



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Maio de 2011
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA HABITACIONAL: A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES DO PARÁ

André Maurício Costa dos Santos (Autônomo) - andremcs@gmail.com

Arquiteto e Urbanista

Anna Carolina Gomes Holanda (UFPA-UFPA) - acholanda@hotmail.com

Arquiteta e Urbanista. Mestranda em Planejamento do Desenvolvimento NAEA-UFPA. Arquiteta da Companhia de Habitação do Estado do Pará.

Marcília Regina Gama Negrão (IDESP-PA) - marcilianegrao@yahoo.com.br

Arquiteta e Urbanista. Mestre em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Pará. Pesquisadora do Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará - IDESP.

1. Introdução

A discussão sobre a reforma urbana no país tem ganhado corpo, motivada pelos diversos problemas enfrentados nas cidades brasileiras, espaços de desigualdade e exclusão que impõem efeitos perversos, principalmente sobre as camadas mais pobres da população, obrigada a encontrar formas, geralmente inadequadas, de sobrevivência, moradia, transporte. Tal debate tem sido protagonizado por movimentos sociais, alcançando algumas conquistas perante o arcabouço jurídico/institucional brasileiro, dentre elas a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e de espaços de participação da sociedade civil organizada, como os Conselhos das Cidades.

Os conselhos compreendem expressões de um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, por meio da ampliação da esfera pública, esta entendida como um lugar de mediação institucional da participação organizada da sociedade civil e representantes da sociedade política. A dinâmica societária dos conselhos setoriais fortalecem os espaços de representação da sociedade civil e passou a exigir que os próprios espaços de gestão das políticas públicas fossem ampliados, incluindo novos sujeitos políticos e possibilitando o acesso à população em locais onde se tomam decisões políticas. Tem-se uma requalificação da temática da participação, relacionada à construção de um novo paradigma denominado **participação cidadã**, cujo foco não é apenas as camadas populares, mas a sociedade em geral. O conceito de participação cidadã é lastreado pela universalização dos direitos, na ampliação do conceito de cidadania para além da dimensão jurídica e em um novo entendimento do papel do Estado, remetendo a definição das políticas públicas a partir de um debate público. Há ênfase nas políticas públicas, pois Estado e sociedade política possuem papel importante na articulação dos canais de participação. (GOHN, 2004)

Este trabalho faz um balanço do espaço de participação cidadã relacionado à política de habitação no Estado do Pará, o Conselho Estadual das Cidades do Pará, formado a partir da criação de um novo arranjo institucional implementado no Estado a partir de 2007. Primeiramente apresenta-se o quadro nacional referente à Habitação de Interesse Social; segue para os reflexos da política nacional na esfera estadual e por fim faz-se um balanço da atuação do ConCidades/PA.

2. A Nova Política Nacional de Habitação de Interesse Social

É significativo o avanço ocorrido na última década na formulação da Política de Habitação Social brasileira, graças ao ingresso do tema na agenda governamental, após décadas de acúmulo no debate entre movimentos sociais, entidades de classe, e outras instituições políticas, sobre a reforma urbana.

Em meados da década de 1980, dentro do processo de abertura do governo militar, se fortalecem entidades de profissionais, acadêmicos, comunitários, mutuários em torno da discussão das lutas e conflitos urbanos, que constituíram o Movimento de Reforma Urbanaⁱⁱ. Valente (2006, p.169) afirma que essas discussões alinhavam-se em torno de um projeto que se convencionou chamar de modelo democrático de gestão de cidades definido por Santos Júnior e Wahl (2004 apud Valente, 2006) como:

(...) uma democracia que combina as instituições e as regras da delegação política, próprias do sistema representativo com as da democracia direta. Ao mesmo tempo, esse processo de mobilização social e de democratização do Estado tem como fundamentos éticos o combate às desigualdades sociais e a realização das reformas orientadas pelos princípios da justiça distributiva da riqueza, da renda e do poder.

Nesse sentido, a Constituição de 88 é um marco regulatório importante para o processo de gestão de cidades. Durante a discussão da nova Constituição Federal, encaminhou-se ao Congresso Constituinte, uma emenda popular sobre a reforma urbana, com 130.000 assinaturas. A emenda, após ter sido bastante reduzida no seu escopo, deu origem ao Capítulo II – Da Política Urbana na Constituição Federal de 1988, composta pelos artigos 182 e 183 (MARICATO, 1997; SOUZA, 2008).

SANTANA et al. (2010) avaliam que durante o período da redemocratização no Brasil, houve uma recorrência do tema da participação que transversava a concepção e a prática governamental, sobretudo pelo peso político dos movimentos sociais no acompanhamento das políticas públicas, particularmente as políticas de habitação.

A partir das argumentações de POULANTZAS (1980 apud Valente, 2006), as autoras entendem que as conquistas democráticas vistas naquele período, correspondiam ao jogo de forças políticas entre classes e frações de classe, onde os movimentos sociais e o conjunto das organizações políticas da sociedade conseguiram construir uma lógica participativa que atravessou a estrutura do Estado, mesmo que este apresentasse limites orçamentários ao financiamento de políticas, incluía uma lógica participativa que acompanhava a concepção das mesmas. Nessa linha de argumentação, foram realizadas experiências no Brasil de empreendimentos habitacionais que levavam em consideração as

necessidades e as opiniões dos usuários atendidos, desde a concepção, a construção da habitação e a organização comunitária (VALENTE, 2006; SANTANA et al., 2010).

