



OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS DO CIDADÃO

acompanhamento e análise das políticas
públicas da cidade de São Paulo

31



Habitação

controle social e
política pública

Instituto Pólis / PUC-SP

Observatório dos Direitos do Cidadão

acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de
São Paulo

31

Habitação

controle social e política pública

Outubro, 2007

Instituto Pólis/PUC-SP

Apresentação

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** é um instrumento para o exercício da cidadania. Seu objetivo é acompanhar e analisar a evolução das políticas públicas na cidade de São Paulo e tornar público o resultado de seu trabalho.

A existência de instâncias de participação na gestão municipal é uma conquista da sociedade que se mobilizou para criá-los e um avanço de governantes empenhados na construção de uma nova forma democrática de governar. Entretanto, sua transformação em efetivos órgãos de decisão colegiada ainda está em construção, e a divulgação de informações e análises sobre as políticas da cidade podem contribuir para esse processo.

Com base nesse diagnóstico e reconhecendo a importância destes Conselhos e demais mecanismos de participação para orientar o gasto público e as políticas específicas, segundo as prioridades determinadas pelas comunidades, o Instituto Pólis e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo decidiram unir esforços e criaram o **Observatório dos Direitos do Cidadão**.

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** faz o acompanhamento da execução orçamentária do município e das políticas de educação, saúde, moradia, assistência social e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. Seus relatórios periódicos são públicos e existem programas especiais de capacitação para as lideranças comunitárias que atuam nos espaços públicos de participação.

O trabalho do **Observatório dos Direitos do Cidadão** é coordenado pelo Instituto Pólis e pelo Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP e conta com a indispensável parceria dos núcleos de estudo e pesquisa do Programa de Pós-Graduação da PUC-SP

das áreas de Serviço Social e Educação: Seguridade e Assistência Social; Criança e o Adolescente; Movimentos Sociais; Saúde e Sociedade; Currículo, Estado, Sociedade.

Igualmente importante é a parceria estabelecida com a Central de Movimentos Populares (CMP), a União dos Movimentos de Moradia (UMM), a União dos Movimentos Populares de Saúde (UMPS) e o Fórum Municipal da Assistência Social (FMAS). Essas organizações compõem, junto com o Pólis e o IEE, o **Colegiado de Gestão do Observatório dos Direitos do Cidadão**, instância que tem por objetivo articular o desenvolvimento do projeto com as demandas das lutas sociais, refletindo-se na pauta das publicações.

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** conta com o apoio da Fundação Ford e se beneficia também do apoio da EED e da Novib ao Instituto Pólis. A OXFAM contribui para este projeto no que diz respeito à análise e ao monitoramento do orçamento público.

Através do **Observatório dos Direitos do Cidadão** colocamos à disposição da sociedade paulistana, especialmente de suas representações coletivas e comunitárias, informações e análises que visam colaborar para uma atuação mais efetiva e propositiva de suas lideranças na construção de um governo democrático e de uma vida melhor.

Essa sexta série de Cadernos tem como foco as políticas sociais nos dois primeiros anos da Gestão José Serra/Gilberto Kassab e a atuação dos conselhos municipais. O presente caderno, que faz considerações sobre programas destinados a Habitação, discute a co-relação entre a produção da política e ação do conselho de direitos, aportando elementos para a reflexão crítica sobre a participação cidadã nos espaços de deliberação das políticas públicas.



Instituto**Pólis**



Instituto de Estudos Especiais
da PUC/SP

Paula Freire Santoro
Renato Cymbalista
Ana Cláudia Chaves Teixeira
Luciana Tatagiba

Colaboração: José Augusto da Luz Ribeiro,
Francisco Comarú, André Kobashi, Carla
Menezes e Patrícia de Menezes Cardoso

CATALOGAÇÃO NA FONTE

Habitação: controle social e política pública / [Renato Cymbalista... et al.]. – São Paulo: Instituto Pólis, 2007. 120 p. – (Série Observatório dos direitos do cidadão. Acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo; 31)

Outros autores: Paula Freire Santoro, Luciana Tatagiba, Ana Cláudia Chaves Teixeira.

1. Habitação – São Paulo (SP). 2. Habitação popular – São Paulo (SP). 3. Políticas públicas – São Paulo (SP). I. Cymbalista, Renato II. Instituto Pólis. III. Título.

CDU 351.778.5(816.11)

Ficha catalográfica elaborada pelo Bibliotecário Carlos José Quinteiro CRB8 5538

COLEGIADO DO OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Ana Maria P. Santos (Fórum de Assistência Social da Cidade de São Paulo)

Maria das Graças Xavier (Central de Movimentos Populares)

Marivalda Santos Cunha (União dos Movimentos Populares de Saúde)

Sidnei Eusébio Pita (União dos Movimentos de Moradia)

William Lisboa (Fórum de Assistência Social da Cidade de São Paulo)

SÉRIE OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Coordenação da série: Anna Luiza Salles Souto e Rosangela Paz

Equipe: Agnaldo dos Santos, Lizandra Serafim e Mateus Bertolini de Moraes

Produção editorial: Iara Rolnik Xavier

Revisão de texto: Tomás Bastian

Projeto gráfico: Bamboo Studio

Diagramação: Silvia Amstalden

Fotolito e impressão: Maxprint Editora e Gráfica Ltda.

