na realidade urbana: a “política do favor” (ou clientelismo); o “homem cordial” (aversão ao enfrentamento objetivo e impessoal de conflitos); o “trabalho como maldição” (desrespeito e desprestígio do trabalho); a “tradição livresca e discursiva” (leis e planos que não se implementam: discurso distante da prática); e a “tradição de mimetismo cultural” e das “ideias fora do lugar” (deslocamento entre ideário e estrutura produtiva). (MARICATO, 2006, p. 212)

Em relação à ocupação da terra e à habitação, Maricato (2006) afirma que é “gigantesca a ilegalidade” presente na ocupação do solo no país, pois a população ocupa o solo ou por terras invadidas ou por compras “parceladas irregularmente, e geralmente em locais insalubres como córregos, rios, várzeas, lagoas, mangues, dunas, áreas de

mata, encostas instáveis, etc.” (p. 213) A autora diz que uma “parte da cidade é regulada por abundante e detalhista legislação enquanto que em outra parte tudo é permitido, como ingresso de 1,7 milhões de pessoas em áreas de proteção dos mananciais em São Paulo.”. (MARICATO, 2006, p. 213)

A formação das cidades brasileiras é marcada por uma profunda ausência de intervenção estatal na área da habitação e da urbanização para a classe trabalhadora. Para Malcher (2005), a habitação tem a função social como um fator importante para o desenvolvimento da sociedade, ou, de acordo com a literatura Marxista, para a reprodução da força de trabalho.

Segundo Fernandes (2003), a habitação desempenha três funções diversas: social, ambiental e econômica. Como função social, tem de abrigar a família e é um dos fatores do seu desenvolvimento. Segundo Abiko (1995), a habitação passa a ser o espaço ocupado antes e após as jornadas de trabalho, acomodando as tarefas primárias de alimentação, descanso, atividades fisiológicas e convívio social. Assim, entende-se que a habitação deve atender os princípios básicos de habitabilidade, segurança e salubridade. (MALCHER, 2005, p. 06)

Para Bonduki (1994), a negligência com a construção de habitação social e da regulamentação de leis, é registrada no Brasil desde a República Velha (1889-1930), pois “fiel ao liberalismo predominante, Estado privilegiava a produção privada e recusava a intervenção direta no âmbito da construção de casas para os trabalhadores.” (BONDUKI, 1994, p. 712).

No período da República Velha, as ações estatais referentes à população se restringiam a repressão, em situações graves de insalubridade, e em concessões fiscais a proprietários das casas. Era a iniciativa privada que se responsabilizava pela construção de moradia dos trabalhadores, visando obter lucros com a construção das casas ou com o inquilinato, o qual predominava como forma de moradia neste período. A base econômica do Brasil era a agro-exportação e havia, neste momento da história, intenso êxodo rural em direção às grandes cidades, principalmente Rio de Janeiro e São Paulo, motivo pelo qual a população se aglomerava em cortiços. Segundo Bonduki (1994), 90% da população moravam de aluguel neste período. Não havia nenhuma regulamentação para esse tipo de moradia, o negócio se dava entre o locador e o locatário, se caracterizando como o principal ponto de conflito na questão habitacional.

Ainda segundo Bonduki (1994), o Estado era ausente na construção das moradias sociais porque acreditava que isso iria causar prejuízos ao mercado imobiliário. Porém, outros fatores também influenciavam para a ausência do Estado na

habitação social, como a influência do movimento anarco-sindicalista nas organizações populares, que não consideravam o Estado como interlocutor. Além disso, o Estado, no período Liberal, não interferia na reprodução da força de trabalho, o que fortalecia os movimentos sociais a não reconhecerem o Estado como “uma instância a qual deveriam ser dirigidas as reivindicações. Em suma, o Estado não assumia a responsabilidade de prover moradias nem a sociedade lhe atribuía esta função” (BONDUKI, 1994, p. 714).

Dos primórdios da industrialização brasileira até os anos 30, as necessidades por moradia podiam ser atendidas em grande parte pelas próprias empresas industriais – como forma de barateamento da reprodução da força de trabalho – através da construção de vilas operárias, solução viável enquanto se manteve relativamente pequeno o contingente de trabalhadores. No entanto, à medida que se intensifica o processo de industrialização, cresce também de forma acelerada o contingente de trabalhadores, que por sua vez, faz aumentar a pressão sobre a oferta de habitações populares, principalmente nos grandes centros urbanos. A partir desse momento, as empresas passam a transferir aos trabalhadores os custos da moradia, bem como as despesas relacionadas ao transporte, enquanto o Estado passa a se encarregar dos investimentos relativos à implantação de serviços e de infraestrutura urbana. (AGUIAR, 2008, p. 24)

A lógica predominante do Estado Liberal na República Velha consiste em que o governo não deveria construir, mas, deveria incentivar a construção de casas pelo setor privado, principalmente nas construções de vilas operárias, que deveriam ser feitas pelos próprios industriais. As vilas operárias se constituíam como forma de controle político- ideológico das fábricas sobre seus operários, pois criavam um mercado cativo, evitando as greves, paralisações, pois, os operários relacionavam a perda de emprego ao desalojamento da casa.

Na década de 30, o Estado muda de postura, de acordo o novo contexto político e econômico do Brasil. Surge neste período da história do Brasil, a massa popular urbana, que a partir da revolução de 30, passa a garantir a legitimidade do novo Estado brasileiro.

Aguiar (2008) afirma que, na década de 30, o governo, passar a dar atenção às expressões que a Questão Social<sup>9</sup> apresenta, e, a “massa urbana” se torna base de legitimação do Estado Novo.

---

<sup>9</sup> “A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão. O Estado passa a intervir diretamente nas relações entre o empresariado e a classe trabalhadora, estabelecendo não só uma regulamentação jurídica do mercado de trabalho, através de legislação social e trabalhista específicas, mas gerindo a organização e prestação dos serviços sociais, como um novo tipo de enfrentamento da questão social” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1988, p. 77, grifo dos autores).

Por outro lado, “A cidade não é tematizada como objeto de intervenção direcionada para modelação de comportamento, no sentido de adoção de práticas de ordenamento e normatização do espaço urbano” (AGUIAR, 2008, p. 37). Ainda assim, a mudança é moderada não havendo a estruturação de uma “política habitacional articulada e coerente”, nem mesmo a estruturação de uma estratégia de ação, assim como a efetiva delegação de poder a um órgão responsável pela execução de uma política habitacional.

Tais aspectos, segundo Cardoso e Ribeiro, reforçam o caráter antiurbano do período, como resquício de representações que concebem a cidade como deletéria da nacionalidade, afinal de contas, estamos falando de um momento da história brasileira em que as concepções e ideias das elites regionais, representantes dos interesses agrário exportadores ainda mostram vigor acentuado (AGUIAR, 2008, p. 37).

Para Bonduki (1994), a criação da Fundação Casa Popular - FCP, em 1946, durante o governo Dutra foi uma resposta à crise de moradia no período pós-guerra e é “contraditoriamente, o melhor exemplo desta ausência política” (MELO 1991; AURELIANO E AZEVEDO, 1980 apud BONDUKI, 1994, p. 717).

A FCP foi marcada por questões relacionadas à gestão dos recursos do IAP e a deposição de Vargas em 1945, porém, esse foi um período onde houve uma modificação na concepção da construção da moradia popular, passando a ser de total responsabilidade do Estado, pois os empresários viam que diante da conjuntura social e econômica em que se encontrava o país, não tinham mais condições de suprir a demanda da população. O Estado então intervém, porém de forma pontual, dispersa, focando as ações e programas que dessem visibilidade ao governo, como a construção de conjuntos habitacionais, e o congelamento do preço do aluguel.

Bonduki (1994) afirma que neste período, o Estado começa a assumir a habitação como Questão Social, porém com iniciativas desarticuladas, pois emanavam de diferentes órgãos governamentais. Havia a construção de “uma grande colcha de retalhos” (p. 719) de intervenções, pois a política não era centralizada em um órgão, ela partia de “diferentes órgãos e interesses políticos” (p. 719). Por outro lado, explica o autor, ela representou uma ação concreta e deu início à ideia de habitação social no Brasil.

Em síntese, a habitação social em larga escala nasce em 1937 com as Carteiras Prediais do Instituto de Aposentadoria (IAPs), e se desenvolve em 1946 pela Fundação da Casa Popular, no período dos governos populistas no Brasil, mesmo com diferenças

marcantes entre elas. Segundo Bonduki (1994), ambas viabilizavam construções de moradia, mas, o objetivo central das IAPs era garantir aposentadoria e pensões aos associados, enquanto que a FCP tinha como objetivo único a construção de moradia para a população de baixa renda.

Nos primeiros anos da década de 40, durante a crise da habitação, inicia-se o processo de expansão das periferias e da autoconstrução das favelas do Rio de Janeiro e São Paulo. É um período onde predominava o pensamento de que a periferização era vista como alternativa habitacional dentro do processo de expansão industrial, pois viabilizaria a construção da casa própria a baixo custo sem implicar em aumento dos salários dos operários.

A década de 60 foi marcada pelo golpe militar de 64. Neste período, o país se urbanizava aceleradamente e havia uma forte crise de moradia. Então, para responder a esta crise os militares criam o Banco Nacional de Habitação – BNH. Houve a construção de uma política habitacional voltada para a construção da casa própria, com forte preocupação política e ideológica. Ressalta-se que a primeira presidente do BNH, Sandra Cavalcanti, lança a frase “a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade”, combatendo as ideias comunistas e progressistas do país. (BONDUKI, 2008, p. 72)

No entanto foi o papel econômico desta política habitacional que dinamizou a economia, através da geração de empregos e fortalecimento do setor da construção civil – que a transformou num dos elementos centrais da estratégia dos governos militares (BONDUKI, 2008, p. 72).

De acordo com Bonduki (2008, p. 73), no período de 1964 até 1986, o Brasil teve o “BNH e o sistema por ele preconizado” como a única Política Nacional de Habitação existente no país. Esta política era formada pelo Sistema Brasileiro de Habitação (SFH) o qual era alimentado pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) criado em 1967, através da “poupança compulsória dos assalariados brasileiros, que veio se somar aos recursos da poupança voluntária, que se formou o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE)” (BONDUKI, 2008, p. 73). Neste período, o governo tinha uma estratégia de enfrentamento da questão habitacional e o BNH obteve durante a sua existência um número significativo de casas construídas (4,3 milhões de novas unidades habitacionais), “sendo 2,4 com recurso do FGTS, para o setor popular e, 1,9 milhões com recurso do SBPE para o mercado de habitação.” (BONDUKI, 2008, p. 73).

Segundo Bonduki (2008), apesar de ter sido um número expressivo de construção de casas, o BNH não atendeu as necessidades geradas pelo acelerado processo de urbanização que o Brasil passou no século XX, mais precisamente a partir dos anos 50. Dentre as falhas deixadas por essa política, estava a concentração total na construção formal da casa própria, sem nenhum investimento em moradia alternativa, que envolvesse a capacidade da comunidade envolvida.

Este fato provoca o crescimento pelo país, da autoconstrução, através do autoempreendimento da população em assentamentos urbanos precários como as favelas, alagados, loteamentos clandestinos e irregulares, etc. Para este autor, nos anos 80, quando o modelo econômico dos militares entra em crise, gerando recessão, inflação, desemprego e queda dos níveis salariais, o movimento urbano passa a lutar pelas eleições diretas, quando “a oposição ao BNH se inseria no combate à ditadura”. (p.75)

Segundo Rolnik e Nakano (2009), entre 1964 e 1986, 4,5 milhões de moradias foram construídas com o recurso do SFH, porém, deste número de casas, somente 3,3% foram destinadas à população de baixa renda, construídas em locais onde não havia saneamento, transporte, onde a terra é mais barata, onde não há acesso à educação, à saúde, e segurança, etc., ou seja, “por não ser cidade” (p. 2).

Conforme Bonduki (2008), em relação à gestão pública, os pressupostos da política do BNH eram rígidos e centralizadores, pois não havia possibilidade de participação da sociedade civil “na concepção de programas e projetos” (p. 74), ou controle social da política e de recursos; não havia incentivo a processos alternativos na construção da casa própria, nem fonte de subsídio para habitação para população de baixa renda. Em relação ao projeto arquitetônico e urbanístico, nas intervenções realizadas não havia articulação entre a política habitacional e a política urbana; as construções eram padronizadas, sem respeitar as regionalidades e características locais.

Com o fim da ditadura (1985), o BNH foi extinto (1986), havendo um período onde houve um “esvaziamento” de uma política nacional de habitação até a criação do Ministério das Cidades em 2003. Bonduki (2008) denomina esta fase na política habitacional como período pós-BNH.

Esta fase pode ser caracterizada como um período de transição, momento em que deixou de existir uma estratégia nacional para enfrentar a questão da habitação, vazio ocupado de forma fragmentária, mas criativa por Municípios e Estados. (BONDUKI, 2008, p. 77)

Segundo Cardoso (2011), a partir de 1986, com o fim do BNH, as políticas habitacionais passam a se dar de forma descontinuada, alternando entre poder local, setor privado e setor cooperativado, além de que, com a promulgação da Constituição de 1988 e um novo cenário político desenvolvido com as eleições municipais, houve uma crescente municipalização da política, havendo uma ruptura com o formato de gestão centralizadora realizado pelo BNH em nível nacional.

Em 1999, foi fundado o Instituto Cidadania, o qual reunia diferentes segmentos da sociedade, ONGs, Universidades, governo, setor privado, movimentos sociais, voltados à construção de uma saída para a questão da habitação do país, que apresentava naquele período, um déficit habitacional de 6,6 milhões de moradia (IBGE, 2000). Esse instituto construiu o Projeto Moradia objetivando “transformar a moradia numa prioridade nacional” (BONDUKI, 2008, p. 90).

Para Bonduki (2008), o governo FHC agravou o déficit habitacional. Por outro lado, foi neste governo que foi aprovado o Estatuto da Cidade, depois de 13 anos de tramitação no Congresso Nacional, ao “regulamentar a Constituição e criar a possibilidade de fazer valer a função social de propriedade, o Estatuto constitui um marco importante que fazia parte da proposta original do Projeto Moradia” (BONDUKI, 2008, p. 81).

No Governo Lula, em 2003, é criado o Ministério das Cidades com a proposta de preencher o vazio institucional, deixado desde o período militar (1964-1985) no país. Idealizado no interior do Projeto Moradia, o Ministério das Cidades nasce como fruto do movimento de Reforma Urbana que vinha desde os anos 1970 e “que acumulou forças nas duas décadas seguintes na luta pela democratização do país e pela reforma urbana”. (MARICATO, 2006, p. 215)

Segundo Maricato (2006), “para a equipe que coordenou os primeiros passos da Política de Desenvolvimento Urbano (PNDU) no Ministério das Cidades,” era preciso construir uma nova cultura política que pudesse dar uma resposta real às demandas da questão habitacional no país, isto é, “construir uma ‘cultura’ para ocupar um vazio de propostas práticas, dar espaço para emergência dos conflitos, construir pactos em torno de conceitos programas e linhas de ações.” (MARICATO, 2006, p. 215).

Ainda segundo Maricato (2006), o processo participativo na política urbana teve seu início com a criação do Conselho das Cidades em 2003, que contribuiu para a formulação do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano. O Conselho teve a participação de 2.800 delegados, que faziam parte dos movimentos sociais,

universidades, sindicatos, ONGs, de profissionais de diversas áreas, e instituições governamentais. Neste ano, o Conselho aprovou as propostas das políticas nacionais de habitação, saneamento ambiental, trânsito, mobilidade e transporte urbano. Além destes pontos, aprovou também a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos e o Programa Nacional de Regularização Fundiária, entre outros assuntos. (MARICATO, 2006, p. 216)

De acordo com a mesma autora, na área do financiamento da habitação, foi designada pelo Ministério das Cidades a criação do Sistema Nacional de Habitação visando fazer um novo desenho da política habitacional, onde estejam incluídos a União, os Estados e Municípios, o setor privado, cooperativas e associações populares.

Este Sistema está dividido em dois subsistemas: o de Mercado e o subsistema de habitação de interesse social, sendo que o subsistema de mercado está voltado para a classe média que historicamente tem se apropriado dos recursos destinados a habitação pelo governo e; o outro sistema, é destinado à classe trabalhadora, com renda de 0 a 5 salários mínimos.

“O Subsistema de Habitação de Interesse Social inclui a criação do Fundo Nacional Habitação de Interesse Social – FNHIS, aprovado pela Lei nº 11.124/2005 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social” (MARICATO, 2006 p. 218). A referida lei também institui o Conselho Gestor do FNHIS, como o primeiro Projeto de Lei – PL de iniciativa popular, que esperou quase 13 anos para ser aprovado no Congresso Nacional, que aconteceu no ano de 2005.

Este novo desenho institucional veio reforçar as administrações locais, por que ele propõe que ao se articular com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, os outros níveis de governo devem criar seus respectivos Planos, Conselhos, Fundos dentro de um sistema local de habitação de interesse social.

O desenho institucional proposto reforçava o papel estratégico das administrações locais, mas propunha a sua articulação institucional e financeira com outros níveis de governo, no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. Para que os estados e municípios pudessem integrar o novo sistema, teriam de aderir à estrutura de criação de fundos, conselhos e planos locais de Habitação de Interesse Social (HIS), de forma a garantir sustentabilidade, racionalidade e, sobretudo, a participação democrática na definição e implementação dos programas e projetos. Como elemento central do Sistema, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado a partir de um projeto de lei de iniciativa popular, sob a liderança do movimento de moradia, permitiria o repasse de recursos a fundo perdido para estados e municípios, sendo estes os principais executores das políticas. (CARDOSO, 2011, p. 2)

O Controle Social do SNHIS deveria ser feito pelo Conselho das Cidades e pelos seus respectivos órgãos nos Estados e Municípios. Ressalta-se que em outubro de 2003 aconteceu a primeira Conferência Nacional das Cidades, em Brasília, com o tema “Cidade para Todos” e com o lema “construindo uma política democrática e uma prática integrada para as cidades.” (MARICATO; SANTOS JUNIOR, 2006, p. 5) Houve uma mobilização nacional com a participação de mais de 3.000 municípios, e onde foi sugerida a criação do Conselho Nacional de Habitação fundado em 2004.

Uma das maiores dificuldades encontradas pelo Ministério das Cidades para a implementação das propostas da referida Conferência, foi o fato de que a política financeira do Governo Lula ainda estava aos moldes do Governo FHC, extremamente rígida e totalmente atrelado ao Ministério da Fazenda. No primeiro ano de governo, os únicos projetos que eram aprovados estavam atrelados ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS.

Mesmo que a nova Política de Habitação Nacional – PHN fosse progressista e tivesse incorporado quase todas as propostas do Projeto Moradia, não havia subsídio financeiro para a realização do projeto e prevalecia a visão da Caixa Econômica Federal no que tangia à concessão de créditos. Da mesma forma ocorreu com o Fundo Nacional de Habitação, que sofreu oposição da equipe econômica do governo, sendo aprovado somente em 2005 (e implementado em 2006), e ao invés de ser instituído como fundo financeiro ele foi instituído como fundo orçamentário.

Em 2005, por necessidade de ampliação da base governista e reforma ministerial, houve uma mudança completa no Ministério das Cidades, com a substituição do Ministro Olívio Dutra e sua equipe - que tinha um alto grau de compromisso com o Ministério das Cidades - por Marcio Fortes. (MARICATO; SANTOS JUNIOR, 2006, p. 10).