Nesse contexto, apesar da ausência ou insuficiência da ação do Governo Federal na política habitacional na década de 1990 e início da seguinte, ocorreram avanços no setor neste período, devido às experiências inovadoras de gestões municipais e à forte movimentação da sociedade civil organizada; essa etapa preparou o terreno para o momento subsequente, de reorganização e fortalecimento da política nacional (CARDOSO, 2003; HOLANDA, 2010).

Na década de 2000 a Política de Desenvolvimento Urbano obteve conquistas importantes, tais como: a inclusão da moradia entre os direitos sociais na Constituição Federal através da Emenda nº 26, de 14/02/2000; a aprovação, após treze anos de tramitação, da Lei Federal 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, regulamentando os artigos da Constituição referentes à Política Urbana, instituindo os instrumentos necessários para a gestão do solo urbano, antiga reivindicação dos movimentos sociais; a criação do Ministério das Cidades e, logo em seguida, a formação do Conselho Nacional das Cidades - ConCidadesⁱⁱⁱ, que se constituiu em arena para a retomada da discussão de uma política habitacional voltada ao atendimento da população de menor renda, inspirada nas idéias defendidas pelo Movimento de Reforma Urbana.

Especificamente em relação à Política de Habitação, o principal marco legal teve origem em 1992, quando movimentos populares encaminharam ao Congresso Nacional o primeiro projeto de lei de iniciativa popular (mecanismo instituído pela Nova Constituição Federal) para a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular – PL 2.710/92, com a assinatura de 800.000 eleitores de todo país (MARICATO, 1997). Em 2005 o PL foi aprovado como a Lei 11.124/2005, criando o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e o Conselho Gestor do FNHIS. O novo Sistema tem por princípio a articulação das três esferas de governo, visando o fortalecimento institucional, e utilização dos recursos do FNHIS e do FGTS, fazendo um mix de recursos onerosos e subsidiados. Maricato (2005) ressalta a estratégia na qual se baseia o novo sistema:

Essa construção foi inspirada na tese desenvolvida no Projeto Moradia, elaborado no ano de 2000, no Instituto Cidadania, que previa também a construção do Ministério das Cidades e a elaboração de uma Política Urbana com as propostas setoriais de saneamento, transporte/trânsito e planejamento territorial além da habitação. A estrutura da tese é relativamente simples e óbvia apesar de original: ampliar o mercado privado (restrito ao segmento de luxo) para que este atenda a classe média e concentrar os recursos financeiros que estão sob gestão federal nas faixas de renda situadas abaixo dos 5 salários mínimos onde se concentra 92% do

déficit habitacional e a grande maioria da população brasileira (MARICATO, 2005, p.1).

Segundo balanço do Governo Federal, no período de 2003 a 2008 foram investidos R\$ 67,8 bilhões em habitação, contemplando 3,1 milhões de famílias, sendo que 79% dos beneficiários com renda mensal até 5 salários mínimos (BRASIL: 2009, p.44). Ocorreu a alocação de recursos para subsidiar a produção de habitação para famílias com renda de zero a três salários mínimos, permitindo a diversificação de atores sociais tomadores de recursos dos programas habitacionais federais (Crédito Solidário, Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social e Produção Social da Moradia), ou seja, entidades sociais tornaram-se executores da política habitacional, assim como os municípios, estados e o setor privado (Brasil, 2010).

O volume de recursos em programas federais cresceu consideravelmente a partir de 2007, quando o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC Habitação foi lançado, voltado para intervenções em assentamentos precários, somado às seleções para projetos habitacionais através do FNHIS, empregando recursos de fontes onerosas e não-onerosas.

Entretanto precisamente neste ponto, teve início o estabelecimento das exceções à política; na medida em que o volume de recursos cresceu com o PAC a partir de 2007, as decisões saíram do Ministério das Cidades, e a coordenação do Programa foi assumida pela Casa Civil federal e pela Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. O MinCidades tornou-se gestor da política, e a produção de habitação foi mais uma vez adotada pela equipe econômica como alavanca de desenvolvimento, mas agora, diferentemente da período de atuação do Banco Nacional de Habitação, havia um desenho institucional que permitia o reconhecimento das necessidades e interesses de outros segmentos além das construtoras. Entretanto, o PAC assume proporções ainda maiores após a crise econômica de 2008, com aportes sucessivos de recursos e articulação com os mecanismos de operação da política em construção – FNHIS, recursos disponíveis para saneamento via FUNASA ou FGTS, e as deliberações a respeito da operação desses recursos tornaram-se estratégicas a tal ponto que todo o seu monitoramento foi encampado pelo comitê gestor do PAC, de modo dissociado da operação do Conselho das Cidades (Brasil, 2010b).

O Programa Federal Minha Casa Minha Vida – MCMV, lançado em 2009, é o maior exemplo de derivação das proposições do SNHIS, estruturado como medida anticíclica; seu plano de ação original recebeu diversas críticas de acadêmicos e organizações ligadas ao Movimento de Reforma Urbana, por sua sistemática dispensar o controle social através dos espaços instituídos no SNHIS (ROLNIK e NAKANO, 2009; CARDOSO, 2009). As críticas

têm exercido sua função, e desde sua divulgação, diversas modificações já ocorreram na sistemática do Programa, principalmente advindas das demandas e discussões no âmbito do ConCidades.