Sumário

Habitação – avaliação da política municipal 2005-2006	9
1. Introdução	11
2. Compreendendo a política habitacional em São Paulo	16
3. Pontos para reflexão	48
Bibliografia	53
Notas	57
O papel do CMH na política de habitação em São Paulo	61
1. Introdução	63
2. Desenho institucional: competências e dinâmica de funcionamento	72
3. Ampliando a perspectiva: a trajetória do CMH	77
4. O CMH e a produção de decisões: uma análise das resoluções	88
5. Em foco a segunda gestão do CMH (2005-2007)	91
6. Conclusão	106
Bibliografia	111
Notas	113

Habitação – avaliação da política municipal 2005-2006

Renato Cymbalista¹

Paula Freire Santoro²

Colaboração: José Augusto da Luz Ribeiro, Francisco Comarú, André Kobashi, Carla Menezes e Patrícia de Menezes Cardoso

1. Introdução

Os graves problemas de habitação da cidade de São Paulo são bastante conhecidos. Em uma população de 10 milhões de habitantes, a população favelada do município foi calculada em 1,16 milhão de pessoas, cerca de 11% da população total (CEM, 2002). As regiões que vêm apresentando maiores crescimentos populacionais no município são as periferias, que de forma geral são as áreas com mais restrições ambientais à ocupação e com menos infra-estrutura na cidade, enquanto as regiões que apresentam melhor infra-estrutura e equipamentos vêm perdendo população. Da mesma forma, a população favelada cresceu na década de 1990 a taxas de 2,97% ao ano, enquanto a população da cidade cresceu apenas 0,9%. Cerca de 27,5 mil domicílios encontram-se edificadas em áreas de risco alto ou muito alto à vida de seus moradores. O número de domicílios vagos chegava a 250 mil no município de São Paulo, 420 mil na região metropolitana (IBGE, Censo 2000). Além disso, as estimativas são de até cerca de 600 mil pessoas vivendo em cortiços (FIPE, 1994), cerca de 1 milhão de pessoas vivendo em áreas de mananciais (IBGE) e cerca de 1,5 milhão de pessoas morando em loteamentos irregulares ou clandestinos, das quais cerca de 1 milhão com renda abaixo de cinco salários mínimos (Plano Municipal de Habitação). Esses números indicam claramente uma contradição na forma como a cidade utiliza as suas áreas urbanizadas.

Tais números representam sem dúvida um imenso desafio para a política habitacional na cidade. Neste Caderno do Observatório dos Direitos do Cidadão, analisamos a política habitacional do Município de São Paulo no período entre janeiro de 2005 e dezembro de 2006, encerrando as pesquisas em abril de 2007,

quando finalizamos essa versão do texto. Nesse período, dois partidos estiveram à frente da Prefeitura: o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) de José Serra, e o Partido da Frente Liberal (PFL) / Partido Democratas (DEM) de Gilberto Kassab, que assumiu o mandato quando o então prefeito José Serra afastou-se do cargo para concorrer ao governo do Estado. Buscamos, dessa forma, contribuir para a produção e disponibilização de informações sobre as políticas sociais do Município de São Paulo, instrumentalizando atores sociais nas suas lutas.

Sabemos que a política habitacional é algo que não se consolida em um período curto, e uma avaliação mais definitiva do desempenho da política habitacional deverá ser feita ao final do mandato. Neste estudo, serão abordados apenas alguns aspectos da política habitacional, principalmente os elementos de continuidade/descontinuidade das ações e programas do período 2005-2006 em relação ao mandato anterior (2001-2004). Trata-se de um período de transição especialmente sensível, pois na cidade de São Paulo ocorreu uma troca de partido no poder.

Em outubro de 2004, José Serra (PSDB) foi eleito o novo prefeito de São Paulo, de um partido de oposição à então prefeita Marta Suplicy do Partido dos Trabalhadores (PT). No caso dos municípios brasileiros, a troca de partido no poder quase sempre significou a possibilidade de uma grande ruptura na política habitacional. Pela Constituição, o município é o ente federativo responsável pela construção de sua política habitacional. No caso de São Paulo, embora o município receba muitos e diversificados investimentos, é diretamente responsável por parte significativa dos investimentos em política habitacional. Soma-se a isso o fato de o Brasil ainda não contar com um Sistema Nacional de Habitação plenamente constituído: apenas em 2005 foi aprovada a Lei Federal nº 11.124/05, que institui o Sistema Nacional de

Habitação de Interesse Social, e o acesso aos escassos recursos para a moradia de interesse social a partir do sistema vem se revelando lento e penoso para os municípios.

Avaliar o desempenho de uma política habitacional não é tarefa simples. Trata-se de uma política com uma alta diversidade de atendimentos: provisão de unidades novas, reurbanização de favelas, emissão de títulos de posse, intervenção em cortiços, subsídios ao aluguel. Somam-se a essa diversidade grandes dificuldades em identificar o significado dos números oficiais, ainda mais em uma situação de meio de mandato, em que o balanço oficial não está consolidado e até mesmo origina versões divergentes dos mesmos episódios. Dessa forma, não se trata aqui de dar uma palavra final em relação à quantidade de famílias atendidas. O que procuramos identificar são as diferenças ou semelhanças de visão a respeito da forma como alguns aspectos da política habitacional devem ser operados.

Lembramos que em nenhum momento da política habitacional recente o Município de São Paulo foi capaz de enfrentar a verdadeira escala do déficit habitacional³. É importante também lembrar que a habitação não aparece como prioridade de governo da gestão que se iniciou em 2005, e tampouco foi prioritária na gestão anterior.

A habitação não possui recursos com percentuais fixos do orçamento geral do município, como a saúde, a educação, com fundos garantidos em níveis nacional, estadual e municipal, com recursos “carimbados” no orçamento. A habitação ainda não possui um sistema consolidado de financiamento, até mesmo porque o Sistema Nacional de Habitação ainda está em construção.

Nesse trabalho enfocaremos o orçamento municipal, considerando que este mostra as decisões municipais sobre seus recursos. Analisando a execução do orçamento municipal, há uma grande

variação nos valores do orçamento geral da Prefeitura, a parcela do orçamento municipal destinada à habitação nas gestões Marta (2001-2004) e Serra foram menores do que os valores das gestões anteriores, Maluf (1993-1996) e Pitta (1997-2000) conforme os gráficos abaixo.