Em 2007, o Governo lança o PAC, Programa de Aceleração de Crescimento, com o objetivo de implantar grandes obras de infraestrutura. Para Cardoso (2011, p. 03) este programa previa “investimentos em habitação e saneamento (o PAC urbano). No entanto, no campo habitacional privilegia-se a urbanização de favelas, com forte visibilidade política, principalmente nos grandes centros urbanos.” Segundo este autor, o PAC habitação desloca a centralidade do FNHIS na habitação, submete a sua ordem todos os programas de habitação e de urbanização incluindo o próprio FNHIS, que passa a se submeter a ele. O PAC está fora de todo controle social ou qualquer critério

de distribuição, ele nasce alocado na Casa Civil, e não é articulado aos programas e projetos construídos através de proposta popular.

Segundo Cardoso (2011), em 2009, com o objetivo de criar condições para a ampliação do mercado habitacional para o atendimento da classe média (famílias com salário de até 10 salários mínimos), o governo lança o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV.

Estabelecendo um patamar de subsídio direto, proporcional a renda das famílias, este Programa busca claramente impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção. Além dos subsídios, intenta também aumentar o volume de crédito para aquisição e produção de moradias, ao mesmo tempo em que reduz os juros, com a criação do Fundo Garantidor da Habitação que aporta recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades. (CARDOSO, 2011, p. 4)

Para Cardoso (2011), a intenção do governo, com este programa foi “manter o desenvolvimento do setor imobiliário e reaquecer as atividades no ramo da construção civil” (p. 4), que vem gradativamente experimentando um intenso crescimento desde 2006, mas sofreu impactos da crise econômica.

Curiosamente, retoma-se neste momento argumentos semelhantes aos que originaram a experiência do BNH, também criado para impulsionar a economia por meio de efeitos multiplicadores e ampliar oportunidades de acesso ao trabalho formal para populações com baixa qualificação. (CARDOSO, 2011, p. 4)

De acordo com Cardoso (2011), O PMCMV foi inspirado na experiência chilena, e foi avaliado pelos empresários da construção civil, que viram nesse modelo de programa uma melhor oportunidade para dinamizar a produção habitacional. O Programa tem um desenho fortemente ancorado na participação do setor privado e logo de início se choca com o SNHIS (que está pautado na estratégia com o setor público), ignorando todo o debate em torno da construção de habitação popular acumulada no Plano Nacional de Habitação de Interesse Social, em 2007. O PMCMV também causa impactos aos programas que estão no âmbito do FNHIS, pois elimina os repasses de “recursos para as ações de provisão habitacional” (p. 5).

Desde o lançamento do PMCMV, o FNHIS passou a concentrar os seus recursos nas ações de urbanização de assentamentos precários e de desenvolvimento institucional, por orientação do Mcidades acatada pelo Conselho Gestor. Vale ressaltar que, para 2010, priorizou-se a alocação de recursos em obras complementares a projetos em andamento financiados com

recursos do PAC, o que mostra o caráter subsidiário do FNHIS nas decisões de política habitacional, na atual conjuntura. (CARDOSO, 2011, p. 5)

O PMCMV foi criado pela lei 11.977/2009, e no momento em que foi consolidado passa a utilizar os recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR (R\$ 14.000.000.000,00) e do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, (500.000.000,00) gerenciados pela Caixa Econômica Federal. O autor explica que, o FAR, inicialmente era utilizado para construção de moradia para famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos, no Programa de Arrendamento Residencial – PAR, e o FDS estava constituído como fonte de financiamento de autoconstrução para associações e cooperativas, através do Programa Crédito Solidário – PCS. O PCS, a partir do lançamento do PCMV, passa a ser substituído pelo PMCMV- Entidades.

Cardoso (2011) explica que, no PMCMV, o núcleo central é a empresa, que passa a alocar os recursos do FAR, através de projetos apresentados a Caixa Econômica Federal (CAIXA). Cabe nesse contexto aos governos municipais e estaduais, organizar as demandas através de “cadastro enviados à CEF para seleção dos beneficiários” (p. 6). Em alguns casos, o município teria a opção de doar terras públicas para construção, visando dar acesso à população de baixa renda. Sendo que, toda a responsabilidade da construção fica com o setor privado.

Como o objetivo das empresas é necessariamente o de ampliar seus lucros, e os preços finais estão pré-determinados pelos tetos de financiamentos, os ganhos com a produção habitacional poderão ser realizados a partir de duas possibilidades não excludentes: pela redução do custo de construção ou pela redução do preço da terra, dois tipos de lucratividade de natureza diferenciada. O ganho com a redução do preço pago pela terra é de natureza mercantil e pode ser definido como lucro imobiliário, enquanto os ganhos com a redução do custo de construção são de natureza propriamente produtiva e podem ser definidos como lucro da construção. [...] Para a redução do custo ou do tempo de produção torna-se necessário ampliar o tamanho dos empreendimentos, buscando concomitantemente maior padronização. Neste sentido, buscará ampliação da escala dos empreendimentos, o que tem como consequência a necessidade de trabalhar com terrenos de maiores dimensões, reforça o processo de periferação, já que é mais difícil encontrar áreas de tamanho adequado nas regiões centrais. (CARDOSO, 2011, p. 7)

O PMCMV traz de volta do período do BNH, a periferação da Habitação de Interesse Social, quando se refere à construção de casas para famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos e com a construção de grandes conjuntos habitacionais de baixa qualidade. As consequências para a população de baixa renda tem sido de acordo com Cardoso (2011), a falta de transporte urbanos, devido à distância, e de acesso a toda a

rede de serviços e infraestrutura urbana, o que leva a população a desenvolver problemas de saúde e a arcar com maiores despesas com transporte. Para o poder público local, também sofrem consequências, pois há um aumento na implantação de equipamentos de saúde, educação, no abastecimento de água, setor de transporte, saneamento, etc.

Em relação à construção, deve-se ter um padrão arquitetônico, de menor custo para a manutenção do imóvel, que racione energia, o que leva a reproduzir a tipologia utilizado pelo BNH, uma construção de “quatro ou cinco pavimentos, sem elevador, com unidades com áreas mínimas estabelecidas pelo programa.” (CARDOSO, 2011, p. 8).

O PCMV constitui-se assim, em um retrocesso na Política Habitacional de Interesse Social, inclusive enquanto uma política que previa um pacto entre governo e sociedade civil, com gestão compartilhada nos municípios que se daria através dos Conselhos de Habitação de Interesse Social. Porém, o PMCMV, da maneira que foi construído, passa por fora deste organismo, sendo eles meros expectadores da aprovação dos projetos nos municípios.

Segundo Holanda (2010), o Pará aderiu ao SNHIS em 2007 com captação de recursos para RMB, Castanhal e Marabá através do PAC. Em 2008 foi instituído o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social – SEHIS; o Fundo Estadual de Interesse Social – FEHIS e o Conselho Estadual das Cidades, e em 2009, passa a fazer parcerias com empresas para aderir ao PMCMV, através da COHAB. Em 2010, tinha um saldo de 22.312 novas habitações em construção no estado do Pará, sob a responsabilidade do setor privado.

Com a promulgação da lei que cria o SNHIS, os Estados e Municípios também devem criar o seu Sistema Local de Habitação de Interesse Social- SLHIS. A Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB criada pela lei 7.865 de 05 de janeiro de 1998, durante a gestão do prefeito Edmilson Rodrigues, é a responsável pelo planejamento, coordenação, execução, controle e avaliação das atividades da política habitacional do município, e, “que passa a atuar em intervenções de melhoria habitacional e urbanização em áreas de ocupação informal, acessando recursos de programas federais e através de parcerias com organizações não governamentais” (PINHEIRO *et al*, 2007 apud HOLANDA, 2010, p. 5).

Em 2005, a SEHAB, promoveu a constituição do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social – CMHIS e a criação do Fundo Municipal de Habitação

de Interesse Social<sup>10</sup> - FMHIS do município. A principal atuação do CMHIS, em 2012, foi a participação direta no Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS, que ocorreu primeiramente através de audiências Públicas com o objetivo de nortear a Política Municipal de Habitação Social do município.

Buscar entender, através do processo histórico da Política Habitacional no Brasil, o contexto atual da Política Nacional de Habitação de Interesse Social no país, é fundamental para perceber como se dá o rebatimento desta política no município, através da análise de como atua o Conselho de Habitação de Interesse Social de Belém que será realizada a partir da observação e pesquisa em documentos (leis municipais), relatórios da Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social e entrevistas com os conselheiros, apresentada no capítulo quatro .

---

<sup>10</sup> O CMHIS e o FMHIS foram regulamentados através da lei nº 8.478 de 29 de dezembro de 2005. (fonte: [www.belem.pa.gov/sehab](http://www.belem.pa.gov/sehab))

#### **4 ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM BELÉM**

A Constituição Federal de 1988 previu a institucionalização dos conselhos gestores de políticas setoriais, ampliando a esfera pública, como instrumentos de participação da sociedade na gestão e controle das políticas. Isto traçou um novo desenho para o exercício da gestão da coisa pública, através de um modelo de democracia deliberativa nas políticas públicas. Os Conselhos gestores se configurariam, assim, como um espaço de interlocução permanente entre a sociedade civil e o Estado.

Porém, de acordo com Deluchey (2012), a institucionalização da participação política (que se refere à gestão compartilhada entre sociedade civil e o Poder Público), acaba se tornando o cerne do problema, pois se propõe a “qualificar atores sociais autônomos a integrar fóruns híbridos” (p. 79), devido estes atores (especificamente da sociedade civil enquanto atores sociais autônomos) terem melhor conhecimento da complexidade dos assuntos e trazerem uma grande contribuição para o debate. Este fato qualificaria a política no enfrentamento das expressões da Questão Social. Mas, de acordo com este autor, ao invés de termos visto a formação de novas arenas políticas, vimos a formação de comissões técnicas “cujo trabalho pode ou não servir de insumo para a formulação de políticas públicas” (DELUCHEY, 2012, p. 79).

O autor afirma que :

[...] a institucionalização da participação da sociedade civil organizada em Conselhos paritários, cujo objetivo principal é formular políticas públicas, não significa automaticamente o reconhecimento da relevância dos discursos expressos pela sociedade civil. Logo, esses Conselhos não se configurariam automaticamente como arenas políticas suscetíveis de institucionalizar práticas democráticas. Os Conselhos, ao invés de se constituir em fóruns políticos, possibilitando a institucionalização de conflitos entre representações do mundo divergentes e/ou concorrenciais, poderiam se desenvolver como meras arenas técnicas, cujo produto seria apenas a legitimação da política formulada pela administração governamental. (DELUCHEY, 2012, p. 79)

A maioria dos conselhos no Brasil foi criada de forma compulsória, pois a sua criação está atrelada ao repasse de recursos ao município para aquele setor da política no município, ocorrendo nos anos 90 a chamada “febre conselheirista”. Dentre os tipos de conselhos existentes, os conselhos de habitação foram considerados por alguns autores ou como conselhos temáticos, por estarem ligados a uma política social

específica ou conselhos de programa por estarem vinculados a um programa de governo.

Os conselhos municipais de Habitação de Interesse Social, especificamente, nascem no Brasil dentro do subsistema voltado para habitação social do novo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, que vem modificar o desenho institucional da política de habitação no governo Lula a partir de 2004. O SNHIS institui a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, projeto de iniciativa popular, que então, obriga indiretamente, o município que deseja se integrar a nova política nacional a criar os respectivos Conselhos, Fundos, Planos locais de HIS.

O Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social – CMHIS foi instituído em Belém no ano de 2005, através da Secretaria de Habitação do Município – SEHAB, assim como o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS, a ele vinculado, porém só foram regulamentados em 2006<sup>11</sup>.

O presente capítulo tem como objetivo analisar como tem sido a atuação do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social enquanto gestão da política habitacional no município de Belém desde o período de sua formação, em 2005, até o ano de 2012. Para responder a esta pergunta foram realizadas cinco entrevistas com membros do CMHIS, sendo que os participantes das entrevistas foram: um conselheiro membro do Movimento Nacional de Luta pela Moradia - MNLM; um representante da Federação de Órgãos para Assistência social e Educacional - FASE; um representante da Companhia de Habitação de Estado do Pará – COHAB; um representante da Secretaria Municipal de Coordenação Geral de Planejamento – SEGEP; o Secretário do CMHIS, funcionário público cedido ao conselho da Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB.

Foi estabelecido contato com o representante da Universidade Federal do Pará - UFPA; da Companhia de Desenvolvimento Metropolitano – CODEM; com o representante do Conselho Gestor da Bacia do UNA – CONGEB-UNA e com a Secretaria Municipal de Urbanismo – SEURB visando a realização de entrevista, porém, sem obter sucesso, devido a diferentes situações de ordem particular. É importante registrar que, um dos conselheiros, representante do Poder Público local, admitiu, ao ser procurado para entrevista, que não participa e não tem conhecimento dos procedimentos, história e nem mesmo das atividades do CMHIS, devido a agenda de

---

<sup>11</sup> Decreto Municipal nº 50419, de 31 de Janeiro de 2006.

governo, e que outros representantes estão nesta condição, ou seja, foram nomeados para compor o Conselho por ser uma nomeação instituída por lei, porém, não tem histórico de participação no Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social.

Os demais sujeitos entrevistados tem um histórico de participação no Conselho de pelo menos um ano (em que foram representantes durante o pleito de 2012). Com a elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse social, houve uma atuação mais intensa no CMHIS-Belém no ano de 2012. De acordo com as informações prestadas, os órgãos atuantes que não participaram desta entrevista foram a UFPA e a CODEM.

Dentre os sujeitos entrevistados nesta pesquisa está o Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM, que, de acordo com o site do Fórum Nacional de Reforma Urbana, foi criado em 13 de julho de 1990 no I Encontro Nacional de Movimentos de Moradia, porém ele materializou-se nos anos 80 com os movimentos de ocupação de áreas e conjuntos habitacionais; no contexto em que surgiu tinha como apoiadores a Conferência Nacional de Bispos do Brasil – CNBB; Cáritas; Central de Movimentos Populares; e alguns anos depois firmaram parceria com a Central Única dos Trabalhadores – CUT e o Movimento Sem Terra – MST. “O objetivo central do MNLM é a solidariedade pelo espaço urbano, numa luta orgânica e única em conjunto com o MST – além da terra, luta pelo lote, pela casa, saneamento e demais necessidades da população”. De acordo com o site do movimento, eles procuram estimular a organização e articular nacionalmente os movimentos de moradia que são desenvolvidos por diferentes entidades como os sem-tetos, inquilinos, mutuários e ocupantes, na busca de unificação de suas lutas pela conquista de uma política habitacional com reforma urbana que garanta melhores condições de vida para a população.

Outra entidade de tradição na luta pela Reforma Urbana, que foi sujeito nesta pesquisa, foi a organização não governamental Federação de Assistência Social e Educacional – FASE, fundada em 1961, com o objetivo de apoiar o desenvolvimento local associativo e comunitário. A partir do golpe de 64, seu foco passa a ser a luta contra a ditadura, e a formação das oposições sindicais e dos movimentos comunitários de base.

Na década de 70, a FASE apoiou o movimento de organização social que enfrentou a carestia, o trabalho infantil e as desigualdades econômicas e sociais. Teve grande presença junto ao campesinato no norte do Brasil, junto aos trabalhadores rurais do nordeste, aos trabalhadores da construção civil, e

das indústrias metalúrgicas do sudeste e dos movimentos de associações de moradores do norte a sul do país. Formando centenas de lideranças pelo Brasil e apoiando-as em suas reivindicações, chegou aos anos oitenta participando de todo o processo que levou à anistia, à constituinte, às eleições diretas. (1)

Durante a década de 80 e 90, a FASE passa a desenvolver metodologias educativas para instrumentalização da participação cidadã e controle popular, e a ter uma atuação significativa na luta contra as desigualdades sociais, direitos sociais e econômicos. No século XXI “a FASE se lançou na atuação local, nacional e internacional com vistas a integrar redes, fóruns e plataformas sempre visando derrotar as políticas de caráter neoliberal” (<http://www.fase.org.br>), além de fazer parceria com universidades e convênios com órgãos públicos visando à produção de conhecimento.

O terceiro participante desta entrevista foi um representante da SEGEP – Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão. Esta secretaria foi criada pela Lei Municipal nº 7.341/86; trabalha com o objetivo de criar, avaliar e reformular todo o sistema municipal de planejamento urbano, articulando com o terceiro setor, outros órgãos municipais visando a captação de recursos para as ações governamentais, além de coordenar as licitações de bens materiais e serviços comuns, ela também desenvolve a organização do Executivo Municipal.

A Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, também foi sujeito nesta pesquisa, através de seu representante no Conselho. Este é o órgão onde se localiza espacialmente o CMHIS. A SEHAB foi criada em 05 de janeiro de 1998 pela Lei nº 7.865 e é responsável pela elaboração e fiscalização dos projetos de obras físicas, como a construção de equipamentos urbanos, abastecimento de água, pavimentação de ruas, dentre outras; a elaboração de trabalho social: geração e emprego e renda; educação ambiental e sociopolítica, assim como acompanha e fiscaliza a aplicação do FMHIS, e tem como atribuição o fortalecimento da sociedade civil na elaboração da Política Municipal de Habitação.

Do ponto de vista metodológico, os dados empíricos deste capítulo foram obtidos mediante pesquisa documental através das leis que regem o Conselho (lei de criação, regulamentação, regimento interno); do relatório das audiências públicas que nortearam a elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Belém em 2011; observação participante da Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social no ano de 2012 e a entrevista semi-estruturada a membros do CMHIS, com o

objetivo de responder como se dá a atuação do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social hoje em Belém.

A entrevista foi baseada em um roteiro semi-estruturados com dez perguntas. A primeira pergunta estava relacionada ao contexto histórico de criação do Conselho e buscou identificar qual o papel do CMHIS e objetivos na época de sua criação; a segunda pergunta buscou identificar se houve ou não conquistas nestes oito anos de atuação do CMHIS; assim como, se houve mudanças nos seus objetivos; e procurou identificar, na quarta pergunta como o CMHIS vem atuando em suas principais atribuições, dentre o controle social, a elaboração do Plano Municipal de Interesse Social, e a fiscalização do FMHIS. Foi perguntado, também, qual o papel do CMHIS na elaboração do Plano? E, no ponto de vista dos entrevistados, se ele consegue ter autonomia em relação à Secretaria de Habitação do Município, e por fim buscou entender como se estabelece atualmente a correlação de forças dentro do CMHIS em relação ao fortalecimento dos movimentos sociais.

Este capítulo está dividido em dois subitens, no primeiro item irá demonstrar o processo de institucionalização do CMHIS, através de um registro documental da lei que o constituiu como Conselho de Habitação de Interesse Social (lei 8.478 de 2005), o Decreto nº 50.419 que o regulamenta e o Regimento Interno deste Conselho; dentro deste primeiro item, fará uma avaliação do processo participativo realizado pelo Conselho nas audiências públicas para realização do Diagnóstico Habitacional de Belém e apresentação dos dados obtidos com observação participante na Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social, no ano de 2012 em Belém com o objetivo final de elaborar o Plano Municipal de Habitação de Interesse social e o subitem dois, no qual fará a análise das entrevista aos conselheiros do CMHIS.

#### 4.1 A COMPOSIÇÃO DO CMHIS EM BELÉM

A constituição do Conselho de Habitação de Interesse Social - CMHIS e do Fundo Municipal de Interesse Social – FMHIS, a ele vinculado, foi dada através da lei ordinária 8.478, de 29 de dezembro de 2005, sua regulamentação se deu trinta dias depois, através do Decreto nº 50.419 de 31/01/2006, publicada no DOM (Diário Oficial Municipal) nº 10.628, de 28 de março de 2006. De acordo com o artigo primeiro desta

lei municipal, o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social tem caráter deliberativo e tem a finalidade de “garantir a participação da comunidade na elaboração e implementação de programas e projetos de habitação de interesse social e seus desdobramentos” nas áreas do saneamento, promoção humana, regularização fundiária e a gestão dos recursos do FMHIS. (BELÉM, lei 8.478/2005)

A Constituição do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social nasce com a perspectiva de realização de uma gestão colegiada da política pública de Habitação de Interesse Social na cidade de Belém. Como um símbolo da democracia nesta área, deveria ser o reflexo de uma nova relação entre o Estado e a Sociedade, abrindo as portas para a participação social na Habitação de Interesse Social nesta região.