Em que pesem as contradições do Governo Federal na área habitacional, como no caso do SNHIS versus MCMV, os avanços no setor são reconhecidos, mas demonstram a vulnerabilidade da produção de habitação e da cidade às estratégias de acumulação do capital, que ascendem sobre governos e justificam as exceções às políticas que vinham sendo pactuadas coletivamente, confirmando a tese de Oliveira (2003), e colocando sob risco a concepção de planejamento e os instrumentos de monitoramento da Política Habitacional.

3. Os reflexos da Nova Política Habitacional no Pará

No contexto estadual, a adesão do Pará à Política Nacional de Habitação se deu dois anos após a criação do SNHIS. Em janeiro de 2007, quando formalizou sua adesão ao SNHIS, o Governo do Estado do Pará se comprometeu em estruturar o seu Sistema de Habitação de Interesse Social – SEHIS, criar o Fundo e o Conselho Gestor, conforme as exigências do Sistema Nacional. Posteriormente, por ocasião da preparação da 3ª Conferência Estadual das Cidades em 2007, organizada pelo Governo Estadual^{iv}, a formação do Conselho Estadual das Cidades foi pautada, seguindo os moldes do ConCidades federal, com o objetivo discutir o planejamento e execução das quatro políticas urbanas, e de funcionar como a instância que proporcionaria a integração das mesmas no âmbito estadual.

Após diversas discussões, chegou-se a um projeto de Lei do SEHIS, vinculado à criação do Conselho Estadual das Cidades do Pará – ConCidades/PA. No arranjo institucional proposto no Projeto de Lei (Figura 1), o Conselho apareceria como a instância central do sistema, ligado à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Regional - SEDURB, com a função de proporcionar um fórum participativo para a discussão e construção de políticas públicas urbanas, onde a sociedade organizada e os movimentos populares seriam incentivados a fortalecer sua atuação, podendo ainda acessar os recursos do FEHIS a partir de entidades, cooperativas, associações, entre outros, representando a parceria do governo e da sociedade (PARÁ, 2007).



Figura 1 - Fluxograma do Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social
Fonte: PARÁ, 2009.

Após a aprovação na 3ª Conferência Estadual das Cidades, o Projeto de Lei foi encaminhado à Assembleia Legislativa e aprovado em 2008. A Lei 7087/08 instituiu o SEHIS, o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social - FEHIS, o Conselho Gestor do FEHIS e o ConCidades/PA. De acordo com a Lei o ConCidades/PA possui caráter deliberativo e fiscalizador no que se refere às questões das políticas estaduais de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento básico e de mobilidade urbana e caráter consultivo nas demais áreas.

Seguindo a orientação da Resolução nº13 do Conselho das Cidades de âmbito nacional, a participação da sociedade civil no Conselho Estadual das Cidades é de 60%, divididos em: 9,8% das vagas para entidades de trabalhadores, 9,8% para entidades empresariais, 6,6% para entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, 4,8% para organizações não-governamentais e 26,2% para movimentos sociais.

O ConCidades-PA ainda se divide em quatro câmaras de debate e atuação: a) Câmara Setorial de Habitação; b) Câmara Setorial de Saneamento Básico; c) Câmara Setorial de Mobilidade e Transporte e d) Câmara Setorial de Programas Urbanos.

Quanto ao Conselho Gestor do FEHIS, os representantes da sociedade civil seriam eleitos entre as entidades integrantes do ConCidades/PA, e sua composição obedeceria a

mesma proporcionalidade do ConCidades nacional. Sua principal função, conforme Artigo 11 da Lei 7087/08 seria “gerir e garantir o controle social das ações financiadas com recursos do FEHIS” (PARA, 2008), inclusive aprovar planos de alocação de recursos, bem como planos de aplicação e metas anuais, normas de operacionalização de programas, regras para acesso aos recursos por agentes operadores, monitoramento e avaliação dos resultados da implementação da política.

Além da reconfiguração institucional da Política Estadual de Habitação, vale destacar que desde 2007, o volume de investimentos na área habitacional cresceu significativamente, acompanhando o cenário nacional. O Governo do Estado, através da SEDURB e da Companhia de Habitação do Estado do Pará – COHAB, captou recursos para intervenção em assentamentos precários na RMB, Castanhal e Marabá através do PAC. A COHAB, órgão executor da política habitacional, ainda acessou recursos do FNHIS e Pró-Moradia, e passou a utilizar o Programa Credicasa^v em parcerias com movimentos populares para produção habitacional. Em 2009, a Companhia estabeleceu parcerias com empresas privadas para participar do Programa Minha Casa Minha Vida.

A ampliação da atuação da COHAB é ressaltada em relatório institucional:

Comparando-se o atual momento com resultados anteriores, observa-se que em 40 anos de funcionamento a COHAB atendeu 73.012 famílias com diversos produtos habitacionais, e as ações em andamento, relativas ao quadriênio 2007-2011, atenderão 49.502 famílias, alcançando 67% dos resultados de quatro décadas em apenas quatro anos. Outra observação que permite visualizar a ampliação de atendimentos, é a comparação com o período imediatamente anterior, 2002 a 2006, quando a COHAB atendeu 27.408 famílias, verificando-se que os contratos em andamento, referentes ao período 2007-2011, permitirão ampliar mais que 80% do total de beneficiários (PARÁ, 2010, p. 124).