GRÁFICO 1
Orçamento geral e orçamento SEHAB realizados (em milhões) 1994 a 2006

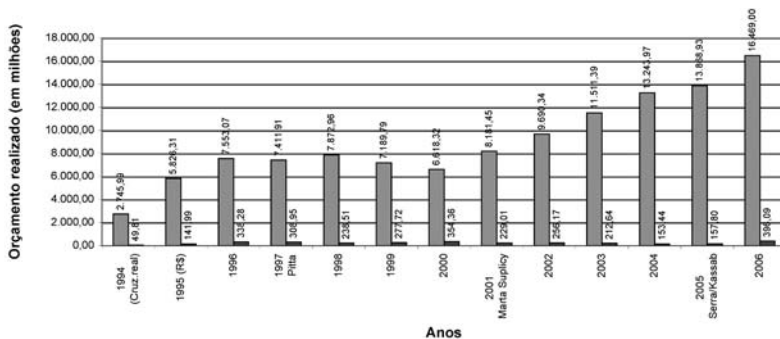
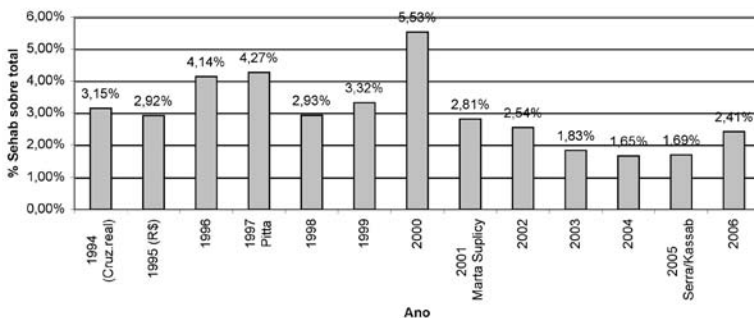


GRÁFICO 2
Percentual do orçamento geral que foi realizado pela SEHAB (1994 – 2006)



Fonte: 1994-2005 - Assessoria Vereador Paulo Fiorillo (1994-2005); NOVOSEO-PMSP (9 de janeiro de 2007). Tabulação: Instituto Pólis, 2006.

Mesmo nos anos de maiores desembolsos do orçamento municipal, a situação habitacional na cidade não deixou de agravar-se. Aumentou a proporção da população morando em assentamentos subnormais (embora as condições de habitabilidade tenham melhorado em vários aspectos)⁴ e a expansão das periferias precárias e desqualificadas continua em curso, assim como o esvaziamento populacional das áreas centrais. Daí decorre a posição de que pelo menos nas duas últimas décadas, independente da posição político-partidária do prefeito ou prefeita, os diferentes mandatos não têm sido capazes de enfrentar o problema da habitação na escala necessária.

Mesmo assim, é possível identificar alguns pontos de diferença entre a política da gestão comandada pelo PSDB e PFL/DEM (início em 2005) e a política anterior: as políticas para moradia nas áreas centrais, que estavam sendo construídas a partir de uma série de programas e projetos; a postura em relação à urbanização de favelas e à intervenção na cidade; o lugar da população organizada na política. Identificamos também que a gestão que se iniciou em 2005 vem construindo ações em conjunto com o Governo do Estado que não ocorriam com a mesma intensidade em outros mandatos. Mencionamos também uma questão em aberto: o Plano Diretor da cidade e seus instrumentos urbanísticos, que estavam em processo de revisão no momento da elaboração desse estudo.

2. Compreendendo a política habitacional em São Paulo

Talvez mais do que qualquer outro município, São Paulo reflete a fragmentação e as dificuldades de realizar uma descrição global das ações relacionadas à política habitacional no Brasil. Justapõem-se investimentos de caráter municipal, estadual e federal, projetos com financiamento internacional, investimentos relacionados ao saneamento básico com forte componente de habitação. Os recursos municipais podem estar relacionados ao Orçamento Geral do Município, através do Orçamento da Secretaria de Habitação (SEHAB) e do Fundo Municipal de Habitação (FMH), a acordos ou convênios com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Governo do Estado (CDHU) ou o Ministério das Cidades, a empréstimos ou doações de agências internacionais, intermediados ou não pelo banco nacional de fomento à habitação, a Caixa Econômica Federal (CEF). Além da SEHAB, as ações são de responsabilidade de outras secretarias, como Infraestrutura Urbana e Planejamento, ou de órgãos da administração indireta como a Empresa Municipal de Urbanização (EMURB) e a Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB). Além disso, são várias as modalidades de financiamento das unidades produzidas: a venda com vários graus de subsídio, o arrendamento residencial, a locação e intervenções a fundo perdido.

Do ponto de vista administrativo, as ações da SEHAB distribuem-se pela administração direta, administração indireta e instâncias participativas. Na administração direta, vinculam-se à SEHAB o Departamento de Aprovação das Edificações (APROV) que encaminha pedidos de licença para construção e reforma de

edifícios de médio e grande porte; o Departamento de Cadastro Setorial (CASE) que gerencia cadastros técnicos; o Departamento de Controle do Uso de Imóveis (CONTRU), responsável pelo controle do uso do solo dos imóveis, visando a manutenção da segurança das edificações e da população; o Departamento de Parcelamento do Solo e Intervenções Urbanas (PARSOLO) que encaminha processos e fixa diretrizes de parcelamento do solo; a Coordenadoria de Habitação (HABI), sob a qual encontra-se o Departamento de Regularização do Solo (RESOLO), responsável pela regularização urbanística e fundiária de loteamentos irregulares ou clandestinos. Vincula-se também à SEHAB a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB), da administração indireta, e duas comissões que incluem representantes da sociedade civil: a Comissão de Edificações e Uso do Solo (CEUSO) e a Comissão de Proteção à Paisagem Urbana (CPPU). Neste texto, serão tratadas prioritariamente as ações relacionadas à habitação popular, realizadas por HABI, COHAB e RESOLO.

Até 2004, as ações da Prefeitura de São Paulo estavam organizadas em nove programas de alcances variados, alguns deles desdobrando-se em subprogramas⁵: Bairro Legal (urbanização e regularização de favelas e loteamentos e intervenções em áreas de mananciais); Morar no Centro (habitação em áreas centrais); Mutirões; Prover (verticalização de favelas); Procav (intervenções em fundos de vale com a canalização de córregos), além de programas de serviços como o Novação (refinanciamento de dívidas) e Plantas on-line (informatização dos serviços de aprovação e comunicados da SEHAB).