Os conselhos podem contribuir para a democratização da gestão pública, a ampliação quantitativa e qualitativa da participação, a condução coletiva de políticas sociais, a responsabilização de governantes (*accountability*), o controle social pró-ativo e para o intercâmbio de informações entre população e poder local. (OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2010 p. 423).

A respeito da constituição dos Conselhos Municipais, Deluchey (2012) afirma que a participação da sociedade civil organizada nestes espaços de gestão governamental parte do reconhecimento que a “participação deveria ser aumentada e institucionalizada” (p. 78), a partir do argumento da existência de uma “crise estrutural da representação política qualificada pelo processo eleitoral” (p. 78).

Este mesmo autor afirma que a presença da sociedade civil nos Conselhos tem a capacidade de “institucionalizar os discursos”, partindo da lógica de que os atores sociais autônomos dariam as respostas adequadas para a complexidade da questão relacionada ao Conselho, porém isto acaba por se constituir o problema central deste tipo de institucionalização da política, pois corre o risco de transformar o espaço de participação na formação de comissões técnicas, que no caso do CMHIS especificamente, pode ou não servir de insumo para a formulação de uma nova política habitacional de interesse social local.

Quanto à sua composição, o CMHIS é formado por representantes dos Poderes Executivo Municipal e Estadual, sociedade civil e movimentos sociais de moradia.

De acordo com o artigo 5º da Lei Municipal 8.478/2005, o CMHIS foi constituído da seguinte forma:

- 6 (seis) representantes do Poder Executivo Municipal;

- 1 (um) representante do Poder Executivo Estadual;
- 1 (um) representante do GRPU (Gerência Regional do Patrimônio da União);
- 1 (um) representante da CAIXA;
- 1 (um) representante do Sindicato Patronal;
- 1 (um) representante do Sindicato dos Trabalhadores;
- 1 (um) representante da UFPA;
- 1 (um) representante do CREA;
- 1 (um) representante do Movimento Nacional da Luta pela Moradia - MNLM;
- 1 (um) representante do Fórum Paraense de Defesa da Moradia;
- 1 (um) representante da Federação de Órgão para Assistência Social e Educacional - FASE;
- 1 (um) representante do Conselho Gestor da Bacia do Una – CONGEB-UNA;
- 1(um) representante da FEMECAM;
- 1 (um) representante da Central de Movimentos Populares – CMP.

E seus respectivos suplentes.

Trinta dias depois, como previsto em lei, ocorre a regulamentação da lei de criação do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social de Belém. O documento de regulamentação do CMHIS-Belém veio definir os seis membros do Poder Executivo Municipal:

- Secretaria Municipal de Habitação- SEHAB (cargo de Presidente do Conselho, artigo 4º);
- Um representante da SEHAB;
- Um representante da Secretaria Municipal de Urbanismo - SEURB;
- Companhia de Desenvolvimento Metropolitano - CODEM;
- Secretaria Municipal de Saneamento - SESAN;
- Secretaria de Gestão e Planejamento – SEGEP;

Os demais itens da composição permanecem idênticos a lei municipal, sendo que na regulamentação define-se que cada membro deve ter um suplente que terá o mesmo tempo de mandato e substituirá o titular em sua ausência, podendo participar das reuniões do Conselho, porém sem direito a voto.

Depois de regulamentado, houve a definição, com a publicação do Regimento Interno do CMHIS, em 19 de abril de 2006, através da resolução nº 01, da Mesa diretora do Conselho. O então presidente do Conselho, o Secretário Municipal de Habitação, Sr.

Paulo Alberto dos Santos Queiroz instituiu como Mesa Diretora do Conselho: Presidência – representante da SEHAB (O Secretário Municipal de Habitação); vice-presidência: representante do Fórum de Moradia; 1º Secretário: representante do CREA; 2º Secretário: representante do Sindicato da Construção civil; 3º Secretário: representante da CAIXA.

A composição do CMHIS em lei, demonstra num primeiro momento, um cenário propício para a atuação em esfera pública de diferentes segmentos sociais da habitação, indicando que o CMHIS teria condições interinstitucionais de ser um instrumento de democracia deliberativa na elaboração da Política de Habitação de Interesse Social em Belém.

Porém, a descrição da composição do Conselho em lei, desenha um quadro de fixação das entidades, trazendo para o debate uma das principais críticas realizadas por entidades que compõem o Conselho e pelos movimentos sociais de moradia que não tem acesso ao CMHIS.

Por exemplo, a entidade FEMECAM, hoje já está extinta, porém ocupa cadeira no Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, enquanto entidades atuantes em outros espaços de organização estão de fora do Conselho. Isto foi registrado durante a realização da pesquisa, através das falas desses atores sociais em entrevista e durante a realização da Conferência Municipal de Habitação.

De acordo com a pesquisa realizada, as entidades que participaram efetivamente do CMHIS no pleito de 2011-2012, foram: a SEHAB, na pessoa do Sr. Oswaldo Gonzaga Santos (Titular); o Secretário do CMHIS (funcionário cedido da SEHAB), Sr. Edi Magno; a Secretaria Municipal de Coordenação Geral de Planejamento e Gestão – SEGEP, na pessoa da Sr.<sup>a</sup> Davina Bernadete Dias Oliveira (suplente); a Companhia de Desenvolvimento Metropolitano – CODEM, na pessoa da Sr.<sup>a</sup> Maria do Carmo Campos da Silva (suplente); o Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM, na pessoa do Sr. Humberto Daniel da Silva (Titular); a Federação de Órgãos Para Assistência Social e Educacional – FASE, na pessoa do Sr. João Gomes da Silva Neto (Titular); o Conselho Gestor da Bacia do UMA – CONGEB-UMA, na pessoa do Sr. Salvador Viana da Silva (Titular); a Companhia de Habitação de Estado do Pará – COHAB, na figura de Anna Carolina Gomes Holanda (Suplente); a Universidade Federal do Pará – UFPA na pessoa da Prof.<sup>a</sup> Solange Maria Gayoso da Costa. Desta forma, onze entidades não participaram das reuniões do pleito e da atuação na elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social no ano de 2012.

Um conselho paritário significa que o número de representantes do segmento usuário é igual ao número de representantes de outros segmentos, tais como, profissionais, gestores, prestadores de serviço, para que seja garantido o controle social sobre a execução da política e dos Planos de Habitação de Interesse Social. O CMHIS é um conselho de pares.

A igualdade numérica, capaz de assegurar a simetria decisória entre população e governo, não extingue os desafios da paridade, da representatividade e da autonomia. A paridade deve servir-se de condições equânimes de acesso, por parte dos conselheiros, à informação – insumo argumentativo essencial. Em diversos casos, a paridade formal é distorcida pela posição privilegiada da designação governamental, que dispõe de tempo e meios para articular-se (TEIXEIRA, 2000a apud OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2010, p. 431)

A composição do CMHIS-Belém em 2012 está assim:

- Secretaria Municipal de Habitação;
- Secretaria Municipal de Urbanismo – SEURB;
- Companhia de Desenvolvimento Metropolitano – CODEM;
- Secretaria Municipal de Saneamento – SESAN;
- Secretaria de Gestão e Planejamento – SEGEP;
- Secretaria Municipal de Finanças – SEFIN;
- Superintendência Regional do Patrimônio da União – UNP;
- Caixa Econômica Federal;
- Sindicato das Indústrias da Construção Civil - SINDUSCON;
- Sindicato dos Trabalhadores da Construção e Imobiliárias de Belém e Ananindeua – STCIMBA;
- Universidade Federal do Pará – UFPA;
- Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura;
- Movimento Nacional da Luta pela Moradia – MNLM;
- Fórum Paraense de Defesa da Moradia – Fórum da Moradia;
- Federação de Órgão para Assistência Social e Educacional - FASE;
- Conselho Gestor da Bacia do Una – CONGEB-UNA;
- Federação Metropolitana de Centros Comunitários e Associações de Moradores - FEMECAM;
- Central de Movimentos Populares – CMP

Observar a composição é abrir o diálogo para a representatividade no Conselho, segundo Oliveira, Pereira e Oliveira (2010, p. 431), “a representatividade, por seu turno, associa-se à revogabilidade dos mandatos e à seleção dos conselheiros,” os autores afirmam que só se interrompe um mandato por um ato extremo, quando há um nível alto de falta de assiduidade, compromisso e legitimidade do Conselheiro. Quando há negligenciamento da representatividade no Conselho ocorre que a capacidade deliberativa do Conselho é comprometida. Eles também afirmam que:

Os processos de eleição (designação social) e indicação (designação governamental) de conselheiros devem ser criteriosos, de modo a agregar aos órgãos indivíduos dotados de vínculos comunitários, virtudes públicas e capacidades analítico-discursivas. (OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2010, p. 431).

Em relação aos recursos individuais e subjetivos dos Conselheiros, foi possível observar durante entrevista que o segmento de gestores tem maior nível de escolaridade e de renda, e por outro, lado o segmento dos usuários tem maior engajamento político e envolvimento com práticas associativas. Não foi possível a identificação se o CMHIS consegue exercer autonomia, no que se refere à construção de redes de apoio, como por exemplo, com o Poder Legislativo, pois de acordo com os membros do Conselho entrevistados, ele foi um Conselho que pouco teve atuação, e constata-se grande parte das entidades indicam seus representantes e depois se afastam do Conselho.

Trata-se de compreender se, e até que ponto, uma permeabilidade maior ou menor das instituições políticas influencia a decisão das organizações sociais de participar efetivamente nos conselhos. Ou seja, seria importante analisar até que ponto organizações capazes de mobilizar redes de apoio político no poder Legislativo, no poder Executivo e/ou nos partidos estariam dispostas a investir suas “fichas” em canais públicos de deliberação, como forma de realização dos seus interesses. Sob essa perspectiva, poderíamos investigar a forma como os atores da sociedade civil combinam ou articulam suas várias frentes de atuação e o quanto valorizam de fato a participação em espaços como os conselhos. Isso porque, como a bibliografia vem demonstrando, no geral as entidades indicam seus representantes e então afastam-se do cotidiano dos conselhos, não demonstrando valorizar efetivamente esses canais. (TATAGIBA, 2004, p. 210)

Gohn (2002, p. 9) afirma que a “questão da representatividade e da paridade constituem problemas cruciais a serem melhor definidas nos conselhos gestores em geral”, os principais problemas identificados partem: (1) da ausência de critérios que garanta “a igualdade de condições entre os participantes”; (2) o mandato estar vinculado ao mandato dos dirigentes, (sendo uma solução estar desvinculado das eleições, assim a

renovação do mandato dos conselheiros deveria ser parcial para não coincidir com o mandato eleitoral); (3) os Conselhos são deliberativos, mas não há “estrutura jurídica que dê amparo legal as suas decisões”, não havendo uma forma de obrigar o Executivo de cumprir com o que foi deliberado no Conselho; (4) a desvinculação do representante eleito com a comunidade que o elegeu.

Em relação à paridade, ela não é uma questão apenas numérica, mas de condições de uma certa igualdade no acesso à informação, disponibilidade de tempo, etc. A disparidade de condições de participação entre os membros do governo e os advindos da sociedade civil é grande, os primeiros trabalham nas atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal/remunerado, têm acesso aos dados e às informações, têm infraestrutura de suporte administrativo, estão habituados com a linguagem tecnocrática, etc. Ou seja, eles têm o que os representantes da sociedade civil não têm (pela lei, os conselheiros municipais não são remunerados e nem contam com estrutura administrativa própria). Faltam cursos ou capacitação aos conselheiros, de forma que a participação seja qualificada em termos, por exemplo, da elaboração e gestão das políticas públicas; não há parâmetros que fortaleçam a interlocução entre os representantes da sociedade civil e os representantes do governo. (GOHN, 2002, p. 9)

Deluchey (2012) afirma que o caráter paritário dos Conselhos, dá “naturalidade” ao enfrentamento político entre governo e sociedade civil, dando legitimidade para o número igual de assentos de entidades governamentais e não governamentais. Segundo o autor, “do ponto de vista governamental, a participação da sociedade civil corresponde ao reconhecimento de uma competência técnica de associações que defendem uma causa única” (p. 81), que estão dispostas a participar da gestão pública, retirando das entidades populares a potencialidade de adentrar no campo político.

A tentativa de despolitização das organizações da sociedade civil serve aos governantes na medida em que estes, de um lado, têm interesse em limitar a ingerência da sociedade civil organizada na formulação das políticas governamentais e, por outro lado, também se aproveitam da competência socialmente reconhecida dessas organizações para aumentar a legitimidade dos projetos políticos governamentais. A estratégia dos governantes estaria, nesta hipótese, fundamentada na obtenção do maior apoio possível por parte das organizações da sociedade civil aos seus programas governamentais e, ao mesmo tempo, na tentativa de reduzir ao máximo a capacidade dessas organizações de reformar ou reformular os programas de ação projetados pelo governo eleito. Inserido na lógica neoliberal, o mercado político responde aos mesmos moldes do mercado econômico: potencializar os benefícios e reduzir os custos (DELUCHEY, 2012, p. 81)

Oliveira, Pereira e Oliveira (2010) afirmam que os espaços plurais, poliárquicos, como os conselhos, “favorecem a expansão da participação”, porém, “tal engajamento

não expressa, necessariamente, os traços da forma política da participação”, pois o sistema capitalista “esvazia o conteúdo ético-político da participação” (p. 432)

Deluchey (2012) aponta que “do ponto de vista da sociedade civil”, os atores que foram eleitos para representar os interesses da sociedade civil, são “vistos como suspeitos de não representar de forma satisfatória os interesses da maioria”. No caso do CMHIS onde as entidades foram indicadas pelo Poder Público, isto se acentua, causando um descontentamento entre os atores que não estão na composição do conselho. Este autor afirma que, o modelo neoliberal de Estado é que cria estas situações colocando um ator social contra o outro,

[...] esse enfrentamento configura as relações entre representantes do Estado e membros da sociedade civil organizada, e costuma criar uma desconfiança *a priori* de um grupo de atores em relação ao outro, levando institucionalmente à composição de dois grupos cujo conflito, politicamente reconhecido, expressar-se-ia nas novas institucionalidades de cunho paritário. (DELUCHEY, 2012, p. 81)

Aparece neste ponto, o problema da “legitimidade e da capacidade de representação dos Conselheiros oriundos da sociedade civil” (DELUCHEY, 2012, p. 81). O modelo liberal se legitima com a livre concorrência dos interesses particulares e a livre expressão das vontades individuais (WEERTZ, 2005 apud DELUCHEY, 2012, p. 82), se concentrando apenas no processo eleitoral, na representação da vontade da maioria.

Então, a legitimação dos discursos da sociedade civil nos conselhos paritários, se consolidaria de acordo com Deluchey (2012), com a mudança da práxis da democracia representativa, para uma práxis deliberativa - participativa, onde o que esteja sendo representado sejam os discursos, e não as pessoas ou interesses particulares.

A autonomia deliberativa dos conselhos também passa pela sua estrutura física, os meios financeiros, recursos físicos e materiais, capacidade organizacional, é o que será avaliado na próxima seção deste capítulo.

#### 4.2 AVALIAÇÃO DA DINÂMICA E ESTRUTURA DO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Em relação à dinâmica de funcionamento dos Conselhos, Tatagiba (2005, p. 209) afirma que as pesquisas apontam que a “centralidade do Estado nas pautas; a falta de capacitação dos conselheiros e problemas com a representatividade” geram uma fragilidade deliberativa dos conselhos, além desses fatores já mencionados, ainda ocorre a questão da inexistência e inefetividade do Fundo Municipal acarretando um sucateamento do Conselho Municipal.

Em relação à estrutura dos Conselhos Municipais, Oliveira, Pereira e Oliveira (2010 p. 431) afirmam que “A indisponibilidade de recursos agrava a dependência dos conselhos em relação ao executivo e desencadeia constrangimentos e protelações”. Este fato influencia na capacidade deliberativa do conselho, assim como no impacto de produção das políticas pública.

O que está faltando na verdade são recursos, é por que tudo leva ao financeiro, materiais e financeiro, não diria nem humano porque humano tem, a gente precisa de uma sala, precisa de mais um computador, a gente precisa de uma infraestrutura física, para que a gente possa chegar aqui e ter um espaço para receber, um espaço fora da secretaria, porque aqui nós estamos num espaço institucional, aqui nós temos que seguir horários da secretaria, e movimento social não pode ter horário, às vezes a gente se reúne de manhã, às vezes a noite, então tem que ter... (Entrevistado 2)

Desta forma, esta seção se dispõe a analisar os documentos de criação do CMHIS, Lei 8.478/05, em relação a dinâmica e estrutura, a procura das contradições com a realidade apresentada neste conselho.

De acordo com o artigo segundo deste documento, o objetivo do CMHIS é viabilizar o acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda, assim como a implementação de políticas e programas que viabilizem o acesso à habitação social e, de “articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor de habitação” (Art.2, inciso III). O artigo terceiro prevê que todos os programas e projetos de Habitação de Interesse Social devem ser centralizados no CMHIS, de acordo com a legislação específica de cada um. (BELÉM, lei 8.478/ 2005)

A respeito da estrutura, organização e atuação do CHMIS, o artigo quarto desta lei 8.478/05 observa os princípios e diretrizes que o norteiam. No que tange aos princípios do CMHIS estão relacionados:

- a) Compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, da área metropolitana e municipal, bem como das demais políticas de desenvolvimento urbano, ambiental e de inclusão social;
- b) Moradia digna como direito e vetor de inclusão social;
- c) Democratização, descentralização, controle social e transparência dos procedimentos decisórios;
- d) Função social da propriedade urbana visando a garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. (Art.º 4 inciso I). (BELÉM, lei 8. 478/2005)

Em relação às diretrizes para estrutura, atuação e organização do CMHIS, o artigo 4º define como diretriz: dar prioridade para planos, programas e projetos habitacionais que se direcionem para a população de baixa renda articulados em todos os níveis de governo Federal, Estadual e Municipal; prioridade também, para a utilização das áreas urbanas não utilizadas e subutilizadas inseridas na malha urbana; assim como ter prioridade nos terrenos do Poder Público para construção de habitação de Interesse Social. O Conselho também deveria atuar na sustentabilidade econômica, financeira e social dos programas e projetos implementados; dar incentivo as instituições jurídicas que regulamentam o acesso à moradia. Dar incentivo à pesquisa, desenvolvimento tecnológico e meios alternativos de habitação popular; viabilizar instrumentos de acompanhamento e avaliação de impactos sociais nas políticas de produção habitacional e dos programas e projetos sociais e por fim devem estabelecer formas de inclusão para grupos sociais como idosos, famílias chefiadas por mulheres e famílias de baixa renda.