Assim como no nível federal, o Governo Estadual também apresentou avanços quanto ao volume de investimentos, nova configuração institucional, parceria com organizações sociais e empresas privadas. Mas nesse contexto, até que ponto os espaços de controle social instituídos influenciaram na implementação local da Política Estadual de Habitação?

4. A Atuação do ConCidades/PA na Política Estadual de Habitação

Analisando a atuação do ConCidades/PA tomamos como base as reflexões de Maricato (2006) ao considerarmos que:

(...) a política nacional não se esgota na política federal. A definição da política nacional vai além quando exige uma construção que incorpora os três níveis de governo e outros poderes do Estado, além da chamada sociedade civil. A cooperação federativa é fundamental especialmente se considerarmos a política urbana que tem as competências constitucionais distribuídas pelos municípios, governos estaduais e governo federal. A participação da sociedade civil por meio da representação de interesses diversos tem o papel de garantir, em primeiro lugar a inclusão, no debate democrático, daqueles que estiveram historicamente alijados das discussões sobre os rumos do país e em segundo lugar fazer aflorar os conflitos de interesses e dar a eles um tratamento democrático o que é inédito em nossa sociedade, na escala considerada (MARICATO, 2006, p.1).

A atuação do ConCidades/PA na Política Estadual de Habitação se deu através da Câmara Setorial de Habitação do Conselho Estadual das Cidades, dentre os assuntos tratados destacamos como principais :

a) a elaboração do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social – PEHIS^{vi}, o qual, o ConCidades-PA integrou e aprovou todas as etapas do PEHIS, iniciando pela definição da metodologia e formação do Grupo de Trabalho de Acompanhamento do PEHIS (GET-PEHIS) até a aprovação da minuta do Projeto de Lei da Política Estadual de Habitação de Interesse Social - POLHIS^{vii} que foi apresentada aos delegados e demais participantes presentes na 4ª Conferência Estadual das Cidades, ocorrida nos dias 16, 17 e 18 de abril de 2010;

b) A política de realocação do Estado, aprovada e manifestada pela Resolução Nº 02, de 10 de dezembro de 2008. Não obstante, a resolução necessitava de uma manifestação pelo executivo por meio de ato administrativo, para que seus efeitos fossem claramente definidos dentro da estrutura do governo, delegando atribuições a determinados órgãos, o que não ocorreu;

c) A apresentação pela COHAB-PA dos Projetos Pré-selecionados para o FNHIS 2009 (regularização e integração de assentamentos precários – ampliação PAC). Tais projetos foram aprovados na Câmara de Habitação sob condição de que, caso selecionados pelo Ministério das Cidades, fossem detalhados para o ConCidades-PA quanto ao projeto físico e social, o que não ocorreu efetivamente. Aqui, vale destacar que uma das motivações do Governo para a exposição dos projetos ainda em fase preliminar era o fato de que a comprovação da discussão nos conselhos, através de atas, consistia num dos critérios para seleção dos empreendimentos junto ao Ministério das Cidades.

Dentre os Grupos de Trabalho, Comissões ou representações relacionados diretamente à Política Habitacional destacamos:

- 1) Acompanhamento da Elaboração do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social – PEHIS (GT-PEHIS): Coordenado pela Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB-PA), teve sua atividade concluída e foi encerrado;
- 2) Conselho Gestor do Fundo Estadual para Habitação de Interesse Social (CGFEHIS): não teve definição de órgão coordenador e não foi implantado;
- 3) GT de Acompanhamento do MCMV (GT MCMV): seria coordenado pela Secretaria de Estado de Governo (SEGOV^{viii}), todavia não foi implantado;
- 4) GT de Acompanhamento dos Projetos do PAC (GT PAC): coordenado pela Unidade Gestora do PAC, da Secretaria de Estado de Governo, a princípio esta em funcionamento, todavia o conselho atualmente está em período de transição para novo mandato. Este GT reuniu-se apenas três vezes e suas pautas trataram de apresentação e mediação de problemas em projetos já em andamento, sem abordar projetos ainda em desenvolvimento, como os destinados ao PAC2;

Percebe-se que das instâncias e representações acima descritas, os que significam intervenção direta na definição de recursos, acompanhamento de obras ou consequências de curto prazo, ou não foram implantados, ou não tiveram continuidade, ou sua atuação foi fraca e insipiente.

Nesse ponto, é interessante destacar que as próprias contradições da Política Nacional de Habitação induzem a dois tipos de espaços de participação, que nem sempre se articulam, como tem acontecido no Pará: de um lado, os Programas do FNHIS exigem a formação e comprovação de atuação dos conselhos de habitação ligados aos fundos de habitação, que deveriam ser instituídos por Estados e Municípios como condição para ter acesso a recursos; de outro, as obras com recursos do PAC, tem como exigência da sistemática a formação das comissões de acompanhamento de obras (CAO), composta por moradores da área sob intervenção.