A gestão que assumiu a Prefeitura em 2005 realinhou suas ações e redesenhou parcialmente os programas, dividindo as ações em seis programas, mais relacionados às problemáticas urbanísticas e aos processos de produção da habitação do que às fontes de

financiamento, dando assim maior legibilidade ao conjunto da política: favelas, loteamentos, mananciais, Morar no Centro, mutirões e Plantas on-line. À exceção do Plantas on-line, os demais programas serão tratados neste texto. A seguir, mencionamos as ações em curso em cada um dos programas, procurando identificar os elementos de continuidade e descontinuidade em relação às ações anteriores da Prefeitura.

Uma especial atenção será dada aos projetos de moradia popular nas áreas centrais da cidade, bandeira de luta dos que trabalham pela reforma urbana e dos movimentos de luta por moradia.

2.1. Morar no Centro

Uma das principais diferenças na abordagem da política habitacional refere-se à habitação popular no Centro da cidade. A gestão 2001-2004, já desde a campanha eleitoral, comprometeu-se a construir moradia no Centro, identificando a questão como uma das prioridades da política habitacional. Essa priorização valeu-se de um diagnóstico que apontava ao mesmo tempo um grande crescimento da população nas favelas e periferias desqualificadas da cidade, e um grande número de imóveis desocupados na região central. A bandeira da habitação popular nas áreas centrais é uma das principais reivindicações dos movimentos de luta por moradia na cidade e também de uma série de organizações ligadas à reforma urbana.

Embora não tenha se atingido uma intervenção na escala necessária, alguns passos foram dados nesse sentido na gestão 2001-2004. Pela primeira vez a questão da habitação nas áreas centrais foi transformada em um programa prioritário para a Prefeitura, o programa Morar no Centro, com um conjunto de atividades, dentre elas:

(a) a construção ou reforma de edifícios no programa de Arrendamento Residencial (PAR), para atender a faixa de 4 a 6 salários mínimos, com financiamento da Caixa Econômica Federal, que consiste em um arrendamento de imóvel por 180 meses, ao cabo dos quais o morador recebe o título da unidade habitacional;

(b) a instauração do programa Locação Social, que consiste na construção e repasse de unidades habitacionais para famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos, mediante contatos de aluguel;

(c) a concepção dos Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIH), programa de intervenção em áreas degradadas com alta presença de cortiços, que seriam objeto de intervenção integrada;

(d) a criação do Bolsa-Aluguel, subsídio temporário para pagamento de aluguel para acomodar famílias à espera de realocação para outro empreendimento habitacional;

(e) a criação das Zonas Especiais de Interesse Social 3 (ZEIS 3), áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizados situados em áreas dotadas de infra-estrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, delimitados pelo Plano Diretor como tal, onde deve ser construída prioritariamente habitação de interesse social, conforme detalhado adiante;

(f) o programa de Cortiços, de reabilitação de moradias coletivas.

Destacamos que não está em questão o alcance dos programas e projetos desenvolvidos pelo mandato anterior, e sim a formulação de uma política, da postura que reside por trás dessas ações.

Ainda que não tenha paralisado as ações de viabilização de moradia popular no Centro (o programa e o nome foram mantidos), a Gestão Serra/Kassab evoca as dificuldades de manutenção de população de baixa renda no Centro da cidade. A superintendência de HABI coloca que para a faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos a intervenção adequada para realmente enfrentar a escala do déficit habitacional é a urbanização de favelas. Como veremos, isso se reflete também no direcionamento dos recursos próprios da SEHAB.

É importante ressaltar que o programa Morar no Centro havia sido formulado e colocado em prática no contexto de uma proposta mais abrangente do governo municipal de reabilitação da região central como um todo que, ainda que negociada, previa entre suas ações um foco na moradia social no Centro. Na atual gestão, as contradições (que sempre existiram) aprofundaram-se: as iniciativas da SEHAB na área central convivem com propostas talvez ainda mais excludentes, como um projeto de dinamização econômica da região da Luz.

A moradia nas áreas centrais constituiu-se como um dos principais campos de conflito entre movimentos de luta por moradia e a atual gestão (Serra/Kassab). Em maio de 2006, foi lançado pelo Fórum Centro Vivo o dossiê chamado “Violações dos direitos humanos no Centro de São Paulo”, colocando alguns pontos que revelariam uma política de combate aos pobres nas áreas centrais: aumento dos despejos de famílias de baixa renda, interrupção de programas, mudanças em projetos em curso como os PRIHs, retirada de albergues das áreas centrais, estímulo financeiro à volta de migrantes para suas cidades de origem⁶. Em janeiro de 2007, o coordenador do Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Carlos Henrique Loureiro, denuncia como uma “política de higienização do Centro da cidade” a ação da Prefeitura de São Paulo no Centro e afirma: “desde que a atual gestão

assumiu, em 2005, há uma prática de eliminar a pobreza do Centro, enviá-la para a periferia e escondê-la da classe média”⁷. Matéria da Agência Carta Maior revela uma iniciativa de despejo da Favela do Moinho, no Bom Retiro, por parte da Prefeitura, por meio de decreto de desapropriação expedido pelo Secretário das Subprefeituras, Andrea Matarazzo, decreto posteriormente arquivado⁸.

Do ponto de vista orçamentário, verificou-se uma redução da dotação da SEHAB (incluindo a dotação do Fundo Municipal de Habitação) para a região central: em 2004, foram gastos cerca de 46 milhões de reais na região (de 85 milhões orçados); em 2005, os gastos diminuíram para 25 milhões de reais (de 62 milhões orçados) e em 2006, foram orçados 40 milhões de reais e desembolsados apenas 9 milhões. Tal redução orçamentária significou, na prática, descontinuidades e redirecionamentos das ações e projetos em curso nas áreas centrais da cidade. Alterou-se significativamente a proporção de recursos orçamentários destinados às diferentes áreas da cidade, conforme mostra a tabela abaixo:

TABELA 1

Ações da SEHAB e Fundo Municipal de Habitação previstas e liquidadas no Orçamento – 2004 a 2006

Ações	2004		2005		2006	
	Liquidado	%	Liquidado	%	Liquidado	%
Centro	45.811.511	39,22	24.693.104	21,18	9.471.357	4,32
Mananciais	37.084.950	31,75	37.188.841	31,90	82.435.001	37,56
Regularização e urbanização (exceto em mananciais)	33.919.262	29,04	54.699.634	46,92	127.590.351	58,13
Total		100%		100%		100%

Fonte: NOVOSEO-PMSP (9 de janeiro de 2007). Tabulação: Instituto Pólis, 2006.