Contraditoriamente ao conteúdo da lei do CMHIS, o entrevistado 3 responde:

O conselho continua com as suas mesmas atribuições, e não tem tido assim grande importância para o Poder Público municipal. Por exemplo, o governo municipal, tem contratado através do PAC, construções de habitações que não passa pelo conselho, por exemplo, o Projeto Portal da Amazônia, tem toda uma política habitacional lá, não é uma política, mas mexe com a questão habitacional. São famílias que moram 30, 40 anos ali, que estão sendo desalojadas, estão colocando em aluguéis; as pessoas estão morando em casas alugadas, algumas já estão atrasadas 4, 5 meses. Construíram lá com esses recursos alguns apartamentos para colocar essas famílias, mas isso não passa pelo Conselho. É uma relação direta entre prefeitura e governo federal. O governo federal também tem tido essa prática, o Programa Minha Casa, Minha Vida, não passou pelo conselho nacional das cidades; foi um programa que inclusive, o gestor que idealizou e quem está tocando politicamente, quem está tomando as decisões é o gabinete da presidência, o Ministério das Cidades é somente para avaliar aquilo que já foi decidido no gabinete da presidência da república. Então, é um programa, o “minha casa, minha vida” inicialmente voltado para aquecer a construção civil e também combater o déficit habitacional, mas, no entanto, pouco dialoga com a questão urbana, com instrumentos do estatuto da cidade, com os planos diretores das cidades, então é algo apartado de tudo aquilo que o movimento social vem construindo com luta ao longo dos anos, para ser uma cidade mais

acessível. Acessível aos equipamentos, serviços, a questão ambiental, estar incluída a localização desses conjuntos próximos a estratégias de sobrevivência das pessoas. Os serviços urbanos, então o programa “minha casa, minha vida” não passou por uma discussão no conselho das cidades e pouco dialoga. (ENTREVISTADO 3)

O artigo sexto se dirige às entidades, públicas ou privadas, que não podem participar do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (HIS) de Belém, são elas as entidades que nos últimos cinco anos foram responsáveis por atos irregulares de forma definitiva no Tribunal de Contas do Município; que foram punidas em âmbito administrativo mediante decisão que não cabe recurso, por ato de lesão ao patrimônio público. Entidades condenadas em processo criminal em crime contra o patrimônio e entidades que possuem dívidas com o Executivo.

O artigo 7º define que as reuniões ordinárias do CMHIS devem acontecer uma vez a cada trimestre, e extraordinariamente de acordo com o Regimento Interno do conselho. O quórum para tomada de decisões é de seis membros presentes, sendo o presidente voto de qualidade. O CMHIS pode solicitar um membro do poder executivo constituindo uma secretaria executiva. E para funcionar plenamente, ele utiliza espaço do poder executivo, como acontece na prática a utilização do espaço físico da SEHAB.

O artigo 8º define as competências do CMHIS. Em relação ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS compete ao CMHIS aprovar as diretrizes e normas para a gestão do Fundo; aprovar os programas anuais e plurianuais de aplicação dos recursos do FMHIS; estabelecer limites máximos de financiamento, a título oneroso ou a fundo perdido, para as modalidades de atendimento previstas no artigo 13º desta Lei; definir políticas de subsídios na área de financiamento habitacional; definir a forma de repasse a terceiros dos recursos sob a responsabilidade do FMHIS; definir as condições de retorno dos investimentos; definir os critérios e as formas para a transferência dos imóveis vinculados ao FMHIS, aos beneficiários dos programas habitacionais; definir normas para gestão do patrimônio vinculados ao FMHIS; acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos do FMHIS, solicitando, se necessário, o auxílio do órgão de finanças do Executivo.

É de sua competência também acompanhar a execução dos programas habitacionais de interesse social do Município, cabendo-lhe, inclusive, suspender o desembolso de recursos caso sejam constatadas irregularidades em sua aplicação; dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares relativas ao Fundo, nas matérias de sua competência; propor medidas de aprimoramento do desempenho do

FMHIS, bem como outras formas de atuação visando à consecução dos objetivos dos programas sociais (Art. 8º, item I-XII). Assim como deve, através da lei elaborar o regimento interno, o qual foi elaborado em abril de 2006, e também realizar audiências públicas com diferentes segmentos sociais para debater e avaliar os critérios de avaliação de recursos e programas habitacionais sob a gestão do CMHIS. (BELÉM, lei 8.478/2005)

O capítulo dois da lei refere-se exclusivamente ao FMHIS, através da seção I cria os objetivos e fontes do Fundo Municipal de HIS de Belém, o artigo 9º cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social como fundo de natureza contábil, para centralizar e gerenciar os recursos orçamentários que estariam no âmbito do CMHIS, destinados a implementação de políticas habitacionais voltadas para a população de baixa renda, e o artigo 10º institui que o FMHIS deve ser constituído através de dotações orçamentárias próprias; recebimento de prestações que provém de programas habitacionais; de doações e auxílio de terceiros; recursos financeiro oriundo do governo Federal, Estadual e de outros órgão públicos repassados diretamente ou por meio de convênio, dentre outras formas de captação de recurso.

A respeito do FMHIS, o artigo 11º vincula o FMHIS à SEHAB, responsabilizando a secretaria de provê-lo com recursos humanos e materiais o Fundo, e no artigo 12º registra as atribuições da SEHAB quanto ao fundo, dentre as doze atribuições relacionadas, três referem-se diretamente ao CMHIS: i) deve a SEHAB submeter ao Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social - CMHIS, o plano de aplicação a cargo do Fundo, em consonância com os programas sociais do Município, referente a habitação de interesse social; ii) apresentar ao Conselho Municipal de Habitação Social - CMHIS o orçamento do fundo; iii) submeter ao CMHIS as demonstrações mensais de receitas e despesas do Fundo.

A Seção II do segundo capítulo “A Aplicação dos recursos do FMHIS” institui no artigo 13º onde e como a aplicação do FMHIS deve acontecer. O artigo 14º define que o Fundo existirá por tempo determinado; no 15º, o artigo extingue a programação do Fundo Municipal de Bem-Estar Social da lei orçamentária e passa a partir de 2006 a ser do FMHIS, no valor de 8.040.807 (oito milhões quarenta mil e oitocentos e sete reais). O artigo 16º afirma que a presente lei será regulamentada trinta dias após a data de sua publicação, o artigo 17º decreta que no dia 1º de janeiro de 2006 a lei 8.478 passa a entrar em vigor. (BELÉM, lei 8.478/2005)

Em relação ao fundo, foi relatado por um conselheiro:

Na prestação de contas do fundo não existe, porque não tem verba. O que é prestado conta aqui é o plano plurianual, mas só podemos dar algumas contribuições, algumas ideias, mas fiscalizar uma prestação de contas aqui da secretaria, primeiro, que não temos uma inserção dentro dessa questão de fiscalização, segundo, aqui já houve uma auditoria da união, contas da união. Do estado, mas nunca passou pelo conselho, a gente solicita informação, o que dão é aquele relatório do gestor, mas não tem o que aprovar, porque não é uma verba oriunda do FMHIS. Porque a gestão do FMHIS seria diferente, teria que ter autorização do CMHIS para poder aplicar, porque toda plano de aplicação do Fundo, quando tiver, terá que passar por aqui. (ENTREVISTADO 2)

O Núcleo Setorial de Planejamento e Acompanhamento da Secretaria Municipal de Habitação – NUSP/SEHAB é responsável por organizar reunião na qual participam os sindicatos dos trabalhadores e patronais da construção civil existentes no município de Belém, elegendo um representante de cada sindicato, assim como os respectivos suplentes e promovendo o registro de cada representante na ata de cada entidade. O documento também registra no artigo 3º que a secretaria executiva do Conselho fica sob a responsabilidade da Secretaria Municipal e ocupará o cargo de secretário executivo e assessor técnico.

A lei que regulamenta o Conselho (Decreto 50.419/2006) define que ele se reunirá ordinariamente uma vez a cada três meses e extraordinariamente de acordo com o regimento interno, e a SEHAB, enquanto operadora do FMHIS, se reunirá em reunião extraordinária uma vez no segundo semestre de cada ano para avaliar as políticas de habitação de interesse social a serem desenvolvidas no município no ano subsequente com os recursos do FMHIS.

Sobre a convocação um entrevistado diz:

O conselho tem uma dependência muito forte da convocação, apesar de que no regimento diz que as maiorias das entidades podem convocar uma reunião do conselho, mas isso nunca aconteceu, até por conta da gênese. Na criação do Conselho, não foi uma iniciativa da sociedade civil, essas entidades não se associaram, não se articularam para propor esse projeto de Lei. Elas foram convidadas a participar e foram escolhidas pela Câmara municipal, então o projeto de lei foi colocado no dia, foi colocado em pauta, foi votado. Foi exatamente no que as entidades foram convidadas a participar, ou seja, não teve um processo participativo, então ele nasceu assim, as entidades não dialogando entre si e não foi possível construir alguns consensos, alguma articulação com as entidades. Se bem que o Fórum metropolitano de Reforma Urbana que é uma articulação de algumas entidades que participam do Conselho dentro do campo dos movimentos sociais urbanos. (ENTREVISTADO 3)

É atribuição do CMHIS, regulamentada em lei, convocar e realizar a Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social de dois em dois anos, no primeiro semestre do ano de sua realização com o objetivo de analisar a política de Habitação em desenvolvimento, bem como discutir a situação habitacional de Belém e coletar dados para o desenvolvimento da habitação de interesse social no município. (Decreto 50.419/2006).

Após a Conferência, o Conselho não foi mais convocado, não houve reunião do conselho até antes da conferência, tinha problemas de quórum, tanto por parte do poder público, quanto por parte da sociedade civil, ou seja, é um conselho que não atuava com dinamismo. Somente na elaboração do plano, foi assim o melhor período de atuação do conselho, teve a capacitação dos delegados escolhidos para conferência, teve esses debates nos distritos, teve uma conferência bem participativa, tirou resoluções importantes, então foi um período de melhor atuação do conselho, mas se o conselho atuou bem na elaboração da política, mas não teve nem sequer uma atuação no controle social nas políticas que são focadas nos projetos que são desenvolvidos pelo executivo municipal. (ENTREVISTADO 3)

O artigo 8º diz que a SEHAB deverá fazer um relatório anual econômico-financeiro demonstrando a aplicação e posição dos recursos do FMHIS, assim como um relatório acompanhado de parecer dos programas de habitação de interesse social existentes. (Decreto 50.419/2006)

II - Da Competência, que contém 14 incisos onde estão relacionadas às ações específicas do conselho, III- organiza a composição de acordo com o decreto de regulamentação do conselho, tal qual; IV- refere -se a Organização, tratando das instâncias de deliberação do conselho (Mesa diretora e o plenário do conselho), assim como define as obrigações e prerrogativas dos conselheiros. V- Do funcionamento, que se refere as reuniões ordinárias e extraordinárias, o controle das frequências, quórum, e todo procedimento das reuniões do conselho. VI- das disposições gerais e transitórias, a qual trata das questões referentes ao calendário anual, a instalação do Conselho na SEHAB, o critério de tomada de decisão, que será de maioria simples, 50% mais um de seus membros, sobre a socialização das decisões tomadas, as medidas tomadas aos conselheiros que têm mais de duas faltas nas reuniões do conselho, acarretando perda de mandato.

É possível notar o estado de apatia social que se encontra o CMHIS, há um nítido atraso estrutural na esfera de vida social dos atores sociais dentro do Conselho. De acordo com Martorano (2007, p. 40) a “democracia não existe no vazio, ela se relaciona com determinada estrutura social total que influi sobre ela, estabelecendo pré-

condições para sua existência”, como dá as condições determinadas para que sua realização.

O déficit habitacional em Belém é um dos maiores do país, a questão de Habitação de Interesse Social é fundamental para cumprimento dos direitos básicos do ser humano, numa região onde a pobreza tem índices muito elevados. Coincidentemente, por onde deveria passar a política que voltada para atender essa camada da sociedade de forma democrática, se constitui um órgão apático, sem vida social.

Para Martorano (2007), o próprio regime democrático cria barreiras institucionais invisíveis, diante das possibilidades de emergência de conflitos, através da própria legislação, do acesso desigual aos grupos e classes sociais aos mesmos direitos sociais, e isto se reproduz no interior do CMHIS. Assim, não é dada, a partir da própria estrutura do Conselho, a possibilidade de se questionar o poder público sobre a política de Habitação de Interesse Social em Belém.

[...], as instituições políticas da democracia burguesa, especialmente as mais desenvolvidas historicamente, promovem uma *seletividade estrutural* para permitir a presença na cena política dos interesses que sejam funcionais para a reprodução do capitalismo. (MARTORANO, 2007, p. 40)

De acordo com o pensamento deste autor, não é difícil entender porquê as próprias entidades presentes no CMHIS se tornam desinteressadas e apáticas, frente a um contexto de controle estratégico do discurso e da ação do conselho pelo Estado neoliberal.

#### 4.3 O PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM BELÉM

Em 29 de novembro de 2011, o Instituto Ambiental de Planejamento, Gestão Urbana da Amazônia – IAGUA apresentou relatório das audiências públicas para a validação do Diagnóstico Habitacional de Belém - DHB. O IAGUA foi a instituição contratada pela Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, para a realização de oito audiências públicas com o objetivo de realizar a Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social.

De acordo com o relatório do DBH realizado pelo referido Instituto, as atividades do PMHIS – Belém, ocorreram de forma participativa, como orienta as diretrizes do SNHIS e a proposta metodológica apresentada pela SEHAB e o CMHIS foram submetidas a apreciação da CAIXA. Desta forma, participaram das audiências públicas, lideranças, movimentos sociais, organizações governamentais, universidades, o poder público e moradores dos oito distritos.

O PMHIS - Belém segue a seguinte metodologia para a sua construção: reuniões administrativas de planejamento, monitoramento e avaliação pela Secretaria Municipal de Habitação e pelo Conselho Municipal de Habitação; processo de divulgação e mobilização da população de cada distrito, para a participação nas Audiências Públicas; realização de Audiências Públicas nos oito Distritos Administrativos de Belém e a realização da Conferência Municipal de Habitação, cuja finalidade principal será discutir o PMHIS. (BELÉM, relatório do DBH , 2012, p.1)

Segundo o relatório do DHB, no ano de 2009, iniciou-se o processo de elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social no Brasil, conforme a resolução nº 30 de 16 de dezembro de 2009. Em Belém, de acordo com as suas competências, o CMHIS, participou da elaboração das diretrizes, estratégias, instrumentos e prioridades do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social - PMHIS, iniciada em 2011, através de audiências públicas com a tarefa de elaborar o Plano de Ação e Estratégias denominada PMHIS, configurando neste ano a principal atuação do Conselho em toda a sua história. O PMHIS é um plano de ações e estratégias da gestão municipal para a habitação de Interesse Social que deveria ser construído de maneira participativa na cidade.

O PMHIS - Belém deverá se constituir em instrumento de gestão do município que subsidiará ações voltadas para o atendimento das demandas habitacionais das populações residentes em áreas de assentamentos precários. Sua elaboração parte das diretrizes, princípios e objetivos estabelecidos pelo Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) e pelo Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS), considerando ainda as referências legais estabelecidas pela Lei Estadual 7.087, que cria o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social, sempre articulando com as características locais do município (BELÉM, Relatório DHB, 2012, p. 4).

Segundo este relatório, o planejamento para a Habitação de Interesse Social em Belém é “tarefa precípua” (BELÉM, Relatório DHB, 2012 p. 4) para o município, pois a capital apresenta dados do déficit habitacional apontado pelo Censo 2000 (que serviu de base para o Diagnóstico Habitacional de Belém) de 73.977 mil novas unidades habitacionais e 119.124 habitações sem qualidade de moradia.

Outra questão importante identificada pelo diagnóstico habitacional de Belém refere-se à situação sócio-econômica da população, residente nas áreas denominadas de assentamentos precários, revelando pobreza extrema e absoluta falta de condições de habitabilidade (ausência ou precariedade dos serviços de água, luz, rede de esgoto e posse da terra), bem como se apresenta a necessidade de se ter uma política habitacional voltada para questão da moradia, entendendo que moradia digna compreende o aspecto da habitação e das condições em que essa habitação se apresenta, ou seja, além da casa e a infra-estrutura, a oferta de equipamentos e serviços necessários a uma melhor qualidade de vida, como educação, saúde, cultura e assistência social (BELÉM, Relatório DHB, 2012, p. 4).

A necessidade da construção de um Plano para a Habitação de Interesse Social em Belém para subsidiar a Política Local de Habitação de Interesse Social, que se baseie no diagnóstico da condição concreta de vida população, é evidente para a construção de uma política municipal de Habitação que possa responder a questão da moradia digna, ou seja, a construção de casas habitáveis, e acesso aos serviços e infraestrutura urbana.

De acordo com este documento, ao final das oito audiências públicas, o relatório apresentou a metodologia de trabalho das audiências públicas realizadas em 2011/2012, o qual explica que os procedimentos foram: “processo de trabalho; o processo de debate; e a eleição dos delegados que participaram da Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social e o quadro de propostas apresentadas apontadas pelos participantes” (BELÉM, relatório do DHB, 2012, p. 4).

A metodologia se deu a partir de um processo de mobilização dos oitos distritos administrativos existentes em Belém: Distrito Administrativo de Belém (DABEL); Distrito Administrativo do Guamá (DAGUA); Distrito Administrativo da Sacramenta (DASAC); Distrito Administrativo do Entroncamento (DAENT); Distrito Administrativo do Bengui (DABEN); Distrito Administrativo de Icoaraci (DAICO); Distrito Administrativo do Outeiro (DAOUT); Distrito Administrativo do Mosqueiro (DAMOS). O Calendário das audiências foi definido pelo CMHIS e as audiências públicas foram conduzidas pelo IAGUA, instituição contratada através de licitação. A data do início das audiências públicas foi dezembro de 2011.

O relatório apresenta cada distrito participante nas audiências públicas, sendo o primeiro o DABEL, que é composto de nove bairros: Cidade Velha, Batista Campos, Nazaré, Umarizal, Reduto, Campina, São Brás, Marco e Comércio. São os bairros localizados na área central de Belém, e que apresentam uma rede urbana mais consolidada. Todavia, nesse distrito o diagnóstico habitacional identificou 15 áreas de

assentamentos precários, pois se localizam neles as áreas mais baixas da cidade, sujeitas a alagamentos.

O distrito DAGUA comporta seis bairros: Guamá, Jurunas, Cremação, Canudos, Terra Firme e Condor com extensas áreas alagadiças, fazendo parte de 60 assentamentos precários. O distrito DAICO é composto de dez bairros: Paracuri, Parque Guajará, Tenoné, Águas Negras, Agulha, Ponta Grossa, Cruzeiro, Campina, Maguari e Maracacuera e apresenta 93 áreas de assentamentos precários, de acordo com os dados do diagnóstico habitacional.

O DAOUT é o distrito composto das ilhas de Outeiro, Santa Cruz, situada a Nordeste da Ilha do Outeiro, do Jutuba, Coroinha, Urubuoca ou Paquetá ou Paquetá-Açu, Cotijuba, Tatuoca, dos Papagaios ou Urubuoca ou Jararaca, da Barra ou Patos ou Jararaquinha, Redonda ou Jararaca ou longa, dos Patos ou Nova ou Mirim, Cruzador, Fortinho, do Fortim ou Barra, além de seis ilhas sem denominação, situadas a oeste do Município de Belém, mais as ilhas dos Patos, do Cintra ou Maracujá, Marineira ou Combu, Murutura ou Murutucu, Paulo da Cunha ou Grande, Poticarvônia ou Ilhinha e Negra, situadas ao sul do Município. De acordo com o relatório, esse distrito apresenta 6 áreas de assentamentos precários. Outro distrito com bastantes assentamentos precários é o DAMOS que é composto pelas ilhas de Mosqueiro, São Pedro, do Maracujá, das Pombas, do Papagaio, Cunuari, da Conceição, do Maruim I, do Maruim II e mais 4 (quatro) sem denominação. Esse distrito apresenta 23 áreas de assentamentos precários. O DASAC possui sete bairros: Telégrafo, Fátima, Pedreira, Sacramento, Barreiro, Maracangalha e Miramar, cujas áreas de assentamentos precários totalizam 62.

O distrito DABEN reúne 08 bairros: Pratinha, Tapanã, São Clemente, Bengui, Cabanagem, Una, Coqueiro e Parque Verde, sendo o que apresenta maior número de assentamentos precários, contabilizando 107 assentamentos. O DAENT aglutina dez bairros: Val-de-Cans, Marambaia, Mangueirão, Entroncamento, Curió-Utinga, Universitário, Aurá, Águas Lindas, Guanabara e Souza, com 53 áreas de assentamentos precários.