Refletindo sobre a atuação das CAOs nas obras do PAC sob responsabilidade da COHAB, Santana et al. (sem data) avaliam o significado da participação popular neste contexto, e citando Ribeiro (2000), aponta-se que no Brasil as experiências atuais estão mais relacionadas: ao controle social dos gastos públicos, sob discurso de impedir desperdícios, corrupção e desvios de verbas; e a participação no acompanhamento das obras tendo vista o barateamento dos custos e a articulação de projetos, do que propriamente a vinculação ao exercício da cidadania, como mecanismos da reivindicação de direitos, sendo a atuação da sociedade organizada imprescindíveis para alavancá-los. Se observarmos a particularidade da participação popular em projetos habitacionais, podemos afirmar que essa demanda está orientada por uma perspectiva neoliberal, onde as cidades

por serem considerados *locus* privilegiado da produção e reprodução capitalista, devem ser infraestruturadas em vistas de atrair os mais variados investimentos capitalistas (VAINER, 2002; SANCHES, 2001). Nesse sentido, a participação do ConCidades/PA na aprovação dos projetos vem se configurando apenas como uma formalidade para a captação de recursos.

Avaliando, sua atuação, por ocasião da construção do Texto Base da 4ª Conferência das Cidades, o próprio ConCidades/PA identifica algumas dessas limitações:

1. Apesar da representatividade diversificada, identifica-se pouca articulação ente segmentos que compõe o ConCidades-PA, prejudicando o exercício do papel fiscalizador e propositor do Conselho; (...)
2. O Conselho das Cidades de âmbito nacional não é instituído por lei e nem é deliberativo, levando à conclusão de que **legalmente, frente ao nacional, o Conselho Estadual é mais avançado**. Todavia muitos **projetos e ações relativos ao Desenvolvimento Urbano ainda não são apresentados ao Conselho**, tais como Ação Metrópole, PAC, MCMV e o Programa de Regularização Fundiária, desenvolvido em parceria com a SPU;
3. É necessário **identificar claramente a área de ação das diversas instâncias de controle social** que possuem relação com o desenvolvimento urbano, buscando uma ação integrada, tais como o Conselho de Desenvolvimento Regional Sustentável (fruto do processo de elaboração dos Planos Regionais de Desenvolvimento Sustentáveis), o Conselho do Territórios de Cidadania, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e principalmente o Conselho do **Planejamento Territorial Participativo**;
4. Existe esforço em discutir de forma integrada as temáticas de habitação, saneamento, mobilidade e planejamento urbano a partir das Câmaras Setoriais e das discussões que são trazidas ao Plenário do ConCidades-PA. Todavia o **funcionamento das câmaras é irregular**. A atuação das Câmaras Setoriais seria afetada pela estrutura organizacional dos órgãos envolvidos, considerando que, diferentemente dos Comitês Técnicos do Conselho das Cidades de Âmbito Nacional, que são coordenadas pelas Secretarias Nacionais subjugadas a um órgão, o Ministério das Cidades, as Câmaras Setoriais são coordenadas por diferentes órgãos, sendo dois da administração indireta;
5. Outro fator importante para a boa atuação das Câmaras é promover a **qualificação dos conselheiros envolvidos**, como forma de valorizar as Câmaras Setoriais;
6. Necessidade de definir **claramente fluxo de trâmite das resoluções do ConCidades-PA** e qual a responsabilidade dos órgão envolvidos com a temática urbana (SEGOV-CPSIT, SEDURB, COHAB, SETRAN, COSANPA) no encaminhamento do conteúdo das resoluções; (...)
7. O Estado possui lei de criação do **Conselho Gestor e do Fundo de Habitação de Interesse social**, todavia o conselho gestor ainda não foi instalado (CONFERÊNCIA ESTADUAL DAS CIDADES DO PARÁ, 2010, p. 8 a 10, grifo do autor)

Sobre as limitações anotadas pelo próprio ConCidades/PA, ressalta-se a indicação quanto aos projetos do Governo Estadual de maior envergadura relacionados ao desenvolvimento urbano e que não foram apresentados e discutidos no Conselho,

demonstrando que a gestão e acompanhamento da aplicação de recursos teve pouca expressão na fase inicial deste espaço de participação. Além disso, é citada a sobreposição de atribuições com outros espaços de controle social, também em nível estadual, e que se articulam também com políticas de desenvolvimento urbano, gerando instâncias que acabam por conflitar e se enfraquecer. Sobre esse aspecto, e com base em Gohn (2004), destaca-se **a necessidade de articulação com outras estruturas conselheiristas**, e não apenas com as instâncias citadas no texto, mas também com os conselhos de discussão das temática urbana existentes ou em formação na esfera municipal, posto que não houveram iniciativas sistemáticas e estruturadas de diálogo/apoio a esses espaços. Perde-se portanto a oportunidade de construir um trabalho em rede, fator que seria importante considerando a extensão territorial do Estado do Pará e as disparidades de seus cenários.