Ressaltamos que a tabela acima refere-se a recursos do orçamento geral do município, e diversas ações vêm sendo executadas com recursos de outras fontes.

Por esses valores, pode-se observar que a política municipal de investimentos mudou. De uma gestão que investia nas áreas centrais, mananciais e reurbanização de favelas de forma equilibrada, para uma gestão que não investirá em áreas centrais, mas em urbanização de favelas e ocupações por toda a cidade, inclusive em mananciais. Há uma alteração também na forma de intervenção para reurbanização, que visa levar saneamento e reformas urbanas pontuais, sem promover interferências espaciais significativas, como aberturas de espaços públicos, quadras etc., mas por outro lado mantendo mais pessoas onde já moram, reconhecendo a ocupação real. São políticas diferentes, no sentido de que uma direciona os recursos para inserir a população em áreas com infraestrutura, e a outra direciona os recursos para levar a infraestrutura para os locais onde ela inexistente (embora não se possa dizer que os objetivos, tanto de uma como de outra, foram atingidos).

Por outro lado, o estudo das diferentes ações relacionadas à habitação popular no Centro mostra que o quadro após 2005 não foi de total paralisação, diversas iniciativas vêm sendo executadas, praticamente todas dando continuidade a projetos pré-existentes. Possivelmente estamos frente a posicionamentos divergentes em relação à compreensão do papel da ação da Prefeitura em relação à presença dos pobres no Centro.

A seguir, apresentamos uma análise dos diversos subprogramas do programa Morar no Centro promovidos pela SEHAB que, se não expressam um firme propósito de repovoamento das áreas centrais com moradia popular, tampouco expressam claramente a intenção de expulsão dos pobres no Centro de São Paulo.

2.2. Locação Social

O subprograma Locação Social consiste na construção e repasse de unidades habitacionais para famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos, mediante contratos de aluguel. A intenção por trás da concepção do programa é garantir moradia para a baixa renda nas áreas centrais e, ao mesmo tempo, evitar a especulação com imóveis por parte dos beneficiários, que em programas de aquisição de moradia muitas vezes vendem a moradia e mudam-se novamente em condições precárias.

O Locação Social foi visto como uma das respostas do poder público ao desafio de viabilizar moradia na área central, e de alguma forma é o que mais se assemelha a um tratamento da moradia popular como um serviço público a ser prestado à população de baixa renda. Apenas dois conjuntos haviam sido entregues até o final de 2004, Olarias e Parque do Gato, este último incompleto, e algumas ações relacionadas à geração de emprego e renda não se efetivaram. O programa é alvo de controvérsias e críticas por parte da nova gestão, referindo-se a duas questões:

(a) por um lado, a Prefeitura aponta uma inadimplência quase total dos locatários. O programa foi concebido de forma a não repassar a propriedade das unidades habitacionais para os beneficiários, o que em tese facilitaria a Prefeitura a reaver os imóveis em caso de inadimplência. Muitos dos beneficiários do Locação Social vieram de cortiços, onde pagavam regularmente seus aluguéis (caso contrário eram despejados) e a expectativa era a de continuidade de pagamento, o que não ocorreu em muitos casos.

(b) por outro lado, existem grandes dificuldades de gestão dos edifícios já entregues, que segundo as diretrizes do programa

é de responsabilidade da COHAB. Em relação ao Olarias, a superintendência de HABI apontou que um elevador quebrado há meses foi consertado pela Prefeitura, e dali a uma semana estava quebrado novamente. Isso indica que ainda não existem mecanismos eficientes para a gestão dos empreendimentos já construídos no programa. O outro empreendimento do programa Locação Social já entregue, o Parque do Gato, apresenta menos problemas de gestão condominial⁹, mas, segundo lideranças do movimento por moradia, um parque que seria edificado junto ao conjunto, assim como equipamentos complementares a ele, não foram executados pela Prefeitura.

O dossiê do Fórum Centro Vivo afirma que em abril de 2006 as ações do projeto Locação Social encontravam-se interrompidos ou paralisados¹⁰. Segundo a Prefeitura, é falsa a idéia de que o programa Locação Social estaria sendo desativado. A idéia é assumir os empreendimentos já encaminhados, e isso vem sendo feito, por exemplo com a continuidade da Vila dos Idosos (145 unidades), empreendimento planejado na gestão 2001-2004 para atendimento específico à população idosa, ao qual foi dada continuidade¹¹. O Conselho Municipal de Habitação definiu os critérios para o atendimento da demanda¹² e o projeto estava em fase final de construção no fim de 2006. O empreendimento será gerido conforme a concepção original do programa Locação Social.

A Prefeitura também reiniciou as obras nos edifícios Asdrúbal do Nascimento (40 unidades), Senador Feijó (45 unidades) e Riachuelo (132 unidades), e o prazo de conclusão é o primeiro semestre de 2008¹³. Diferentemente dos dois empreendimentos entregues na gestão anterior e da Vila dos Idosos, esses três edifícios estão sendo reformados a partir de convênio entre a Prefeitura, o Governo do Estado e a Caixa Econômica Federal,

e as unidades devem ser vendidas aos beneficiários e não incorporadas ao Locação Social. Nesses três empreendimentos, existem embates entre a Prefeitura e os movimentos em relação à demanda a ser atendida. Na época de início dos projetos (2003), os movimentos apresentaram uma lista de famílias a serem acomodadas nas unidades e a Prefeitura afirmou que respeitaria os nomes da lista, mas as famílias que não forem encontradas ou não se habilitarem para receber as unidades não poderão ser substituídas por outras do movimento. O movimento argumenta que as unidades não pertencem às famílias, mas ao movimento, e que teria o direito de indicar os substitutos. Por outro lado, até o final de 2006 não havia sido dada continuidade a outros empreendimentos do Locação Social, como os conjuntos Assembléia (paralisado após a entrega do projeto executivo) e Cônego Vicente Marinho (paralisado após a entrega do projeto básico), ambos fruto de concurso promovido pela Prefeitura em parceria com o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) em 2004. Os conjuntos Belém (200 unidades, terreno comprado com recursos do Fundo Municipal de Habitação), Bresser XIV (120 unidades, terreno adquirido pela COHAB) e Carlos Gomes (64 unidades) também não tiveram suas obras iniciadas.