De acordo com o relatório do Diagnóstico Habitacional de Belém 2012, a mobilização feita nesses distritos para a elaboração do diagnóstico habitacional foi através de cartazes, panfletagem através das lideranças dos movimentos sociais e entidades, e nas residências e carro-som nas ruas do bairro, porém anteriormente, havia sido feito um mapeamento dessas lideranças, entidades e movimentos sociais dos bairros.

A dinâmica das audiências consistiu em quatro etapas visando obter o maior número de contribuições voltadas à questão habitacional de cada distrito, relacionadas aos assentamentos precários, que dessem a luz para a elaboração do PMHIS. Ela iniciou com a mesa de abertura com a participação da secretaria de Habitação e do CMHIS, dando ênfase para a importância da elaboração do plano para o enfrentamento da questão habitacional no município. No segundo momento, a mesa de apresentação do DHB (Diagnóstico Habitacional de Belém) apresentada pela equipe do IAGUA, prestando as informações necessárias para subsidiar o debate dos grupos que iriam ser formados; e o terceiro momento, que foram realizados os trabalhos em grupo, momento de grande importância, por ser o momento em que houve a participação da população e entidades presentes, que contribuíram para o processo, com propostas de ações e estratégias a serem incorporadas no PMHIS. Este momento foi coordenado pelo Conselho Municipal de HIS a partir de uma matriz norteadora.

O próximo passo foi a eleição dos delegados para a Conferência Municipal, coordenado pelos conselheiros municipais, e de acordo com o relatório das audiências, “o processo de escolha teve por base os parâmetros definidos em reunião do pleno do CMHIS, conforme regulamentação elaborada especificamente para cada distrito”, houve a participação de 43,5% da estimativa esperada, contabilizando 694 pessoas. (BELÉM, relatório do DHB, 2012, p. 25)

O processo de realização das Audiências Públicas Distritais para a Validação do Diagnóstico Habitacional de Belém ocorrido no período entre 02 a 20 de Dezembro de 2011 atendeu às deliberações definidas nas reuniões do CMHIS - Belém, bem como aos parâmetros legais e normativos que regem a Política de Habitação em âmbito nacional, em especial a Política de Habitação de Interesse Social (BELÉM, relatório do DHB, 2012, p. 42).

Foi importante registrar que neste período, o CMHIS esteve bastante ativo, assumindo a coordenação de todo o processo, quais foram “as reuniões preparatórias, os encaminhamentos junto à Secretaria de Habitação, a coordenação das audiências e a condução da eleição dos delegados” (BELÉM, relatório do DHB, 2012, p. 43).

Devido avaliação feita pelo Conselho Municipal de HIS ao final das audiências, a Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social que deveria ser realizada no dia 28/12/2011 foi adiada pela primeira vez para 16 e 17 de março de 2012, com a justificativa de haver uma melhor preparação dos gestores, delegados e conselheiros para a conferência, desde que se conseguisse respeitar o prazo determinado pela lei 11.124/ 05. Esta lei apresenta a diretriz do Conselho Gestor do Fundo de Habitação de

Interesse Social – CGFHIS, que determina, através de nova redação do art. 2º da resolução nº 30/09, que o prazo para a apresentação dos Planos Habitacionais de Interesse Social fosse até 30 de junho de 2012.

#### **4.3.1 A Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social em Belém**

A Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social foi realizada nos dias 04 e 05 de maio de 2012 (após um segundo adiamento da data), no auditório da Computer Hall em Belém e teve como tema o “Plano Municipal de Habitação de Interesse Social: Uma construção participativa”. A conferência iniciou-se com a formação da mesa de abertura onde estiveram presentes membros do Conselho Nacional das Cidades – ConCidades; o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social – CMHIS; representantes da Gestão Municipal, através da figura do Secretario de Habitação e do Governo Federal através da Secretaria Nacional de Habitação, a Sr.<sup>a</sup> Inês Magalhães. Após a mesa de abertura, ocorreu a apresentação da Secretária Nacional de Habitação, a Sr.<sup>a</sup> Inês Magalhães e da Dr.<sup>a</sup> Maria Elvira Sá, do Programa de Apoio à Reforma Urbana, da Universidade Federal do Pará - UFPA, na época do evento, compunha o CMHIS como representante suplente da UFPA.

Além destes, estiveram presentes 121 delegados, representando os distritos da qual fazem parte, de acordo com cartilha entregue na conferência, em relação à representação, cada distrito que participou das audiências públicas tinha um número de delegados eleitos durante aquele processo, assim o DABEL teve sua audiência realizada no dia 02 de dezembro de 2011, com 50 participantes e trouxe para a conferência municipal, 07 (sete) delegados. O DAICO realizou audiência pública em 05 de dezembro de 2011, com 105 participantes, e elegeu 19 delegados; o DAGUA se reuniu em audiência pública em 07 de dezembro de 2011, teve 97 participante e 26 delegados eleitos; o DAOUT teve audiência pública em 13 de dezembro de 2011, com 58 participantes e elegeu 09 delegados; O DAMOS reuniu-se em 15 de dezembro de 2011, teve 62 participante e elegeu 09 delegados para a conferência; o DASAC reuniu-se em 17 de dezembro de 2011 e teve a participação de 136 pessoas e elegeu 26 delegados; o DABEN obteve a participação de 118 pessoas, elegeu 25 delegados para a conferência municipal e sua audiência foi realizada no dia 19 de dezembro de 2011; o DAENT

reuniu-se no dia 20 de dezembro de 2011, teve 73 participantes e na cartilha da Conferência Municipal não há registro de delegados eleitos neste distrito.

A Conferência Municipal de HIS, após a mesa de abertura, teve a apresentação do Governo Federal através da sua representante a Secretária Nacional de Habitação, Sr.<sup>a</sup> Inês Magalhães, que teve como tema “Gestão participativa na Política de Habitação”. Em sua fala, ela enfatizou a importância do processo participativo na elaboração de uma política local para a habitação, reforçando que os municípios são atores importantes para a implementação da Política Nacional de Habitação como o programa “Minha casa, Minha vida” e completou, afirmando que o “mais importante do que fazemos é o jeito que fazemos”. Concluiu explicando que hoje houve uma mudança na forma de olhar a cidade, a partir do momento em que se pergunta “qual cidade queremos?” E responde dizendo que a cidade que queremos se constrói com um Plano e o Plano se constitui como um instrumento, uma fotografia da cidade que se deseja; citou a importância da PEC da moradia<sup>12</sup>, em tramitação que, hoje, reúne empresários da construção civil e os movimentos sociais, se configurando como um importante passo para a elaboração da Política Nacional de Habitação.

Com o o tema “A política habitacional em Belém” a professora Dr.<sup>a</sup> Maria Elvira Sá, iniciou a sua apresentação fazendo um resgate histórico das conquistas legais em relação a moradia no Brasil, desde a Constituição de 1988, afirmando que a soberania popular e a democracia participativa foram conquistas da pressão popular e dos protagonistas da Reforma Urbana. Disse que é preciso aprender a exercer a democracia no país, pois a democracia é um processo inconcluso no Brasil. Apresentou dados do CENSO 2010, demonstrando que apenas 69% da população tem acesso ao serviço público. Que a Região Metropolitana de Belém (Belém, Santa Bárbara, Ananindeua, Benevides, Marituba e Santa Isabel) possui 2.101.883 habitantes e que somente em Belém são 1.392.031 habitantes, e no Pará 7.588.058 habitantes.

---

<sup>12</sup> PEC 258/2008 teve como autor o deputado Paulo Teixeira do PT-SP, foi apresentada em 12 de agosto de 2008. Tem como objetivo acrescentar artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para dispor sobre a vinculação de recursos orçamentários da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios aos respectivos Fundos de Habitação de Interesse Social. A PEC da Moradia altera a Constituição Federal de 1988. Em 21/08/2008 foi em Regime de Tramitação Especial para Comissão à Comissão de Constituição e Justiça da Cidadania. Proposição sujeita a avaliação em plenário. (Fonte: [www.Camara.gov.br/proposicoes](http://www.Camara.gov.br/proposicoes))

Na data de 13/01/2009 a Comissão Especial aprovou o parecer do relator Zezéu Ribeiro PT -BA, aprovado com substitutivo. A proposta hoje em análise pela comissão vincula 2% das receitas da União, 1% das receitas do Estado e dos Municípios aos Fundos de Habitação de Interesse Social. Pela proposta os fundos estarão vinculados por 30anos ou até a eliminação do déficit habitacional. (Fonte: [www.osaogoncalo.com.br/site/politica](http://www.osaogoncalo.com.br/site/politica))

A professora continuou dizendo que em Belém 85% da população tem renda de 0 a 3 salários mínimos, que corresponde a 294.472 domicílios; 165.400 estão em assentamentos precários, segundo os dados do IAGUA (2008), o que corresponde a 52% dos domicílios de Belém; 193.557 estão em aglomerados subnormais, ou seja, 43% de domicílios do município, sem constar Mosqueiro. O Déficit Quantitativo habitacional de Belém é de 71.578 habitações; em carência de Infraestrutura (déficit qualitativo) é de 161.891 moradias.

Nesta primeira noite de abertura da Conferência Municipal, a programação estava prevista para que ocorressem as palestras e então se passaria para a aprovação do Regimento Interno da Conferência Municipal de HIS. Porém, emergiu uma necessidade dos movimentos sociais e delegados presentes se posicionarem diante do Governo Federal, e após um breve, porém aquecido debate, venceu a decisão de abrirem-se inscrições para os presentes se expressarem em plenária naquele momento da Conferência. Dentre diversos pontos apontados é importante registrar algumas falas de representantes dos Movimentos Sociais como “A política habitacional não é tratada como deveria, não é prioridade no governo municipal e não há um melhor contato com o governo federal”; em relação à participação popular alguns movimentos questionaram se a Conferência representa de fato a participação popular na habitação, pois na política pública de habitação hoje em Belém tem pouca participação popular. Outros defenderam que “a sociedade civil deve estar engajada nas obras da política habitacional e o pontapé inicial é o PMHIS e a Conferência Municipal é uma das ações” e “que o PMHIS seja um plano que tenha a cara de Belém”. Quanto à gestão surgiram às seguintes falas: “a gestão da terra: onde construir?” e “a gestão da cidade deve ser feita não por um segmento ou um poder, mas a gestão da cidade deve ser feita pela cidade”; e sobre a regionalização da política levantou-se a questão “este governo e a sua política habitacional refletem a Amazônia?”; foram algumas questões trazidas pelos presentes para polemizar o debate.

O segundo momento foi a aprovação do regimento interno da Conferência Municipal, onde no Capítulo 1 “Da realização e Caráter da Conferência”, houve um acréscimo na redação do final do art. 1º, que diz que a Conferência tem como objetivo “a aprovação de diretrizes, objetivos, princípios e metas para o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) de Belém, para os próximos 20 anos”. Então, foi acrescentado que o Plano terá revisão a cada 10 anos. No capítulo dois “Dos Objetivos”, foi proposto o inciso VI - Resolução para alterar os critérios de composição

do CMHIS, pois a lei que registra as entidades caducou devido algumas entidades não existirem mais. Após leitura e debate o Regimento Interno foi aprovado na Conferência Municipal de HIS.

O segundo dia da conferência foi formado quatro Grupos de Trabalho (GT), subdivididos nos seguintes eixos:

1. Objetivos, princípios e diretrizes do PMHIS;
2. Critérios de priorização do atendimento dos programas;
3. Ações estratégicas e Metas do PMHIS;
4. Processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação do PMHIS.

De acordo com o documento organizado pela Conferência para subsidiar o trabalho dos grupos, em relação ao Grupo de Trabalho 1 (GT 1), o objetivo geral do PMHIS de Belém é construir de forma participativa as ações do setor habitacional no município. Para o período de 2012 a 2023, indicando as ações necessárias para a viabilização da Política de Habitação de Interesse Social adequada a população do município. Priorizando o atendimento de famílias com renda de até 05 salários mínimos, buscando a integração dos três níveis de governo com a sociedade civil organizada.

Os princípios são os estabelecidos em Lei Federal nº 11.124/2005 do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, da Lei Estadual nº 7.087/2008 que regimenta o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social e a Lei Municipal nº 8.655/2008 do Plano Diretor do Município de Belém, que incluem o Direito à Moradia; o Cumprimento da Função Social da prioridade urbana; a questão Habitacional concebida como política de Estado; Compatibilidade e integração da política habitacional do município com os demais níveis de governo; gestão democrática com a participação dos diferentes segmentos da sociedade; Prioridade para planos, programas e projetos habitacionais para a população de menor renda do município; respeito à diversidade de tipologias, à produção social e cultural das habitações. Para subsidiar a construção das diretrizes, o PMHIS se baseou nas dezenove diretrizes da política habitacional do Plano Diretor de Belém, Lei 8.655/2008.

O grupo 2 procurou trabalhar os critérios de priorização do atendimento dos programas, observando que a partir das condições de urbanização e de precariedade habitacional do município de Belém, se perguntou quais situações devem ser consideradas como prioridades na urbanização de assentamentos precários? Na

regularização fundiária? Na construção de novas unidades habitacionais e melhorias habitacionais?

O grupo 3 tratou das “Ações Estratégicas e Metas do PMHIS” que foram subdivididas em seis períodos relacionados à elaboração dos PPAs - Plano Plurianual do Município, até o ano de 2033. O período 1, já existente, referente ao PPA 2010-2013, teve como referência as estratégias de implementação de programas e atendimentos; estratégias de captação de recursos; estratégia institucional e normativa e estratégias de Participação e controle social, vale destacar aqui, que um ponto desta última estratégia é a consolidação do CMHIS como instância consultiva e deliberativa sobre a Política Municipal de Habitação, tendo como meta que haja encaminhamentos concretos do CMHIS sobre a implementação do PHMIS.

O grupo 4 foi o que obteve observação participante neste projeto, seu eixo era o “Processo de Acompanhamento, monitoramento e avaliação do PMHIS”, onde se constituem os “fóruns, espaços e a sistemática do controle social, para o acompanhamento da implementação do PMHIS”, assim como, define os momentos de avaliação do PMHIS. Teve como perguntas norteadoras quanto ao controle social, “é necessário o fortalecimento do CMHIS como espaço de acompanhamento da implementação do PMHIS? Como?” Foi observado neste momento em que se debateu a atuação do CMHIS na Conferência Municipal de HIS, que a fala de alguns delegados presentes, se direcionaram para o fato de que o Conselho está, hoje, longe do que o movimento social de moradia visa, afirmando que “o Conselho está totalmente tutelado pelo poder público”, que o mesmo “tem a “cara” do Poder Público e não tem a “cara” da sociedade civil”; “que é necessário o desatrelamento do espaço físico do CMHIS da SEHAB, que o conselho tenha um espaço próprio”; que o Conselho seja realmente autônomo em relação ao executivo, e que seja descentralizado via PL”; que os “conselheiros deveriam ter momentos de formação para o exercício do controle social”. Foi proposto pelo grupo de trabalho que é preciso rever as entidades que compõem o CMHIS, pois ainda constam entidades que não existem mais como a FEMECAM; que todas as resoluções do CMHIS sejam publicizadas, e, que o CMHIS tenha uma prestação de contas anual; dentre outras.

Estes registros revelaram um cenário político de confronto onde se encontra o CMHIS e o movimento social hoje em Belém. Foram expostas questões, em relação ao CMHIS, na Conferência Municipal, que depois foram trazidas no momento da entrevista pelos Conselheiros, realizada posteriormente à Conferência Municipal.

Questões referentes ao vínculo institucional entre o CMHIS e a SEHAB; a Autonomia política e a própria atuação do CMHIS, que assim como na Conferência Municipal foram passíveis de críticas.

O segundo dia da Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social de Belém, foi o momento em que tudo o que foi debatido e registrado nos grupos como proposta, foi levado à plenária e votado pela Conferência. O relatório final da Conferência Municipal, realizado pelo IAGUA, até o momento desta pesquisa ainda não tinha sido entregue para o CMHIS.

#### 4.4 ANÁLISES DAS ENTREVISTAS DOS MEMBROS DO CMHIS

A entrevista aos membros do Conselho se deu através de dez perguntas semi-estruturadas feitas a cinco membros do Conselho. A primeira pergunta feita aos entrevistados foi sobre a criação do CMHIS: por que o Conselho foi criado e em qual contexto se deu a sua criação? Para o entrevistado 1, o CMHIS representou uma ansiedade dos movimentos sociais da época que lutavam pela Reforma Urbana que tinham como objetivo a participação no controle social da Política de Habitação. Para ele, o CMHIS é uma conquista em lei, fruto da pressão dos Movimentos Populares que conseguiram adentrar propostas na Câmara Municipal de Belém, e fazer com que entendessem que era necessário aliar a Política Municipal de Habitação à Política Nacional de Habitação.

Lá atrás, quando foi criado o plano diretor, em 1993 ainda na gestão do Hélio Gueiros foi colocado como diretriz, dentro da habitação de Interesse Social. Mas a gente vê o que ocorreu na política nacional, foi um movimento de iniciativa popular, que ficou engavetado por mais de 12 anos, que iniciou com um milhão de assinaturas e foi resgatado já no governo Lula, com a criação dos ministérios das cidades, e aí começou a Política Nacional de habitação, essa política vem trazendo de cima para baixo, cria-se o Ministério das Cidades, cria-se o Sistema Nacional, o Fundo Nacional de habitação; e as capitais e os municípios vão se agregando a isso. Então Belém, ela teria que se habilitar ao Fundo e ao Conselho, ao sistema nacional de habitação, então o governo Duciomar Costa foi obrigado a criar isso tudo. (ENTREVISTADO 1)

O entrevistado 2 afirmou que o Conselho nasce por lei, dentro da necessidade de haver uma formulação de uma política habitacional em Belém como um instrumento de controle social. Para este entrevistado, o CMHIS foi fruto do processo de luta

nacional, consequência de instrumentos como o Estatuto da Cidade. O segundo entrevistado afirmou:

(...) já havia um acúmulo de discussões do governo anterior na Secretaria da Habitação. Nós já tínhamos formatado uma política de habitação para o município por conta que já havia feito uma Conferência Municipal de Habitação, a gente já tinha estratégias e nós já tínhamos quase tudo montado, só faltava fazer a lei, a gente fez a lei do Conselho e do Fundo, enviamos para a Câmara.

Para o entrevistado 3, o Conselho foi criado no contexto do debate nacional dos movimentos sociais de reforma urbana pela criação de uma política nacional de habitação de interesse social, porém, em Belém havia um contexto de grande fragilidade dos Movimentos Sociais e a iniciativa partiu da Câmara Municipal, especificamente da bancada do Partido dos Trabalhadores. Para ele, os movimentos sociais viram isso como uma oportunidade de construir em Belém um organismo que pudesse traçar diretrizes construir de fato uma Política Habitacional de Interesse Social. Ele explica que o contexto não era fácil em Belém, porque havia muitas divergências inclusive por parte dos movimentos sociais, e uma das divergências eram em relação a constituição de mandatos vitalícios para as entidades que compõem o CMHIS.

Foi criado no contexto do debate dos movimentos sociais a nível nacional, movimentos de reforma urbana pela criação de uma política de habitação de interesse social resultado de uma grande mobilização nacional com uma grande iniciativa popular. Então, Belém cria o seu conselho no contexto ainda de fragilidade dos movimentos sociais de reforma urbana, então foi uma iniciativa da câmara municipal do grupo de oposição da câmara municipal o vereador Carlos Morgado e outros vereadores do Partido dos Trabalhadores. (ENTREVISTADO 3)

Os entrevistados 4 e 5 não responderam esta pergunta alegando não ter o conhecimento, por não terem participado deste momento do conselho. Em síntese, sobre as respostas dadas a esta perguntas conclui-se que para os entrevistados a constituição do CMHIS nasce como uma oportunidade de transformação da administração da Política de Habitação de Interesse Social em Belém, num momento da história em que o conflito social buscava construir espaços institucionalizados como instrumentos para avançar nas lutas de habitação social enquanto direito. Foi observada pouca divergência entre as três respostas em relação ao contexto da criação do CMHIS, havendo divergência somente na perspectiva que cada entidade tem sobre o que motivou a iniciativa do projeto de lei que cria o CMHIS, sendo que para um a iniciativa partiu da Câmara Municipal e para os outros partiu do Movimento Social.