Ainda sobre as limitações apontadas, não foram promovidas atividades diretamente direcionadas para a **capacitação** dos conselheiros, prejudicando a formação de um espaço legítimo de participação cidadã, posto que, conforme afirma Gohn (2004), a capacitação seria uma das condições *sine qua non*. No que se refere às **condições de funcionamento**, observou-se que apesar de existir uma estrutura de Secretaria Executiva, ela seria insuficiente para as competências apontadas pelo regimento do Conselho. Eram assegurados o custeio referente à participação nas reuniões ordinárias e extraordinárias do plenário do Conselho para os integrantes dos segmentos de Trabalhadores, ONGs e Movimentos Populares que residissem fora da Região Metropolitana de Belém. Entretanto, para outras atividades, como reuniões de Grupo de Trabalho, não havia custeio, o que resultava em baixa participação nestes eventos. A não garantia de recursos para deslocamento e hospedagem prejudica a “participação autônoma da sociedade” (MARICATO e SANTOS JUNIOR, 2006, p. 13) e, em consequência, consolidação do conselho como espaço de participação da sociedade organizada.

Por fim, analisando a atuação do ConCidades/PA na Política Estadual de Habitação observamos um avanço em relação à discussão das especificidades do planejamento dentro de uma perspectiva regional, que se concretizou na elaboração do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) e seu subproduto, a minuta da Política Estadual de Habitação de Interesse Social (POLHIS). Por outro lado, o Conselho Gestor do FEHIS, importante espaço de controle social instituído por Lei, não foi efetivado, o que deixou o desenho do arranjo institucional prejudicado, já que o braço mais ligado à operacionalização das ações não se efetivou. Além disso, destaca-se a falta de articulação entre o ConCidades/PA e as instâncias de participação do PAC, responsáveis pelo

acompanhamento das obras, desvinculando o planejamento de ações da Política da execução das obras.

5. Considerações finais: avanços e limites nos espaços de controle social da Política Estadual de Habitação

A política habitacional brasileira vive um momento de revigoração e renovação, marcada pela reestruturação institucional, ampliação e diversificação de recursos. Muitos dos avanços alcançados estão diretamente relacionados à atuação dos movimentos sociais ligados ao Ideário da Reforma Urbana, que foram galgando conquistas paulatinamente, desde o processo de redemocratização do país.

Nesse contexto, destaca-se a importante posição hoje ocupada pelo Conselho das Cidades nacional que tem influenciado em definições estratégicas do Ministério das Cidades, tais como a programação orçamentária para ações e atividades do órgão governamental, regulamentação de programas habitacionais, inclusive tendo papel significativo para a instituição da Lei Federal 11.124/2005 que criou o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, ou seja, tem participado na elaboração e acompanhamento das políticas urbanas de âmbito do Governo Federal. Por outro lado, o Conselho Gestor do FNHIS, tem tido atuação efetiva na regulamentação e operacionalização dos programas do Fundo, também constituindo-se em importante espaço de controle social no âmbito federal.

Do ponto de vista governamental, a capacidade de execução das obras dentro do tempo político de um mandato era capital, e a superação de entraves fundiários, jurídicos e técnicos eram os grandes obstáculos a serem vencidos. A busca de transparência do processo inspirou a criação de instâncias de monitoramento focadas nas comunidades e atores interessados no processo (i.e. as Comissões de Acompanhamento de Obra), operacionalmente ligadas ao PAC mas sem articulação institucional com o Conselho das Cidades, criando uma separação acentuada entre a gestão do programa e a operação do Conselho. Destaque-se que a partir da contratação da primeira geração de obras do PAC, houve uma progressiva migração dos recursos disponíveis para a política habitacional para as gerações subseqüentes, e mesmo elementos da política, como o FNHIS, passaram a estar condicionados a complementação de obras em andamento dentro do PAC. Em termos práticos, institucionalizou-se a exceção à regra, e desta forma dissociou-se a alocação de recursos da apreciação de conselhos vinculados à política.

Quando observamos o cenário estadual, identificamos também avanços no que se refere ao novo arranjo institucional, que instalou o SEHIS em consonância com as

determinações da legislação federal. Também é significativo a ampliação dos investimentos na área da habitação de interesse social através dos órgãos do Governo Estadual. Porém, ao se deter mais detalhadamente sobre a questão do controle social e implementação da política pode-se identificar algumas fragilidades. Destaca-se que concomitantemente à estruturação da proposta do Conselho e do Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social, ocorreu a apresentação de pleitos ao governo federal dirigidos ao PAC na sua modalidade Urbanização de Assentamentos precários, que induzia uma estrutura de coordenação e monitoramento de ações espelhada naquela adotada pelo governo federal, gerando então um certo conflito entre instâncias de gestão da política habitacional, àquela relacionada ao SNHIS/FNHIS e outra relacionada aos projetos do PAC.

Outro importante ponto a ser destacado refere-se ao pouco espaço dado às instâncias de participação do Sistema Estadual de Habitação quanto à deliberação e acompanhamento da implementação dos recursos, notadamente a não formação do Conselho Gestor do Fundo Estadual, e a ausência da discussão de relevantes projetos de desenvolvimento urbano no Conselho Estadual das Cidades. Apesar da destacada atuação do ConCidades/PA na elaboração do Plano Estadual de Habitação e da minuta do Projeto de Lei da Política Estadual de Habitação de Interesse Social, a gestão dos recursos passou ao largo, ou ocorreu na fase de seleção de projetos em programas federais que valorizavam a comprovação de discussões junto aos conselhos. Diante dos pontos levantados, confirma-se, a partir da observação da experiência do Pará, o desafio de superar os limites da participação apenas instrumental ou formal, buscando meios para conseguir amadurecer a gestão participativa nas políticas públicas e alcançar efetivamente a participação cidadã.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério das Cidades. *Resultados, Projeções, Ações*. 2009.