Mesmo nos projetos que terão continuidade, a Prefeitura indica que não pretende estender o programa a novos empreendimentos, ou seja, não devem se aprofundar as ações que afirmam o município não apenas como produtor, mas também gestor de unidades habitacionais.

2.3. Programa de Arrendamento Residencial (PAR)

O PAR é um programa da Caixa Econômica Federal (CEF) para a população que se encontra na faixa de renda de 3 a 6 salários mínimos. A modalidade PAR–Reforma, destinada à reciclagem de imóveis, foi utilizada na área central de São Paulo e o papel da Prefeitura é essencialmente o de intermediação entre os atores. Cinco edifícios foram concluídos nesse programa até 2004, e outros cinco estavam em execução ou em negociação no momento de troca de mandato: Edifício São Paulo (152 unidades), Joaquim Carlos (93 unidades), 25 de janeiro (385 unidades), São Vito (375 unidades) e Rua do Ouvidor (54 unidades). Os edifícios já concluídos não apresentam tantos desafios de gestão quanto os empreendimentos do Locação Social, pois após a entrega reduzem-se as responsabilidades da Prefeitura como gestora do condomínio.

Por outro lado, a trajetória de alguns desses empreendimentos ainda em curso durante a passagem do mandato revela que a nova gestão vem assumindo posições diversas da anterior.

No Edifício São Paulo (antigo Hotel São Paulo, nome pelo qual o empreendimento é também conhecido) ocorreu um conflito em relação à indicação das famílias que deverão ocupar as unidades. O Fórum de Cortiços e Sem-teto do Centro haviam ocupado o edifício em 1999 e participaram de todo o processo de negociação do financiamento. Em 2004, a Prefeitura desapropriou o edifício e transferiu-o para a Caixa Econômica Federal, para construção de apartamentos no PAR. O Fórum de Cortiços havia encaminhado à Prefeitura em 2004 uma lista com as famílias a serem atendidas e, em 2005, negociou essa lista com a nova gestão. A lista foi encaminhada pela Prefeitura à CEF, que

aprova os financiamentos para cada unidade, mas devido aos seus critérios exigentes, muitos candidatos não qualificaram para receber os apartamentos. Houve então um conflito entre o Fórum de Cortiços e a Prefeitura, pois ambos se sentiram no direito de indicar a demanda para as unidades que restaram devido à negativa da CEF. Ao final das negociações, metade dos imóveis foi destinada ao Fórum dos Cortiços e a outra metade foi destinada a famílias cadastradas na COHAB¹⁴.

O Edifício São Vito foi desapropriado em 2004, os proprietários de imóveis receberam indenizações e aqueles que alugavam apartamentos foram transferidos para unidades alugadas do programa Bolsa-Aluguel, mencionado a seguir. O projeto do edifício previa a diminuição do número de apartamentos e a implantação de serviços, mas foi paralisado. No início de 2006 os antigos habitantes do São Vito, beneficiários do Bolsa-Aluguel, foram informados de que não voltariam mais ao edifício e incluídos em outros programas habitacionais da Prefeitura. Segundo a COHAB, 80% das famílias interessaram-se em receber cartas de crédito para aquisição de outro imóvel e a CDHU disponibilizou 145 cartas de crédito aos moradores, que até o momento da elaboração dessa publicação ainda não foram entregues. Em outubro de 2006 a Prefeitura posicionou-se a favor da demolição do edifício, após concluir que as unidades resultantes de projeto de requalificação ficariam caras demais, acima dos 40 mil reais necessários para que o projeto pudesse ser enquadrado no PAR. Segundo o Secretário de Coordenação das Subprefeituras e Subprefeito da Sé, Andrea Matarazzo, “A solução viável é a demolição (...) não tem como revitalizar e daqui a sete anos estar igual”¹⁵. Até meados de 2007, no entanto, a Prefeitura não havia dado prosseguimento à demolição.

A Prefeitura deu continuidade às obras do edifício Joaquim Carlos, respeitou a indicação da Unificação das Lutas por Cortiços

(ULC) em relação à demanda a ser atendida. O edifício foi inaugurado em dezembro de 2006.

Os movimentos afirmam que não existe uma política municipal para novos empreendimentos de habitação em áreas centrais. Uma exceção é o edifício Maria Domitila, que tem recursos do Governo Federal, complementados com recursos do Fundo Municipal de Habitação. A Prefeitura afirma que existe uma política para a área central, que consiste na reforma de cortiços e em ações destinadas a moradores de albergues. Por outro lado, afirma que as unidades habitacionais que vêm sendo produzidas nas áreas centrais têm um custo excessivamente alto, chegando a mais de 60 mil reais em alguns casos.

2.4. Bolsa-Aluguel

O programa Bolsa-Aluguel, aprovado pelo Conselho Municipal de Habitação, consiste em um subsídio temporário para pagamento de aluguel para acomodar famílias à espera de realocação para outro empreendimento habitacional, com recursos do Fundo Municipal de Habitação¹⁶. Quando concebido, tinha como objetivo atender aos graves problemas de população vivendo em áreas de risco. Diferentemente de outros programas, esse não prevê a aquisição do imóvel e sim um subsídio que acontece “a prazo”, não exigindo um montante grande de investimento público. Na concepção do programa, trata-se de um auxílio transitório, que duraria no máximo trinta meses. A partir de 2006, quando os contratos do Bolsa-Aluguel venceram, a Prefeitura foi deixando de pagar os benefícios e a disposição é de acabar com o programa. De acordo com a Prefeitura havia 1,5 mil famílias no início

do programa e em fevereiro de 2007 restava aproximadamente a metade, 760 famílias.