De acordo com o explicado no segundo capítulo deste trabalho, em 2003 inaugura-se o Ministério das Cidades, como um fruto do Movimento Nacional de Reforma Urbana, que tinha um acúmulo de lutas pela democratização e reforma urbana no país. Como afirma Maricato (2006), o país tinha a necessidade de uma política onde houvesse um pacto social e um pacto federativo que dessem respostas reais às demandas habitacionais no Brasil, então o processo participativo inicia-se com o Conselho das Cidades em 2003, depois em 2005, a Criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e a Instituição do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei 11.124/ 2005); e no mesmo ano a aprovação do Conselho Gestor do FNHIS.

A partir da lei 124/2005 que dispõe sobre o SNHIS, nasce um novo desenho institucional em relação à gestão da política habitacional, pois este novo Sistema propõe a criação nos outros níveis de governo da criação de Planos, Conselhos e Fundos dentro do Sistema Local de Habitação de Interesse Social “como uma forma de garantir a sustentabilidade, racionalidade e, sobretudo a participação democrática na definição e implementação dos programas e projetos” (CARDOSO, 2011, p. 2). Sendo desta forma, instituídos nos municípios, dentre eles em Belém, o Sistema Local de Habitação de Interesse Social, assim como o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social - CMHIS e o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS.

De acordo com este contexto perguntamos aos entrevistados qual o papel do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social na época de sua criação? Quais seus objetivos principais? É importante registrar que os entrevistados 4 e 5 não quiseram responder a pergunta. Dos demais, foi obtido a seguinte resposta: para o entrevistado 1. o objetivo e o papel do CMHIS em sua criação é o de acompanhar e fiscalizar aquilo que se refere especificamente à Política Nacional de Habitação de Interesse Social.

Os objetivos principais do CMHIS na época de sua criação era fomentar a política de habitação e se habilitar ao Plano Nacional de Habitação, para que Belém recebesse recurso do Fundo Nacional de Habitação. Então a principal missão nesse momento era isso, mas aí a política tem que avançar e os movimentos sociais, particularmente, vislumbraram um futuro para Habitação em Belém, que era tocar pra frente isso. Por isso que aconteceu toda essa questão de se criar Conselho, criar o Fundo: Para que ele hoje pudesse avançar e chegar ao patamar de hoje criar um Política de Habitação que é o pelo Plano Municipal de Habitação.

Então, em que a criação desse Plano hoje, aprovado pelo Conselho, o gestor que vier atuar, ele não vai ter um problema de planejamento, porque já tivemos um plano pronto pra habitação, o que tá faltando agora é fazer a negociação com o conselho nacional, pro conselho nacional trabalhar junto com o sistema nacional, para que os projetos que foram demandados aqui em Belém sejam aprovados. (ENTREVISTADO 1)

Para o entrevistado 2, os objetivos principais do CMHIS eram fomentar a Política de habitação e se habilitar ao Plano Nacional para que Belém recebesse recursos do Fundo Nacional de Habitação, “os objetivos principais do CMHIS na época de sua criação era fomentar a política de habitação e se habilitar ao Plano Nacional para que Belém recebesse recurso do Fundo nacional de Habitação” (ENTREVISTADO 2).

O entrevistado 3 afirmou que havia naquele contexto um déficit habitacional altíssimo em Belém, e o papel do CMHIS e seu objetivo era construir uma política habitacional com a participação da sociedade. Deste modo o entrevistado 3 destaca:

Os objetivos no momento da criação eram de fato por que havia sido realizada a primeira conferência de habitação e não retomou mais esse processo, então com déficit habitacional que naquela época beirava 150 mil unidades, esses eram os números que o movimento social apresentava, os números da Prefeitura eram bem menores 70,8 mil com déficit quantitativo. Com o déficit qualitativo, ou seja, moradias, habitações inadequadas era bem maior (o número). Então, foi nesse contexto de retomar e constituir uma política habitacional para Belém. Esse foi o objetivo que colocou para debate essa situação, Belém sempre teve esse movimento de ocupação de áreas, áreas ocupadas. Porque como política habitacional só recentemente se constituiu como um direito e através de um sistema participativo, era construir uma política habitacional com a participação da sociedade, então se viu essa oportunidade e o resultado do conselho, que é o Conselho.

Há concordância entre os três entrevistados neste ponto, nas três respostas o objetivo principal do CMHIS era a construção de um espaço político para planejar e acompanhar, de forma participativa, a Política Habitacional no Município que respondessem as demandas de Habitação de Interesse Social da cidade.

Conforme explicado no primeiro capítulo, a Participação Cidadã é um instrumento de democratização nas políticas públicas no Brasil, que a partir da Constituição de 1988, se materializa com a construção desses novos espaços públicos, como os Conselhos. Este fato muda a concepção de participação no Brasil levando-a para arena das políticas públicas, na busca de uma relação de conflito e consensos entre sociedade civil e sociedade política, entre o Estado e a Sociedade Civil. (GOHN, 2004)

Esta cultura cívica passa a ser exercida nos Conselhos, sejam eles Gestores, Distritais, de representante, da Cidade; Fóruns Metropolitanos; Câmaras Distritais, dentre outros espaços de participação. O conceito de Participação cidadã permeia o papel e os objetivos do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, pois, conforme descrito no capítulo 1, a Participação Cidadã tem como característica a

institucionalidade e é fundamentada através da herança das experiências dos movimentos sociais aliada a uma proposta de governo democrático que pretendia politicamente colocar as necessidades sociais e políticas como prioridade através do planejamento e gestão da cidade. (GOHN, 2011)

Foi perguntado aos participantes da pesquisa, quais as principais conquistas do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social nestes oito anos de atuação? Para o entrevistado 1, a principal conquista e vitória do CMHIS, foi ter colocado em pauta para ser realizado e concluído, o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, que “dá mapeamento para os próximos 20 anos da política habitacional em Belém”. O entrevistado 2 disse que “se houve conquista foi na Política”, pois o CMHIS em relação à habitação e à construção de casas não avançou.

Se a gente teve conquista foi na política, o avanço na política, porque se for olhar o avanço do CMHIS dentro da habitação e construção de casas, a gente não avançou muito não. A gente teve particularmente aqui pelo conselho, porque o que é que é o conselho? Ele delibera as políticas de habitação e por aqui, o que passou por aqui? A gente aprovou a vila da barca? Não já estava aprovado. A gente aprovou o portal da Amazônia? Não isso foi da prefeitura direto com o BIRD em nível nacional, então o que nós fizemos aqui foi trabalhar a política de habitação, então a gente avançou na política de habitação, não avançamos na questão de projetos, por que o fundo municipal de habitação de interesse social ele não teve recurso nenhum que viesse direto para o fundo, houve da LDO, do BIRD, dessa coisa toda mas, do FMHIS mesmo...( ENTREVISTADO 2)

O entrevistado 3 respondeu dizendo que conquista só recentemente, já que durante muito tempo o conselho ficou tutelado pelo poder público não atuando eficientemente, tendo as suas entidades voltadas para seus próprios interesses, ficando um bom tempo inativo, só retomando suas atividades em 2010, quando, através do SNHIS foi instituído que todos os municípios teriam que construir o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social. “Então pode se dizer que somente de um ano ou dois anos pra cá, que de fato o Conselho começou a tomar rumo, a se estruturar dentro de uma política” (Entrevistado 3).

É a gente pode dizer que as conquistas, digamos assim, só recentemente. Foram muito poucas conquistas, porque o conselho da habitação pouco funcionou, ele estava muito tutelado pelo poder público municipal. Na sua composição, as organizações, mesmo as organizações da sociedade civil que o compõem, não tinham uma participação articulada, então havia uma fragmentação. Cada segmento buscando o seu próprio interesse, então o conselho ficou, digamos inativo durante muito tempo e só foi retomado no ano de 2010, porque, após a aprovação do Sistema Nacional de Habitação, todo município teria que constituir seu conselho, mas não só isso teria de construir o plano municipal de habitação de interesse social. Foi nesse

contexto que o conselho municipal é retomado, porque havia interesse da prefeitura em acessar recursos do governo federal do Fundo Nacional de Habitação, então foi a partir daí que culminou em 2011 com a realização de uma conferência municipal com a aprovação do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social e então se pode dizer que somente um ano ou 2 anos pra cá, que de fato o Conselho começou a tomar rumo, a se estruturar dentro de uma política. Antes ele era, serviu até para avaliar algumas iniciativas do governo, por exemplo, uma das reuniões foi apresentado à contrapartida para o projeto Vila da Barca, então foi constituindo um montante de R\$8.000.000,00 que era a contrapartida da prefeitura para realizar o projeto que com recurso do governo federal, e o conselho foi consultado e o prazo me era cima, e, não tínhamos como aprovar, então o conselho aprovou. Fora isso o conselho não reuniu. (ENTREVISTADO 3)

Esta pergunta foi respondida somente por três entrevistados. Pode se observar que há uma concordância nas respostas dadas pelos sujeitos. Quanto às conquistas do CMHIS nestes oito anos, foi comum de que elas só se deram no momento da elaboração do PMHIS, pois desde a sua criação em 2005, a sua atuação nos oito anos de formação foi extremamente limitada.

De acordo com os relatos prestados se pode observar que o Conselho é formado em 2005 e fica praticamente sem atuação até 2010. Fazendo uma relação com o contexto da Política Nacional de Habitação de Interesse Social neste período, é possível notar acontecimentos políticos que podem ter reflexos na atuação do Conselhos Municipais de HIS em Belém.

De início, há mudança no Ministério das Cidades, com a troca do Ministro Olívio Dutra (PT), nome relacionado a Política Urbana desde que foi prefeito em Porto Alegre, e assumindo o ministro Márcio Fortes (PP), nome sem nenhum histórico de participação na Reforma Urbana, fato que marca o rumo que a política habitacional tomaria no curso dos anos que se seguiram. Em 2007, o Governo Federal lança o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, que, segundo Cardoso (2011) previa o investimento em grandes obras de saneamento e habitação, a urbanização das favelas. E como tratado no capítulo 2, segundo este autor, o PAC habitação desloca a centralidade do FNHIS na habitação, submete a sua ordem todos os programas de habitação e de urbanização incluindo o próprio FNHIS que também passa a se submeter a ele. Além do mais, o PAC nasce fora do controle social ou qualquer critério de distribuição, pois ele nasce alocado na Casa Civil, e passa longe dos programas e projetos construídos através de proposta popular, ou seja, deixou os Conselhos Municipais de mãos amarradas.

Em 2009, o Governo Federal lança o Programa Minha Casa, Minha Vida, e afasta de vez a Habitação da participação social. Como explicado no segundo capítulo, para Cardoso (2011), o PMCMV foi fortemente ancorado no setor privado e logo de

início se choca com SNHIS, ignorando todo o debate em torno da construção de habitação popular acumulada no Plano Nacional de Habitação de Interesse Social e passa a responsabilidade da construção de moradia de baixa e média renda para o setor privado.

O autor diz que, em 2010, o governo priorizou “a alocação de recursos em obras complementares a projetos em andamento financiados com recursos do PAC, o que mostra o caráter subsidiário do FNHIS nas decisões de política habitacional, na atual conjuntura” (CARDOSO, 2011, p. 5).

É possível retomar neste ponto, a análise feita por Coutinho (2006), onde o autor afirma que o processo de democratização no regime liberal tem um limite, ele sempre vai se contrapor à lógica do mercado, o que impede a plena realização da democracia acontecer. Sendo observado que o CMHIS não consegue ter atuação nestes oitos anos em relação à habitação, a fiscalização, e aprovação de programas e projetos políticos, já que os mesmos, devido a orientação da Política Nacional, não passam pelo Conselho, pois fazem parte de outra engrenagem, a lógica do mercado, alheia ao SNHIS.

A quarta pergunta, somente respondida por três entrevistados, foi, se houve mudanças nos objetivos do CMHIS? Para o primeiro entrevistado, o Conselho hoje está mais voltado para a implementação da política e de trabalhar junto ao poder público.

Hoje nós estamos para fiscalizar. A principal função do conselho hoje é trabalhar na implementação das políticas, trabalhar junto com o gestor, fiscalizar as ações que vão ocorrer a partir de hoje, porque a partir do plano municipal nosso trabalho vai ser monitorar e fiscalizar. O Plano vai para a Câmara Municipal para ela se tornar lei, nós vamos estar lá para fazer mobilização, levar o povo para a câmara para que aprove o mais urgente. (ENTREVISTADO 1)

Para o segundo entrevistado houve uma mudança na dinâmica do Conselho, pois este passou a ter vida recentemente. O terceiro entrevistado disse que no seu ponto de vista não houve mudanças no objetivos do CMHIS, já que seus objetivos estão amarrados em lei. Para que houvesse mudança, teria que ter ocorrido uma alteração na lei de Criação do CMHIS. Em síntese, os entrevistados focaram pontos diferentes quando perguntados sobre objetivos do CMHIS, sendo que para dois deles houve uma mudança no Conselho, seja na sua dinâmica de atuação devido o PMHIS ou a mudança que ocorreu entre o CMHIS e a Gestão Municipal nestes anos, porém o terceiro entrevistado discordou dos outros dois, pois se referiu aos objetivos descritos em lei, que não foram modificados.

Não houve mudanças nos objetivos do CMHIS, até porque o conselho foi constituído por lei, é uma lei municipal e não foi alterada, para haver mudanças nos objetivos do CMHIS teria que ter uma lei que alterasse o conselho. O que a conferência deliberou ainda não está firmado quanto lei, a Conferência deliberou algumas alterações, mas não se transformou ainda em lei. Tem algumas, você pode verificar o resultado da conferência, das alterações, por exemplo, que o conselho seja eleito na própria conferência e sua composição seja modificada e não seja mais entidades permanentes, inclusive essa proposta é apoiada pela FASE. Então isso não se efetivou ainda, por que tem o PMHIS que tem que ir pra Câmara municipal, e isso ainda não aconteceu. (ENTREVISTADO 3)

A quinta pergunta foi, no período atual quais as principais atribuições do CMHIS? As respostas foram: para o entrevistado 1, as principais atribuições do CMHIS hoje é compartilhar, cobrar e fiscalizar a Secretaria Municipal de Habitação; o entrevistado 3 respondeu que o Conselho permanece com as mesmas atribuições e estas não interferem no andamento da política de habitação do município.

Para o entrevistado 4, a principal atribuição hoje foi a execução do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social.

Olha, na última gestão da qual eu participei como conselheira, a principal atividade do conselho envolvido, o Conselho Municipal de Belém de Habitação, foi na elaboração do plano local de habitação de interesse social. Essa foi uma atividade bastante extensa, que tomou bastante tempo das atividades do conselho, até por que ela é uma obrigação, tem prazo pra ser cumprida e seu não cumprimento implica em repasse de recurso. Por isso dentro do conselho, os conselheiros decidiram que isso era prioridade. (ENTREVISTADO 4)

O quinto entrevistado respondeu que, as atribuições estão prescritas na lei e que não podem ser modificadas. O entrevistado 2 não respondeu a pergunta.

As atribuições estão na lei, não se pode mudar. Sobre o controle social é bom verificar se o fundo (Fundo Municipal da Habitação de Interesse social) já existe, se cai algum recurso. Sobre a prestação de contas verificar na SEHAB com a Jocielma ou o Gonzaga. Tem que verificar esse processo formal. A única coisa que participamos foi na elaboração do Plano. (ENTREVISTADO 5)

Em relação a estas duas perguntas, os Objetivos<sup>13</sup> e as Atribuições (Competências) que estão descritas na Lei 8.478/ 05, de Criação do Conselho Municipal

---

<sup>13</sup> O art. 2º da lei 8.478/2005 diz no inciso I que o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social tem como objetivos viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; no inciso II, que o CMHIS deve implementar políticas e programas de investimento e subsídio, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada a população de menor renda; e no III

de Habitação de Interesse Social e no Regimento Interno não sofreram nenhuma modificação desde a sua promulgação.

É possível perceber que os objetivos e as atribuições do CMHIS permaneceram distantes da sua concretização, devido à conjuntura da política habitacional do País, conduzida por um viés que num primeiro momento apresentou a possibilidade de ampliação das vias de participação social na habitação de Interesse Social e esta poderia ser conduzida entre diversos atores sociais através do CMHIS. Mas em contrapartida, através do Programa Minha Casa, Minha Vida traz um retrocesso aos espaços de participação na gestão da política deixando-os quase inativos.

De acordo com o apresentado no segundo capítulo, o retrocesso na política habitacional vai além do estrangulamento das vias de participação e chega a se ver de volta no cenário brasileiro o antigo formato do Banco Nacional de Habitação nas construções de moradia para a população de menor renda, pois, retoma a periferização das Habitações de Interesse Social e a construção de grandes conjuntos habitacionais de baixa qualidade, e como o PMCMV passa “por fora” do Conselho, deixa o CMHIS como mero expectador da Política de Habitação que ele deveria atuar.

Dando continuidade a questão do cumprimento da lei, foi perguntado aos membros do conselho, como o conselho vem atuando em cada uma de suas atribuições divididas em três eixos: Controle Social, administração do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e na elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social? Esta pergunta foi respondida da seguinte maneira: para o entrevistado 1, a atuação do Conselho está na marca do legalismo, está voltado somente para as suas reuniões ordinárias e extraordinárias. O entrevistado 2 acredita que há deficiências e avanços, no que diz respeito ao controle social devido o diálogo com o poder público ser mais aberto hoje, isso é um facilitador, pois quando o Poder Público é chamado ao Conselho, requisitado, hoje há esse comparecimento e diálogo. Em relação à prestação de contas do FNHIS, ela é inexistente devido ao Fundo (o FNHIS) nunca ter verba para ser administrada pelo Conselho; e em relação ao Plano houve avanço, pois houve a realização da Conferência Municipal de HIS, porém, até então eles não haviam recebido o relatório final da instituição que recebeu a licitação para conduzir as audiências públicas e a Conferência, pois, após esse momento atual, o PMHIS ainda deve ser encaminhado para a Câmara Municipal.

---

diz - articular, acompanhar e compatibilizar e apoiar a atuação das instituições e órgão destinados a habitação de interesse social, observada lei específica.

Na prestação de contas do fundo não existe ( risos), porque não tem verba. O que é prestado conta aqui é o plano plurianual, mas só podemos dar algumas contribuições, algumas ideias, mas fiscalizar uma prestação de contas aqui da secretaria; primeiro, que não temos uma inserção dentro dessa questão de fiscalização, segundo, aqui já houve uma auditoria da união, contas da união. Do estado, mas nunca passou pelo conselho, a gente solicita informação, o que dão é aquele relatório do gestor, mas não tem o que aprovar, porque não é uma verba oriunda do FMHIS. Porque a gestão do FMHIS seria diferente, teria que ter autorização do CMHIS para poder aplicar porque toda plano de aplicação do Fundo, quando tiver, terá que passar por aqui (ENTREVISTADO 2)

O entrevistado 3 disse que o Conselho não atuava com dinamismo há tempos, e foi somente no momento de elaboração do Plano Municipal de HIS o seu melhor período, se configurando um momento atípico do CMHIS a participação nos momentos de audiências públicas, culminando com a Conferência Municipal, porém no controle social não houve nenhum avanço.