_____. Ministério das Cidades. *Resultados, Projeções, Ações*. 2008. Disponível em: <www.cidades.gov.br>. Acesso em janeiro: de 2010

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Avanços e Desafios da Política Nacional de Habitação*. Brasília: MinCidades/SNH, 2010.

_____. *Decreto Nº 5.790*, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências.

_____. *Lei Federal 11.124, de 16 de junho de 2005*. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse

Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em www.cidades.gov.br, consulta em janeiro de 2009.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Entrevista para a FASE em 04/04/2009. *Programa Minha Casa Minha Vida está fora do Sistema de Habitação de Interesse Social*. Disponível em: <www.fase.org.br/v2/pagina.php?id=3108>. Acesso em: abril de 2009.

_____. Política Habitacional no Brasil. *Revista Proposta*, Rio de Janeiro: Fase, n.95, fev. 2003.

CONCIDADES-PA. Resolução Nº 01, de 19 de março de 2008. *Diário Oficial do Estado do Pará*, Belém, PA, 18 set. 2008. Disponível em: <http://www.ioepa.com.br/site/mat/mostraMateria2.asp?ID_materia=247495&ID_tipo=21>. Acesso em: 15 de agosto de 2010.

_____. Resolução Nº 02, de 10 de dezembro de 2008. *Diário Oficial do Estado do Pará*, Belém, PA, 16 mar. 2008. Disponível em: <http://www.ioepa.com.br/site/mat/mostraMateria2.asp?ID_materia=288126&ID_tipo=21>. Acesso em: 15 de agosto de 2010.

_____. Resolução Nº 03, de 20 de março de 2009. *Diário Oficial do Estado do Pará*, Belém, PA, 16 abr. 2008. Disponível em: <http://www.ioepa.com.br/site/mat/mostraMateria2.asp?ID_materia=295577&ID_tipo=21>. Acesso em: 15 de agosto de 2010.

_____. Resolução Nº 04, de 10 de setembro de 2009. *Diário Oficial do Estado do Pará*, Belém, PA, 16 out. 2009. Disponível em: <http://www.ioepa.com.br/site/mat/mostraMateria2.asp?ID_materia=340953&ID_tipo=21>. Acesso em: 15 de agosto de 2010.

_____. Resolução Nº 05, de 20 de março de 2009. *Diário Oficial do Estado do Pará*, Belém, PA, 24 nov. 2009. Disponível em: <http://www.ioepa.com.br/site/mat/mostraMateria2.asp?ID_materia=336153&ID_tipo=21>. Acesso em: 15 de agosto de 2010.

_____. Resolução Nº 06, de 10 de setembro de 2009. *Diário Oficial do Estado do Pará*, Belém, PA, 15 out. 2009. Disponível em: <http://www.ioepa.com.br/site/mat/mostraMateria2.asp?ID_materia=340535&ID_tipo=21>. Acesso em: 15 de agosto de 2010.

_____. Resolução Nº 07, [2010]. *Sem Título*, Belém, PA.

COHAB. Companhia de Habitação do Estado do Pará. *Relatório Anual de Atividades 2009*. Belém: 2010.

CONFERÊNCIA ESTADUAL DAS CIDADES DO PARÁ, IX. 2010, Belém-PA. *Texto Base Estadual*. Belém: [s.e], 2010.

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JUNIOR, Orlando et alii (orgs.) *Governança democrática e poder local*. Rio de Janeiro, Editora Revan, 2004, p. 57 – 93.

HOLANDA, Anna Carolina. *A Nova Política de Habitação de Interesse Social no Pará: avanços e limites*. Dissertação de Mestrado em desenvolvimento como requisito para obtenção do grau de mestre em Planejamento do Desenvolvimento no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA, Universidade Federal do Pará - UFPA, sob a orientação da Profª Drª Simaia Sales das Mercês e co-orientação da Profª Drª Ana Claudia Duarte Cardoso. Belém: 2010.

MARICATO, Ermínia. *A nova Política de Habitação*. [2005]. Disponível em: <www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos>. Acesso em: fevereiro de 2010.

_____. Reforma Urbana: Limites e Possibilidades Uma Trajetória Incompleta. In: RIBEIRO, Luis César de Queiroz; SANTOS, Júnior, Orlando Alves dos (Orgs.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades na crise*. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997 . p. 309-325.

MARICATO, Ermínia; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. In. *Teoria e Debate*, nº66, abril-junho, 2006.

NEGRÃO, Marcília; CARDOSO, Ana Cláudia; HOLANDA, Anna Carolina; SANTOS, André. O Novo Arranjo Institucional da Política Habitacional no Pará: avanços e limites nos espaços de controle social. In: Encontro da Sociedade Brasileira de Sociologia da Região Norte, 2., 2010, Belém. Anais..., Belém: [s.e], 2010.

OLIVEIRA, Francisco. O Estado e a Excessão – ou o Estado e a Excessão?. In. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, V.5, nº1, Maio de 2003.

PARÁ. Governo do Estado. *Diagnóstico Habitacional – versão para discussão*. Plano Estadual de Habitação de Interesse Social. Belém: setembro de 2009. CD-Rom.