Até o momento dessa publicação, o impasse sobre o término do programa continua. A Prefeitura chegou a notificar os que recebiam o Bolsa-Aluguel sobre a interrupção do mesmo ao final de fevereiro de 2007. No mesmo mês, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo entrou com um recurso na Justiça pedindo a anulação da decisão que tiraria o direito dos moradores retirados do edifício São Vito de receberem o Bolsa Aluguel, alegando que, de acordo com a lei, o benefício deveria durar até que a população fosse inserida num programa de habitação popular definitivo.

Considerando que no final do ano de 2006 já havia diversas famílias em situação de risco de despejo no município (em fevereiro de 2007, estimavam-se aproximadamente 52 processos de reintegração de posse em curso e 2,5 mil famílias envolvidas)¹⁷, caso a Justiça intervenha no sentido de notificar a Prefeitura para que mantenha o programa, essas famílias podem ser atendidas.

A Prefeitura coloca como alternativa ao Bolsa-Aluguel algumas opções como: (1) carta de crédito, disponibilização de crédito habitacional desde que a família esteja de acordo com as condições exigidas pelo financiamento; (2) verba de auxílio habitacional para aquisição de outro imóvel, auxílio financeiro imediato, cujo valor é 8 mil reais; (3) ou verba de auxílio habitacional, auxílio financeiro imediato no valor de 5 mil reais para a família voltar à sua cidade de origem (pejorativamente chamado pelos movimentos como “cheque volta para casa”). Necessariamente essas opções oferecidas envolvem a realocação das famílias, o que não acontece com o Bolsa-Aluguel.

2.5. Intervenções em cortiços

Na gestão 2001-2004, foram feitos investimentos na adequação de cortiços com a realização ou conclusão de algumas obras que promoveram fortes transformações nos edifícios. Em contrapartida, o número de famílias atendidas nessas obras foi restrito: cerca de cem em cinco projetos de requalificação de cortiços¹⁸. Edifícios como o Maria Paula e o Rizkalah Jorge foram reformados e parte das unidades foi direcionada para famílias que moravam anteriormente em cortiços.

A gestão que se iniciou em 2005 deu um foco maior em intervenções de menor porte em cortiços, visando a permanência das famílias e procurando fazer com que os proprietários de cortiços assumam o ônus das reformas. A partir de um censo de cortiços feito pelo programa de Atuação em Cortiços (PAC) do Governo do Estado, a SEHAB orienta as subprefeituras, que fiscalizam os imóveis e enviam intimação aos proprietários alertando que estes encontram-se em situação irregular conforme os padrões da Lei Moura (Lei Municipal nº 10.928/91). A SEHAB disponibiliza assistência técnica, acompanha a execução dos serviços e atua na capacitação dos moradores. Nos casos de adensamento excessivo, as famílias que devem abandonar o imóvel recebem cartas de crédito ou são realocadas para empreendimentos da SEHAB ou do CDHU. Em janeiro de 2007, dezessete dentre os 527 cortiços da Mooca passavam por reformas no contexto dessa ação. Levando em conta que já estávamos na metade do mandato, é lícito duvidar que tal iniciativa chegará ao resultado que se propunha, de “enfrentar em larga escala o problema dos cortiços na cidade de São Paulo”¹⁹.

Cabe mencionar que proposta de desenho bastante semelhante àquela que vem sendo levada adiante nos cortiços da Mooca estava

prevista pela gestão anterior, no relatório de gestão 2001-2004. Tais intervenções são uma continuidade de um esforço que data desde pelo menos o final da década de 1980, em que a cidade e o Governo do Estado vêm construindo instrumentos e processos para intervir com mais eficácia nos cortiços, do qual a Lei Moura foi peça-chave, por estabelecer padrões de habitabilidade para os cortiços, permitindo intervenções públicas que atinjam esses parâmetros²⁰.

A intervenção era mais voltada a atender às famílias que pressionavam, agora estão começando a surgir intervenções em cortiços inteiros.

O término do projeto que previa a atuação em Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat, conhecidos como PRIHs, mostra uma mudança na concepção de intervenção. Se nos PRIHs previa-se, ao mesmo tempo, uma intervenção em cortiços e uma intervenção nos espaços e edifícios subutilizados próximos, internos aos limites do perímetro, agora a intervenção restringe-se aos cortiços e não prevê, necessariamente (embora ainda possa acontecer) essa conexão físico-territorial entre lugares ocupados e novos empreendimentos.

2.6. Favelas

A urbanização e regularização de favelas foi feita entre 2001 e 2004 basicamente em dois programas: Bairro Legal e Prover.

A urbanização de favelas é prioridade na política habitacional da gestão atual. Há um razoável grau de continuidade entre as ações da gestão 2001-2004 e a que se iniciou em 2005. Segundo a Superintendência de HABI, catorze projetos de urbanização de

favelas que já estavam licitadas pela gestão anterior foram “vendidos” para o CDHU, permitindo agilidade nas ações da Prefeitura, segundo os responsáveis pela atual política. O valor total desses catorze projetos chega a 400 milhões de reais.

Alguns projetos estão sendo encaminhados sem revisão do projeto original. No entanto, isso nem sempre acontece. Segundo a superintendência de HABI, alguns projetos pressupunham remoções em larga escala, e a edificação de novas unidades, sendo que a opção da atual gestão é operar com o mínimo possível de remoções e o máximo de manutenção da estrutura urbana anterior da favela, o que reduziria os custos e permitiria o atendimento de um número maior de domicílios. Esse ponto foi claramente colocado pela Superintendência como uma diferença de posicionamento em relação à gestão anterior, e o intuito seria o de abranger o maior número de famílias possível. Como exemplo do que considerava uma política de remoções excessivas, foi mencionada a Favela Nova Jaguaré, com 1,9 mil famílias, das quais mil permaneceriam e novecentas deveriam ser reassentadas segundo o projeto da gestão Marta Suplicy.

O projeto de intervenção na Favela Paraisópolis, que estava em estudo preliminar na época da mudança de gestão, passou por mudanças que reduziram as transformações urbanísticas propostas anteriormente. Segundo um dos entrevistados do governo municipal:

“O [projeto de] Paraisópolis sofreu uma mudança significativa, tem um lado bom que é uma proposta muito mais concreta, muito mais realista, possível de ser feita, o lado ruim é que não agrega a qualidade urbanística que se pretendia agregar na ocupação. Então, sabe, você ganha de um lado e perde de outro”.