Após a conferência. o conselho não foi mais convocado, não houve reunião do conselho até antes da conferência, tinha problemas de quórum, tanto por parte do poder público, quanto por parte da sociedade civil, ou seja, é um conselho que não atuava com dinamismo. Somente na elaboração do plano, foi assim o melhor período de atuação do conselho, teve a capacitação dos delegados escolhidos para conferência, teve esses debates nos distritos, teve uma conferência bem participativa, tirou resoluções importantes, então foi um período de melhor atuação do conselho, mas se o conselho atuou bem na elaboração da política, mas não teve nem sequer uma atuação no controle social nas políticas que são focadas nos projetos que são desenvolvidos pelo executivo municipal. ( ENTREVISTADO 3)

Para o 4º entrevistado, o Conselho tem apenas atuado na elaboração do PMHIS, e as outras atribuições do CMHIS, no Controle Social de obras e projetos e fiscalização do FNHIS não têm ocorrido devido um contexto geral no Brasil de estruturação do SNHIS.

A gente tá vivendo um momento no Brasil hoje que é da estruturação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, de uma forma geral, as prefeituras ainda estão estruturando seus conselhos, seus fundos, então hoje eles não estão, e isso inclui o de Belém, funcionando em sua forma plena. A maior parte deles está sendo criado, porque é uma obrigação, e tem como primeira tarefa geralmente, o Plano, a elaboração do Plano. (ENTREVISTADO 4)

È possível notar a unanimidade entre os entrevistados de que o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social teve a sua fase mais ativa na época da elaboração do PMHIS e que as demais atribuições referentes ao controle social e suas

atribuições relacionadas ao FNHIS são praticamente inexistentes. As entrevistas revelam que a participação cidadã está na marca do legalismo, há avanços e retrocessos na gestão da política municipal de habitação social, o momento de elaboração Plano Municipal de HIS é um momento atípico do Conselho.

A sétima pergunta indagou aos membros do CMHIS, “como você avalia o papel do CMHIS em relação à Política Municipal de Habitação de Interesse Social em Belém?” O entrevistado 1 respondeu que, na sua avaliação, 50% do Conselho atuou bem em relação às reuniões do Pleno, porém os outros 50% de atuação não chegou a ocorrer devido às agendas dos próprios movimentos sociais e dos órgãos públicos, que estão voltados para seus próprios interesses. O entrevistado 2 disse que o “CMHIS deveria ser a vanguarda na Política Municipal de Habitação de Interesse Social, pois reúne os melhores quadros de produção dessa política” e, para ele, o papel do CMHIS é imprescindível na elaboração da PHIS.

O CMHIS é imprescindível nessa política, ele tem poder, deveria ser a vanguarda nessa política, porque aqui dentro do conselho tem os melhores quadros da produção de uma política. São técnicos da UFPA, são engenheiros do CREA, são construtoras, representantes dos trabalhadores, a FASE, que é pioneira na questão urbana e os movimentos sociais que são *expert* dentro da questão do povo, das necessidades, então acho que aqui é onde produz essa política, mas do que a câmara municipal, o conselho é imprescindível nessa política aí. (ENTREVISTADO 2)

O entrevistado 3 respondeu que para ele, o CMHIS está inoperante e não interfere em nada na Política Municipal de HIS. Para o entrevistado quatro, o papel do CMHIS em Belém e em todos os municípios, é fundamental dentro do desenho do SNHIS, “porque ele é o espaço de discussão com a sociedade, é um espaço que está legitimado, que tem representante da sociedade ali, então é um espaço não só de fiscalizar, mas também de acompanhar, de propor (...)”; o entrevistado cinco disse que no seu ponto de vista, o Conselho é bastante atuante, pois tem um grupo muito bom, porém é impossível atuar sozinho numa Política Municipal.

Observa-se que para três dos entrevistados, há uma determinada importância no papel do CMHIS na Política Municipal de HIS, observando que mesmo sem cumprir um papel ativo, o Conselho é de suma importância para a Política Municipal de Habitação de Interesse Social. Porém, houve duas posições contrárias entre si, nesta pergunta, e que também se diferenciam das demais. Um conselheiro afirma que há atuação no Conselho em relação à Política Municipal, enquanto outro entrevistado afirma que o Conselho é inoperante e não há nenhuma influência deste na Política

Municipal de Habitação. Neste ponto é possível perceber conflitos presentes no Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social.

A construção da democracia e de espaços para o exercício da participação seria a construção de um espaço que possa dar visibilidade aos conflitos, “sempre ocultados pelo ‘homem cordial’, que contrariem o patrimonialismo na condução do Estado” (MARICATO; SANTOS JUNIOR, 2006, p.2). Ao promover um espaço de gestão e formulação de Políticas Públicas com múltiplos atores sociais, “o governo federal gerou espaços de contraposição às suas próprias políticas” (MARICATO; SANTOS JUNIOR, 2006, p. 2). Sendo o CMHIS um espaço voltado para a gestão participativa da Política, mesmo que ele se esbarre com a distância entre a ação e a retórica, a dominação ideológica que visa mascarar a lógica dos investimentos e ações do governo. Ele representa a herança democrática da luta da Reforma Urbana desde os anos 70 no Brasil.

A próxima pergunta foi para que, em sua opinião, eles respondessem se o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social consegue manter a autonomia na sua atuação em relação à Secretaria de Habitação do Município? Para o entrevistado 1 há um conflito entre “o papel do Conselho frente ao gestor” devido à própria lei afirmar que a secretaria deve garantir a estrutura e a autonomia do CMHIS. Ele diz, “há conflitos sobre o que é nossa independência e a nossa autonomia e o que é a gestão municipal, então é até um processo educativo, para que os setores da secretaria compreendam qual é o nosso papel, frente a própria gestão”. Para ele, isso se constitui um conflito. O entrevistado 2 disse que para ele, o CMHIS tem autonomia política, mas o que falta é infraestrutura física, espaço para debate, sem atrelamento ao prédio da secretaria, pois o Conselho fica submetido aos horários do funcionamento público. Sendo que, como um Conselho, onde participam movimentos sociais, deveria ter maior flexibilidade para reunir a hora que quisesse. Para o entrevistado 3, o Conselho não consegue ter autonomia; por nunca ter tido um processo participativo, o conselho é fortemente dependente da convocação, mesmo que qualquer entidade a qualquer momento possa convocar isso não acontece devido a falta de articulação entre elas, que é uma característica dos CMHIS desde a sua gênese.

Não. Não consegue. O conselho tem uma dependência muito forte da convocação, apesar de que no regimento diz que as maiorias das entidades podem convocar uma reunião do conselho, mas isso nunca aconteceu, até por conta da gênese. Na criação do Conselho, não foi uma iniciativa da sociedade civil, essas entidades não se associaram, não se articularam para propor esse projeto de Lei. Elas foram convidadas a participar e foram

escolhidas pela Câmara municipal, então o projeto de lei foi colocado no dia, foi colocado em pauta, foi votado. Foi exatamente no que as entidades foram convidadas a participar, ou seja, não teve um processo participativo, então ele nasceu assim, as entidades não dialogando entre si e não foi possível construir alguns consensos alguma articulação com as entidades. Se bem que o Fórum metropolitano de Reforma Urbana, que é uma articulação de algumas entidades que participam do Conselho dentro do campo dos movimentos sociais urbanos. ( ENTREVISTADO 3)

O entrevistado 4 afirma que mesmo que o CMHIS ainda esteja engatinhando no processo participativo, e mesmo que não represente um espaço de participação efetivo, ele representa um esforço de participação política com divergências e negociações entre os movimentos sociais e o poder público. Ela acredita que no Brasil ainda não se conseguiu esse feito, que ainda há um processo de democratização ocorrendo.

Eu acho assim, na verdade no CMHIS de Belém e em geral, em geral mesmo... Os conselhos ainda estão engatinhando, no que a gente espera da participação e desse espaço de diálogo entre poder público e sociedade eles ainda estão engatinhando, eles ainda não são... não representam mesmo esse espaço, mas de qualquer forma eles representam um esforço, então durante vários momentos no conselho, em relação ao plano houveram embates, os demais conselheiros, exceto os da prefeitura, os da prefeitura tinham uma posição e os demais conselheiros tinham outra e teve ali uma negociação, não era uma negociação 100% mas...mas houve sim... Ceder alguma coisa, sabe?...não é da forma que eu imagino que seja , ou que a gente espera que seja esse espaço de participação da sociedade, que na verdade acho que não é ainda no Brasil inteiro, eu acho que a gente ainda não conseguiu isso...por uma série de fatores, históricos, culturais e políticos...enfim, é um problema complicado! Então assim, no que se refere ao plano de habitação, que foi que o conselho fez na última gestão, acho que houve uma negociação, teve uma facilidade, não foi 100%, mas houve um esforço. Agora, daqui em diante, o plano é um passo, agora conseguir manter e fazer desenvolver esse diálogo, e daí em diante poder contribuir, poder participar de fiscalização não é? Esse é um grande desafio e até agora ele está no esforço inicial, é nesse pé, não temos ainda resultados, não tem, mas também a gente não tem isso muito claro... E poucas cidades no Brasil talvez tenham. (ENTREVISTADO 4)

O entrevistado 5 afirmou que os Conselhos não sobrevivem sozinhos, que eles precisam da estrutura das secretarias, pois sempre tiveram o respaldo da instituição. A autonomia se dá no nível de tomada de decisões, há um autonomia política e nunca houve problemas coma instituição.

Ele não sobrevive sozinho, ele precisa das estruturas da secretaria, sempre tivemos respaldo da instituição. A autonomia é na decisão, enquanto decisão nos mantemos autônomos e nunca houve problema com a instituição (SEHAB). (ENTREVISTADO 5)

Em síntese, para dois dos entrevistados existe o que eles chamam de “autonomia política”, uma autonomia que se refere “ao processo de tomada de decisão”, porém, estas duas falas referem-se a uma necessidade de independência no espaço físico em relação a Secretaria de Habitação, indicando que o problema se solucionaria a partir do momento que o CMHIS tenha seu espaço próprio para reuniões; outro entrevistado afirma que o espaço físico não representa quebra de autonomia, e ressalta que o Conselho “necessita” da Secretaria de Habitação para seu bom funcionamento, reforçando o caráter de vínculo institucional, pois subjetivamente este entrevistado afirma que como funcionário público, não se reuniria fora do horário de trabalho como conselheira. Para ela, a autonomia acontece, pois está “garantida em lei”.

Por outro lado, duas pessoas relacionaram diretamente a “autonomia” ao “processo participativo”, afirmando que deste modo, no CMHIS não há uma verdadeira autonomia, pois, o Conselho ainda não consegue exercer a participação. Estas duas últimas opiniões tem um caráter diferente das demais porque se aproximam de um conceito de participação emancipatório. Pois, relacionam o processo participativo à ação dos atores sociais com um caráter transformador. Indicam que ao fazer esta associação, na construção dos sujeitos históricos, somente aqueles que participam são capazes de pensar, debater e decidir com autonomia.

Coutinho (2000) diz que existem duas concepções gerais de democracia, uma hegemônica, liberal de viés conservador, chamada democracia representativa e uma de concepção socialista, de viés progressista, aliada à democracia participativa. Coutinho (2000) afirma que os socialistas tem uma concepção de democracia que concebe alguns pontos da democracia liberal, como o “direito civil, direito de expressão, direito do livre pensamento, mas incorpora, sobretudo, o direito à participação” (p. 130).

A décima e última pergunta, foi “como está a correlação de forças no CMHIS em relação ao fortalecimento dos Movimentos Sociais?” O entrevistado 1 respondeu dizendo que acredita que estamos num momento onde há um construção de consensos entre o Movimento social que compõe o CMHIS e a SEHAB. Devido a “sensatez” do projeto de governo, ainda que este projeto seja diferente do que o MS reivindica. O segundo entrevistado acredita que nesse momento, os movimentos sociais (que estão fora do CMHIS) se sentem prejudicados na participação do Conselho, e inclusive uma parte pretende fundar uma entidade chamada “Conselho das Cidades”, e isso irá enfraquecer ainda mais o CMHIS. Esse conselheiro afirma que se deveria ampliar a

participação dos Movimentos sociais no conselho através de modificação da lei e não criar outra entidade.

Na visão do terceiro entrevistado, as entidades dos MS (as grandes entidades) que compõem o CMHIS, não fazem uma atuação no Conselho que seja capaz de articular lutas, elas preferem se articular em outros espaços, da Reforma Urbana como o Conselho Nacional das Cidades, Fórum Metropolitano, e hoje acabaram tomando uma posição de “lobistas” junto à COHAB para conseguirem garantir moradia para os membros filiados a ela, prejudicando e enfraquecendo a correlação de forças no CMHIS.

Os MS com grande capacidade de articulação, os grandes movimentos sociais, a central de movimentos populares, o MNLM, CONAM, a união, que fazem parte do conselho municipal, eles não conseguiram dar materialidade pra uma atuação mais articulada em torno do conselho municipal de habitação. Foram escolhidos noutros lugares, então eles escolheram participar da composição do conselho nacional. Hoje nós temos aqui no Pará representantes dessas categorias no Conselho Nacional, então o Pará tem uma boa representação no Conselho das Cidades, hoje essas organizações estão construindo junto com o Fórum metropolitano, com o Fórum Estadual, estão construindo a V Conferência Estadual das Cidades, compõem o Conselho Estadual de Habitação, mas as relações construídas com a COHAB quero destacar essas 4 organizações, tem sido uma relação, uma articulação em torno de lobby, para que as suas entidades filiadas, seu público demandante pudesse ter acesso à política habitacional; hoje essas organizações tem acesso a recursos do governo federal para autogestão, além de acessar recursos pra autogestão elas tem acordos construídos no governo passado, no governo do estado, governo PT, pra que 20% de todas as casas construídas pelo programa minha casa, minha vida, as indicações de quem vai ficar com a casa sejam dessas quatro organizações, então de certa forma isso enfraqueceu de certa forma uma relação mais ampla, maior, com os outros segmentos que faziam parte do conselho municipal de habitação, por que então eles escolheram esse caminho, escolheram priorizar esse caminho, escolheram priorizar essa relação desses quatro movimentos com os gestores, com quem faz a política de certa forma corporativa e isso muito prejudicou o conselho municipal, prejudicou umas preposições para que o conselho funcionasse, porque essas entidades tem peso político, tem base política, é grande, tem história, então hoje através do fórum estadual de reforma urbana, está sendo possível sentar com essas 4 entidades e outros segmentos como o sindicato dos arquitetos, o MSTU que é um movimento de sem-teto urbano, FASE, o IAGUA que é outra ONG, enfim CUT, está sendo possível, avaliar esses erros, tentar construir a conferência estadual das cidades. Mas continua não sendo prioridade o conselho municipal de habitação. ( ENTREVISTADO 3)

A quarta entrevistada disse que para ela, a correlação de forças está num estágio inicial, assim como o Conselho, e o resultado ainda é do Poder Público e não da participação, pois os programas e projetos habitacionais, hoje, passam por fora do Conselho ocorrendo assim um enfraquecimento, um declínio dos Conselhos.

[...] Os conselhos de habitação ainda não comunhou com as políticas, onde esses espaços estejam mais consolidados, pode ser porque não conheço que eles sejam mais atuantes... Mas do jeito que ta hoje... Porque assim: existe um sistema nacional de habitação, que tem um desenho, proposto pelo movimento popular e tal... E esse sistema em si ainda está engatinhando e mesmo sendo coordenado pelo governo federal, há outras ações paralelas do governo federal que enfraquecem o próprio sistema, por exemplo, existem programas habitacionais que exigem que o projeto seja discutido e aprovado no conselho, então esses programas eles fortalecem o conselho e existem outros programas que dispensam qualquer avaliação do conselho, esses programas enfraquecem... E hoje a gente está no momento que os programas que passam por fora do conselho é que estão recebendo a maior parte de recursos, a maior parte da atenção, a maior parte de tudo... Então, a gente está num momento que... Há poucos anos atrás, não muitos anos atrás a gente teve um momento de criação e fortalecimento dos conselhos e agora a gente ta meio que num declínio... É por isso que nesse contexto isso dificulta... é por isso o engatinhando, tem horas que ele consegue levantar tem horas que ele cai e fica engatinhando.[...] (ENTREVISTADA 4)

A quinta entrevistada acredita que há diálogo entre a Secretaria e os Movimentos sociais, e que este está sendo um “diálogo saudável”, porém neste período de elaboração do PMHIS houve um embate forte dentro do CMHIS.

Eu não tenho subsídios para dar, acredito que o conselho participou das audiências públicas. O Diálogo do conselho com o movimento está sendo saudável, havia um diálogo. O conselho estava forte no momento da elaboração do plano e havia a representação dos movimentos sociais fortes. Ocorreram reuniões fortes, com muitos embates, o que significa participação. Porém houve uma quebra das atividades ( ENTREVISTADA 5)

Quatro dos cinco entrevistados concordam que há um esfriamento na correlação de forças dos Movimentos Sociais dentro do CMHIS. Não há fortalecimento dos movimentos sociais, nem da participação política, pois não há renovação destes movimentos no Conselho. Há um momento de formação de consenso entre Movimentos Sociais e Governo (Municipal, Estadual e Federal). O que gerou, inclusive, a necessidade das organizações que não compõem o CMHIS se articularem em um novo espaço, criando uma nova entidade paralela ao CMHIS.

Na história da redemocratização brasileira, a construção de novos espaços de participação como os Conselhos, a partir da Constituição de 1988, representou a ampliação da cidadania, em espaços onde se buscava a garantia dos direitos sociais e o acesso à construção e gestão da Política urbana no país. Porém, como foi dito, na introdução do capítulo 2, falar de municipalização, de gestão democrática da cidade, desenvolvimento local e autonomia local, não garante que a cidade será mais democrática ou haverá maior justiça social no plano local, pois fazer gestão da cidade hoje, é se concentrar na capacidade que a cidade tem de obter inserção no contexto

global de forma competitiva, a fim de adquirirem maior lucro para o investimento no mercado imobiliário. E isso se confirma no posicionamento que o governo toma na criação e execução de Programas habitacionais, como o Programa Minha Casa Minha Vida, que contempla a lógica do mercado e uma concepção conservadora de gestão da Política Habitacional de Interesse social em Belém.

Como foi afirmado, esse tipo de gestão vai de encontro ao que estava proposto no desenho feito pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse social, que tinha como pressuposto a participação da sociedade civil no controle social, elaboração e fiscalização da Política de Habitação de Interesse Social, ao nível local através do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, o que na realidade, com exceção do momento de elaboração do PMHIS recentemente, nunca ocorreu na cidade de Belém.

Em relação à participação, o CMHIS só conseguiu experimentar um modelo de democracia participativa em seu interior, através da lei e do discurso, pois de acordo com Gohn (2011), a democracia participativa objetiva uma redistribuição de poder, reivindicando o controle deste poder nas mãos da comunidade; teoricamente seria essa uma das configurações que o Conselho tomaria, mas esta é realidade muito distante, não somente no CMHIS, mas dentro da Política Brasileira de forma geral. Assim, é possível observar o distanciamento o discurso e a prática na Política do PT no Brasil. Entre as conquistas em lei e a prática realizada, encontra-se um Conselho totalmente esvaziado, por falta de condições políticas e econômicas para serem realizadas as suas atribuições.

O processo de elaboração do PMHIS, foi uma oportunidade para que a realidade da (não) atuação do CMHIS viesse à tona e no momento em que os “pontos fracos” foram expostos e debatidos publicamente, trouxe para a reflexão, saídas, como propostas de modificação em lei, na questão da rotatividade das entidades, e, assim se pôde construir críticas importantes à institucionalidade da democratização brasileira.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pretende-se, a título de considerações finais, apresentar as principais reflexões conclusivas acerca da presente reflexão. De acordo com o que foi demonstrado nesta pesquisa, os Conselhos de gestão no Brasil historicamente foram constituídos com o intuito de serem uma arena de interação e mediação de interesses entre o governo e a sociedade civil, com o objetivo de criar condições para a instauração de processos consensuais de tomada de decisão, mesmo que com dificuldades e precariedade, eles se legitimaram como tal para realizarem as suas funções de intermediação (SANTOS JUNIOR, et. al, 2004). A construção desses novos espaços de participação, a partir da constituição de 1988, trouxe para o debate a categoria da participação cidadã, ampliando o conceito de cidadania e de Estado, instaurando uma nova cultura cívica no país, vivenciada através dos conselhos gestores, dentre outros espaços de participação. (GOHN, 2011).