_____. *Lei Estadual 7.087, de 16 de janeiro de 2008*. Dispõe sobre a criação do Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social - SEHIS, do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social - FEHIS, do Conselho Gestor do FEHIS e do Conselho Estadual das Cidades. Disponível em www.cohab.pa.gov.br, consulta em janeiro de 2009.

PARÁ. Governo do Estado. *Reflexões sobre um Panorâma Habitacional no Pará*. (documento não publicado produzido para discussão do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social). Belém: SEGOV, 2007.

PARÁ. Lei Estadual 7.087, de 16 de janeiro de 2008. *Diário Oficial do Estado do Pará*, Poder Executivo, Belém, PA, 18 jan. 2008. Disponível em: <http://www.ioepa.com.br/site/mat/mostraMateria2.asp?ID_materia=189352&ID_tipo=21>. Acesso em: 15 de agosto de 2010.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. *As Armadilhas do Pacote Habitacional*. Disponível em: <www.fase.org.br>. Acesso em: julho de 2009.

SANTANA, Joana Valente. *Banco Interamericano de Desenvolvimento e Política Urbana no Município de Belém: Tensões e Compatibilidades no Modelo de Gestão de Cidades e no Discurso da Participação Social*. Tese de Doutorado, 2006.

SANTANA, Joana Valente ; PERDIGÃO, Ana Kláudia de Almeida Viana; FELISBINO, Danielli de Araújo; RODRIGUES, Giselle Viegas Dantas; COSTA, Najara Mayla do Socorro

Veiga. *Projeto Participativo: inflexões na lógica das políticas urbanas*. XIII CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, agosto, 2010.

SANTANA, Joana Valente ; SÁ, Maria Elvira Rocha de.; CRUZ, Sandra Helena Ribeiro; CARDOSO, Welson de Souza. *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Participação Popular: novo discurso e velhas práticas na Política Habitacional em Belém-Pará*. Sem data.

SOUZA, M. L. de. *ABC do Desenvolvimento Urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

i Versão anterior deste trabalho foi apresentada no 2º Encontro da Sociedade Brasileira de Sociologia da Região Norte em setembro de 2010, Belém, Pará.

ii Movimento surgido na década de 1950, mas que ganhou força na década de 1980 durante o processo de redemocratização do país. O ideário da reforma urbana se refere a uma “reforma social estrutural, com uma muito forte e evidente dimensão espacial, tendo por objetivo melhorar a qualidade de vida da população, especialmente de sua parcela mais pobre, e elevar o nível de justiça social”; os objetivos específicos mais importantes da reforma urbana são: coibir a especulação imobiliária, reduzir o nível de disparidade sócio-econômico-espacial intra-urbana, democratizar o planejamento e a gestão do espaço urbano (SOUZA, 2008, p.112-113).

iii O ConCidades foi criado em 2004, é um órgão composto por representantes de diversos segmentos da sociedade civil e do poder público, tem caráter consultivo, é integrante da estrutura do Ministério das Cidades, tendo inclusive como uma de suas atribuições propor diretrizes e critérios para a distribuição do orçamento do Ministério das Cidades (BRASIL, 2006). Atualmente, apresenta papel relevante perante as definições de programas e ações do Ministério, constituindo-se em arena de disputa e negociação entre diferentes atores sociais a nível federal, no que se refere às políticas urbanas. Além disso, desde 2003 organiza o processo das Conferências das Cidades, tendo a 4ª edição ocorrido em junho de 2010.

iv No Pará ocorreram também quatro conferências das cidades, sendo que a segunda foi convocada e organizada pelos movimentos sociais, posto o desinteresse do poder público estadual. Em 2007, após mudança de gestão, o Governo do Estado tomou a frente da realização da 3ª Conferência das Cidades, ocasião em que foi constituída a composição para o Conselho Estadual das Cidades do Pará. A quarta edição ocorreu em abril de 2010.

v O Programa Cheque-Moradia que até 2006 estava voltado para o atendimento apenas de servidores estadual e famílias em situação de risco, a partir de 2007 passou a atender também o público em geral e parcerias com movimentos populares. Em 2009, ocorreu a mudança na denominação para “Programa Credicasa”.

vi O Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Pará (PEHIS-PA) foi elaborado sob a Coordenação da Companhia de Habitação do Estado do Pará – COHAB, em parceria com a SEDURB, SEGOV, Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP) e ConCidades-PA, com a consultoria de professores da Universidade Federal do Pará (UFPA).

vii Destaca-se que tal minuta consiste num documento inovador no contexto da Política Nacional, haja vista que propõe a instituição do PEHIS Pará por lei, tendo sido formulada, discutida e aprovada no âmbito do ConCidades/PA.

viii A Secretaria de Estado de Governo foi espelhada na Casa Civil federal, criada para garantir que os assuntos prioritários do governo tivessem andamento, e para oferecer uma instância de coordenação

dos órgãos pertencentes a um mesmo setor da administração. A Secretaria foi constituída por seis equipes vinculadas às câmaras técnicas, sendo a de Infra-estrutura uma delas, composta pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (Sedurb), Secretaria Estadual de Transportes (Setran), Secretaria Estadual de Obras Públicas (Seop), Companhia de Saneamento do Pará (Cosanpa), Companhia de Habitação do Pará (Cohab) e Agência Estadual de Regulação e Controle de Serviços Públicos (Arcon).