Porém, o que se constatou é que, segundo Deluchey (2012), a partir da lógica do mercado, o governo se utiliza desses espaços de organização paritária, para exercer controle à sociedade civil, sendo o consenso uma ilusão, onde a realidade é que ocorre uma desqualificação do discurso da sociedade civil, com a finalidade de se abandonar os conflitos, e se instaurar uma forma de administração onde se prevaleça os interesses do Estado neoliberal.

Observou-se que após a criação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, há um interesse no Poder Público, que delibera, dentre outras coisas, que haja a garantia da participação da população, associações representativas dos diversos segmentos da cidade na formulação, execução e acompanhamento de planos e projetos de desenvolvimento urbano.

A criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social através da lei 11.124, em 2005, retoma a proposta de um sistema nacional de habitação com cooperação federativa para a estruturação da política habitacional (MARICATO, 2006). E a partir desta reforma na política habitacional, através do SNHIS, criam-se nos municípios seus respectivos sistemas locais de Habitação de Interesse Social, onde se inclui a formação, em 2005, do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social.

Sobre o objeto desta pesquisa, destacam-se algumas considerações observadas no processo de análise dos dados sobre a atuação do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social.

Sobre a institucionalização, o CMHIS foi institucionalizado pelo incentivo do governo municipal sendo indiscutível o papel indutor da Legislação Federal e Municipal na sua criação, e este fato torna questionável a legitimidade do discurso da sociedade civil, tem nesse canal da gestão pública da Política de Habitação de Interesse Social como arena de participação que aglutina diferentes atores sociais na sua composição, pois reflete a governabilidade dentro do modelo de democracia liberal, onde há representação de alguns atores sociais, mas, não representatividade, das demandas apresentadas na luta pela moradia.

Sobre a composição institucional e social do CMHIS, pode-se afirmar que nele há uma representação de diferentes segmentos sociais dentre elas, instituições governamentais (Poder Executivo, Universidade, Fundações e Instituições Públicas); instituições sindicais (sindicatos e associações profissionais); instituições patronais (entidades de classe); instituição da sociedade civil, porém os pares não têm acesso ao poder de forma igual. A composição paritária não garante o espaço em comum onde surjam os conflitos, mas sim o espaço onde se legitima o discurso governamental em detrimento do discurso não governamental.

Os atores presentes no CMHIS representam um leque de identidade e padrões de ação coletiva e segmentos sociais. Não obstante dessa representatividade, a representação social no CMHIS se mostra limitada aos movimentos populares de bairro, pois fechou a participação na composição dos grandes movimentos sociais, representando um “elitismo” – onde estão presentes aqueles que aparentemente tem mais “capacidade” de representatividade neste ramo. Obedecendo a lógica neoliberal colocou o CMHIS e os Movimentos Sociais de Moradia que não podem adentrar no Conselho em oposição, enfraquecendo o discurso do movimento social de moradia dentro do Conselho.

Em relação à dinâmica de funcionamento do CMHIS constatou-se que no ano de 2011 e 2012, o Conselho teve uma dinâmica diferenciada, com um processo de participação mais aberto por conta da elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, com coordenação das audiências públicas que precederam a Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social e depois a participação e organização da própria Conferência Municipal. Porém, de acordo com a fala de seus membros, o que vigora no cotidiano do Conselho é um procedimento de participação restrito à convocação da presidência do Conselho.

Constatou-se também que em relação à participação sócio-política, os conselheiros mais ativos são aqueles que tem um maior engajamento social coletivo fora do Conselho. Perfil identificado, na maioria dos entrevistados. Em alguns conselheiros que não foram entrevistados (como os representantes da UFPA, CODEM, CONGEB-UNA, por exemplo) sabe-se que, mesmo que com leitura da realidade diferentes, também se encaixam nesse perfil. Mas é significativo o número de membros do conselho que tem baixo engajamento social e que não tomam parte nas atividades do Conselho.

Variou também o nível de informação sobre a Política Municipal de Habitação de Interesse Social do Município e sobre o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, alguns conselheiros que eram extremamente informados, e exatamente pela sua vivência fora do Conselho na luta pela Reforma Urbana, tiveram maior esclarecimento sobre o CMHIS, independente das orientações políticas, de direita ou de esquerda. Por outro lado, houve um membro do conselho, representante do Poder Público, que, ao ser procurado, se recusou a dar entrevista afirmando que não tinha informação suficiente para responder sobre a história do CMHIS e sua atuação hoje.

Em relação ao mecanismo de controle social, fiscalização e acompanhamento que dizem respeito a efetividade do CMHIS - ou melhor de sua capacidade de influência no processo de tomada de decisão da Secretaria Municipal de Habitação e de produzir impacto na política de Habitação de Interesse Social em Belém - foi possível observar que há uma enorme fragilidade dos mecanismos de controle social e fiscalização do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, constatando que somente em relação ao Planejamento da PMHIS foi que houve uma ação efetiva do CMHIS.

De acordo com Santos Junior (2004), entre os mecanismos de controle social que deveriam ser utilizados pelo Conselho, estão a publicação e divulgação das deliberações do CMHIS via diário oficial, informativo, (o que inclusive foi proposta durante a Conferência municipal de HIS); uma rotina de prestações de contas do FNHIS pela Secretaria Municipal de Habitação nas reuniões do CMHIS; realização de audiências públicas com a participação da sociedade; reuniões descentralizadas no seio da comunidade, dentre outras.

Foi possível observar que, no caso do CMHIS, há uma grande fragilidade no que diz respeito a sua efetividade, a prestação de contas do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. De acordo com as falas dos conselheiros, esta prestação de contas da SEHAB nunca aconteceu porque o Fundo é praticamente inexistente.

Em relação ao controle social o Conselho tem se restringido a simples reuniões do pleito como procedimento único de monitoramento do Poder Público, utilizando na maior parte de sua existência somente procedimentos de monitoramento restritos. Com a exceção do período de elaboração do PMHIS, não há um procedimento amplo e democrático de acompanhamento e monitoramento das decisões no CMHIS.

De modo geral, conclui-se que o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social ainda está pouco aparelhado ao exercício da função de monitoramento da política de Habitação de Interesse Social em Belém. A Conferência Municipal de Habitação de Interesse social se constituiu como um espaço que garantiu uma maior aproximação do CMHIS com sociedade civil e movimentos sociais de moradia populares.

Os membros do conselho, de forma subjetiva, afirmam que o CMHIS está num momento de “consenso” com o governo Municipal, e ao invés de impactar e influenciar a gestão da Secretaria de Habitação do Município termina sendo influenciado por ela.

Outro ponto de relevância, observado através da fala dos Conselheiros, foi a dificuldade apresentada pelo Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social em relação aos recursos básicos para a sua organização e bom funcionamento, como por exemplo, ter uma sala própria, ou mesmo um local próprio, um espaço para o funcionamento da Secretaria de Habitação. O CMHIS, hoje, ainda é dependente, em relação a infraestrutura e recurso material, do governo municipal (através da SEHAB), demonstrando assim uma estrutura de funcionamento fragilizada. Demonstrando o “controle absoluto do governo sobre a validação do logos, tendo a capacidade que desqualificar ou qualificar os discursos” (DELUCHEY, 2012, p. 95), os recursos, que poderiam direcionar a construção de uma Política de Interesse Social em Belém

Conclui-se que o CMHIS é um espaço institucional com potencial para gestão popular da Política Municipal de Habitação de Interesse Social no município, e poderia ser um instrumento de uma governança democrática na cidade, fortalecendo a atuação dos atores locais do campo habitacional. Porém, a lógica do mercado impera sobre o Conselho e sobre a Política de Habitação de Interesse Social, chegando a paralisar a sua “força discursiva e a sua capacidade de mobilização”. (DELUCHEY, 2012, p. 95)

Porém, este potencial tem sido contido devido o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social de Belém, no cotidiano de suas atividades, realizar com dificuldade e precariedade as funções de intermediação, pois está condicionado pela dinâmica da política e administração da Secretaria de Habitação do Município que influencia diretamente na sua condição de institucionalização, seja na estrutura material-

organizacional, seja nos pactos e aliança estabelecidos entre si ou com o Poder Executivo.

De acordo com o que foi apresentado nesta pesquisa conclui-se que o Conselho de Habitação de Interesse Social de Belém não é (e nem poderá ser dentro do sistema capitalista ) um instrumento de gestão autônomo, pois está completamente tutelado pelo poder público e sofre as consequências da governabilidade neoliberal.

No que se refere à Política de Habitação de Interesse Social, enquanto conquista de direito social, teve a construção de um sistema de participação através de Conferências, Fóruns, e Conselhos Municipais, Estaduais e Nacionais desde os anos 90, se consolidando após 2003, vem sendo desmontada pela ideologia neoliberal inserida em um esquema mercadológico e político que gira em torno da habitação no país, vem se tornando um entrave ao funcionamento do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social e de todo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, com a aprovação de programas, que visam aquecer o mercado, como o Programa Minha Casa Minha Vida.

Entende-se que, mesmo com entraves, o CMHIS enquanto instituição de participação social e de uma governança democrática da política de Habitação de Interesse Social no município, já nasceu para não funcionar, desde o início não houve atuação no CMHIS, a questão da representatividade, da desqualificação da legitimidade da sociedade civil organizada presente nele, são reflexos de uma concepção mercadológica da habitação. Entende-se que o propósito primeiro era colocar o movimento social de moradia “de banco”, enquanto o governo municipal enfia “goela abaixo” da sociedade, uma política habitacional com interesses de aquecer o mercado imobiliário local.

Retomando o que foi exposto no capítulo teórico, a democracia no capitalismo está fadada a se limitar, pois os seus valores universais como a soberania popular, a construção de uma comunidade participativa e igualdade, não são capazes de serem realizados neste sistema e que a verdadeira democracia está relacionada ao desenvolvimento político, econômico e social da sociedade (COUTINHO, 2000).

Então, como disse Lênin (1979, p. 28) sobre a liberdade de reunião:

Mas a vossa liberdade é de tal espécie que é uma liberdade no papel e não na prática. Isto significa que os grandes auditórios que existem nas grandes cidades, como este que agora nos encontramos, pertencem aos capitalistas e aos proprietários e chama-se, por exemplo, a “Sala dos Nobres”

Os conselhos que foram bandeira e esperança para a esquerda brasileira no processo de redemocratização do país, e depois nos anos 90, como um ideal para a classe trabalhadora, para os movimentos sociais, e a sociedade civil organizada na implementação da democracia participativa, se tornou um instrumento contrário a estes mesmos que a projetaram, uma fraude, pois a lógica do Estado mínimo faz de tudo para derrubar o poder das mãos dos Movimentos sociais, trabalhadores e sociedade civil organizada.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Marcos Henrique. **O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social**. Disponível em: <[www.ippur.ufrj.br/download/pub/MarcosHenriqueDeAguiar.pdf](http://www.ippur.ufrj.br/download/pub/MarcosHenriqueDeAguiar.pdf)>. Acesso em 08 de Jul. de 2013.

AMORIM, Maria Salete de Souza. **Cidadania e Participação Democrática**. Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia. UFSC: Florianópolis, abr 2007. Disponível em: <[http://www.sociologia.ufsc.br/npms/maria\\_amorim.pdf](http://www.sociologia.ufsc.br/npms/maria_amorim.pdf)>. Acesso em: 29 out. 2013.

ARON, Raymond. **As etapas do pensamento sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

BELÉM. Prefeitura Municipal. **Decreto Municipal nº 50.419**, de 31 de janeiro de 2006 (Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos).

\_\_\_\_\_. **Lei Ordinária 8.478** (Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos). Belém: DOM. nº 10.570. 3º cad., de 29/12/2005.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. **Diagnóstico Habitacional de Belém**: Relatório das audiências Públicas. (Secretaria Municipal de Habitação; Conselho Municipal de habitação de Interesse Social; Instituto Ambiental de Planejamento e Gestão Urbana da Amazônia). Belém: IAGUA, 2012.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Interesse Social**. (Secretaria Municipal de Habitação). Belém: DOM nº 10.648, 29 de abril de 2006.

BONDUKI, Nabil. **As Origens da Habitação Social no Brasil. Análise Social**. 3ª ed, 1994.

\_\_\_\_\_. **Política Habitacional e inclusão social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. In : arq.urb revista eletrônica de arquitetura e urbanismo, n. 1, São Paulo: 2008. disponível em: <<http://www.historiaestudo.com.br/wp-content/uploads/2012/10/deficit-habitacional-ii-pdf>>. Acessado em : 09 de jul de 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio. **Habitação de Interesse Social**: Política ou mercado? Reflexo sobre a construção do espaço metropolitano. XIV Encontro Nacional da ANPUR. XIV Encontro Nacional da ANPUR . 23 a 27 de Maio de 2011. Disponível em: <[www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/.../3017](http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/.../3017)>. Acesso em: 09 de jul. de 2013.

CHAUÍ, Marilena de Sousa. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. 6ª ed. Vol. 2. São Paulo: Cortez, 1993.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente: Ensaio sobre a democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **Intervenções**. São Paulo: Cortez, 2006.

DELUCHEY, Jean-François. **A sociedade civil organizada e a administração governamental dos interesses: o exemplo dos conselhos paritários**. Revista Estudos Políticos. n.5, p. 77-101, 2012/2.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 4ª, vol. 32. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. **Conselhos gestores na política social urbana e participação popular**. Caderno Metrópoles, p. 9-31, 2002.

\_\_\_\_\_. **Os conselhos municipais e a gestão urbana**. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz RIBEIRO; AZEVEDO, Sergio de. **Governança Democrática e Poder Local**. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2004.

GOMES, Patrícia. **Conselho Municipal de habitação: Uma experiência de participação popular na cidade de Goiânia Macedo**. Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia. 25 a 27 de Abril de 2007. Disponível em: <[www.sociologis.ufsg.br/npms/patrica\\_gomes\\_macedo.pdf](http://www.sociologis.ufsg.br/npms/patrica_gomes_macedo.pdf)>. Acesso em 6 de fev. de 2013.

HOLANDA, Ana Carolina Guedes. **Avanços e Limites da Nova Política de Habitação e Interesse Social. Seminário nacional de governança urbana e desenvolvimento metropolitano**. Seminário nacional de governança urbana e desenvolvimento metropolitano. 01 a 03 de setembro de 2010. Disponível em: <[www.cchla.ufrn.br/.../cdrom/ST7\\_Anna.pdf](http://www.cchla.ufrn.br/.../cdrom/ST7_Anna.pdf)>. Acesso em 08 de jul. de 2013.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma interpretação teórico metodológica**. São Paulo: CELATS/Cortez, 1988.

LÊNIN, Vladimir LLitch. **Como Iludir o Povo**. São Paulo: Global Editora, 1979

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

\_\_\_\_\_. **O Ministério das Cidades e a Política nacional de Desenvolvimento Urbano**, de 12 de Fev de 2006. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/13\\_ensaios12.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/13_ensaios12.pdf)>. Acesso em: 02 de jul de 2013.

MARICATO, Ermínia; SANTOS JUNIOR, Orlando. **Participação democrática e direito à cidade** (2006). Disponível em <[http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/partic\\_democratica\\_e\\_direito\\_a\\_cidade.pdf](http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/partic_democratica_e_direito_a_cidade.pdf)>. Acesso em: 10 de ago. 2013.

MARTORANO, Luciano Cavini. **Democracia burguesa e apatia política**. Revista eletrônica Crítica Marxista. v. 24. Campinas: 2007. disponível em: <[http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos\\_biblioteca](http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca)>. Acesso em: 30 de outubro de 2013.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosófico e outros textos escolhidos**. 4ª ed. Vol. 1. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã (Feuerbach)**. 4ª ed. São Paulo: HUCITEC, 1984.

MONTAÑO, Carlos; e DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. 3 ed. (Biblioteca Básica do Serviço Social, v.5). São Paulo: Cortez, 2011

OLIVEIRA, Virgílio C. da Silva; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia A. R. de. **Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil**. Rio de Janeiro, Cadernos EBAPE BR, v. 8, nº 3, art. 3, set. 2010.

PATEMAM, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. **As Armadilhas do Pacote Habitacional**. Vers. artigo. Le Monde Diplomatique Brasil. 05 de Março de 2009. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>>. Acesso em: 13 de jul. 2013.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Edição: Nelson Jars Garcia. Tradução: Rolando Roque da Silva. Prod. versão para e- Books. 1947 -2002.

SADER, Emir. Prefácio. In: GUIMARÃES, Juarez **Democracia e marxismo: crítica à razão liberal**. São Paulo: Xamã, 1998.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e Governo Local: Dilemas da Reforma Municipal do Brasil**. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2001.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz RIBEIRO; AZEVEDO, Sergio de. **Governança Democrática e Poder Local**. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2004.

SOARES, José Arlindo; GONDIM, Linda. Novos Modelos de Gestão: Lições que vem do poder local. In: SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Sílvia **Os Desafios da Gestão Municipal Democrática**. São Paulo: Cortez, 2002.

SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Sílvia. **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 2002.

TATAGIBA, Luciana. **Conselhos gestores de Política Pública: aprofundando o debate**. Revista Sociologia e Política, n. 25, p. 209-213, nov. 2005.

## **APÊNDICES**

## APÊNDICE 1

## ROTEIRO DA ENTREVISTA:

1. Por que foi criado o CMHIS? Em qual contexto?
2. Em sua opinião qual o papel do CMHIS no período de sua criação? Quais seus principais objetivos?
3. Nesses oito anos de atuação, quais as principais conquistas do CMHIS?
4. Houve mudanças nos objetivos do CMHIS?
5. No período atual, quais as principais atribuições do CMHIS?
6. Como o CMHIS vem atuando hoje em cada uma de suas atribuições? (no âmbito do Controle Social, na fiscalização do FNHIS? E elaboração do PMHIS?)
7. Como você avalia hoje, o papel do CMHIS em relação a Política de Habitação de Interesse Social em Belém?
8. O que se manteve nesses oito anos de CMHIS em relação aos objetivos principais?
9. Em sua opinião o CMHIS consegue manter autonomia na sua atuação em relação à Secretaria de Habitação do Município?
10. Como está a correlação de forças no CMHIS em relação ao fortalecimento dos Movimentos Sociais?

## APÊNDICE 2

## MODELO DE AUTORIZAÇÃO DE USO SOM E VOZ

## TERMO DE AUTORIZAÇÃO

Pelo presente instrumento, eu, abaixo identificado, autorizo voluntariamente e graciosamente a Eneida Barbosa Parente, CPF 43159516253, Discente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará, a utilizar a minha voz e imagem, bem como as informações por mim fornecidas. Esta autorização inclui o uso de todo o material criado que contenha a minha voz, imagem e informações por mim fornecidas à Eneida Barbosa Parente, da forma que melhor lhe aprouver, na pesquisa para elaboração da Dissertação intitulada “A Atuação do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social em Belém”.

Belém, 12 de setembro de 2012.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_

### APÊNDICE 3

## REGISTRO FOTOGRÁFICO DA CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – BELÉM/ PA.



Foto 1 – Baner com a programação da Conferência Municipal de HIS.

Fonte: Acervo Pessoal da Autora, 2012



Foto 3- Plenária da Conferência Municipal de HIS

Fonte: Acervo Pessoal da Autora, 2012



Foto 2 – Mesa de abertura da Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social em Belém.

Fonte: Acervo Pessoal da Autora, 2012



Foto 4 – Grupo de Trabalho

Fonte: Acervo Pessoal da Autora, 2012



Foto 5 – Grupo de Trabalho

Fonte: Acervo Pessoal da Autora, 2012