Percebe-se que Paraisópolis é uma das prioridades da atual gestão, que concentrou, por exemplo, recursos recebidos do Ministério das Cidades para a reurbanização da favela.

Ocorreram alguns atritos com os movimentos de moradia na revisão dos projetos. O projeto de urbanização de parte da Favela Heliópolis tem sido um dos pontos de conflito. O projeto anterior foi revisto, diminuindo as remoções previstas.

Outros projetos de urbanização de favelas estão em curso, como por exemplo a Favela Tietê, em São Mateus, o Jardim Senice, na Vila Curuçá, e a Nova Tereza, em Ermelino Matarazzo.

Segundo a Superintendência de HABI, para atender à faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos, o projeto adequado é a urbanização de favelas. Essa faixa de renda não teria condições de ser alocada em novas unidades habitacionais, pois não tem como arcar com as despesas de condomínio e outras. Como já comentamos, foi apontada a altíssima inadimplência do programa Locação Social como sinal das dificuldades de atender a essa faixa de renda com novas unidades habitacionais.

2.7. Regularização fundiária

Segundo a superintendência de HABI, a atual gestão vem dando continuidade aos processos de regularização fundiária iniciados na gestão anterior. Foram dadas concessões de uso de 140 áreas públicas na gestão anterior, e agora está sendo feito um segundo conjunto de regularizações de áreas públicas. Esse conjunto apresentou alguns problemas, como o fato de existirem cinco processos no Ministério Público a respeito de procedimentos de regularização que não foram acompanhados de planos de urbanização. Os novos processos estariam sendo feitos já acompanhados dos planos de urbanização, o que segue aquilo que está disposto em lei²¹.

Segundo dados oficiais da Prefeitura, de janeiro de 2005 a dezembro de 2006 haviam sido entregues títulos de propriedade para 115.500 unidades habitacionais, sendo 41 mil em áreas públicas, 11,5 mil em áreas particulares e 63 mil em conjuntos habitacionais da COHAB²².

As ações de regularização fundiária vêm sendo executadas com recursos do Ministério das Cidades e contrapartida da própria Prefeitura.

2.8. Mutirões

Uma das linhas de provisão habitacional que vem sendo executada desde o início da década de 1990 acontece por meio de mutirões, em que a população beneficiária participa da edificação de unidades habitacionais. Segundo relatório da SEHAB, ao final de 2004 havia sido iniciada a construção de 6.949 unidades habitacionais em regime de mutirão²³. O site da Prefeitura afirmava em janeiro de 2007 que a COHAB de São Paulo contava naquele momento com 123 empreendimentos em sistema de mutirão, havia destinado em 2005, 18 milhões de reais “para retomada de obras de mutirões paralisados desde 1989”, atendendo a 24 mutirões. Em 2006, outros 81 milhões de reais para a construção de 27 novos empreendimentos em mutirão²⁴. Totalizam-se, portanto, 100 milhões de reais em 51 empreendimentos novos e pré-existentes. Neste ponto, estamos frente a uma guerra de versões, pois a gestão 2001-2004 não admite a hipótese de ter deixado mutirões paralisados, enquanto os movimentos de luta por moradia referem-se a 35 mutirões com obras paralisadas.

Os recursos para os mutirões originam-se do Fundo Municipal de Habitação, cuja gestão vem sendo feita pelo Conselho Municipal de Habitação, e a nova composição do Conselho possivelmente vem interferindo na escolha dos projetos a serem realizados.

Um ponto importante para reflexão é o fato de alguns empreendimentos que foram concebidos para serem executados em regime de mutirão estarem sendo continuados em sistema de “empreitada global”, ou seja, as empreiteiras e construtoras assumem maior importância na execução do empreendimento. É importante também o fato de a Prefeitura ter repassado ao CDHU a execução de alguns mutirões, em um sinal de maior articulação entre a política do município e a do Estado.

2.9. Intervenções em Mananciais

As intervenções em mananciais remontam ao mandato de Luiza Erundina, no começo como iniciativa municipal e posteriormente com a criação do programa Guarapiranga, articulando o Estado e o Município de São Paulo, que recebeu recursos do BIRD (Banco Mundial) para sua execução, consistindo na urbanização e saneamento de catorze áreas na bacia do Guarapiranga. O financiamento do BIRD durou até 2000, e nesse período não foi interrompido o processo de urbanização e adensamento da região.

Em 2000, cessados os recursos do empréstimo internacional, mas ainda sem os resultados esperados, a gestão Marta Suplicy optou pela continuidade do programa e de ações de urbanização de favelas em algumas das áreas que já constavam do plano inicial. Os recursos gastos nos orçamentos de 2004 e 2005 foram da ordem de 35 milhões de reais por ano.

A gestão Serra/Kassab deu continuidade ao programa e, conforme aponta a tabela 1, vem empregando mais recursos nas áreas de mananciais do que a gestão anterior. Muitos dos técnicos que estão atualmente gerenciando o programa são os mesmos que gerenciaram o programa tanto, no Estado como na Prefeitura, nas gestões Covas e Pitta, portanto envolvidos há tempos nos problemas e processos da região.

A execução do orçamento de 2006 revela que aproximadamente 47 milhões de reais foram gastos nos projetos propostos pelas emendas e aproximadamente 35 milhões de reais foram gastos no programa Mananciais, totalizando 82 milhões de reais, mais do que o dobro do que vinha sendo gasto nos anos anteriores, revelando claramente uma mudança nas prioridades da política.

É importante ressaltarmos que a priorização do programa com recursos municipais não decorre de iniciativa exclusiva do Executivo. Nos últimos anos, a Prefeitura tem sido pressionada pelo Ministério Público para respeitar a legislação estadual de mananciais, que impede ocupações urbanas adensadas em áreas protegidas, e para que retire a população que ocupa áreas de risco, como ocupações na beira de córregos. Essa pressão do Ministério Público culminou na realização, por parte da Prefeitura, de um Plano Emergencial, que determinou as áreas cuja intervenção era urgentíssima, e deu um prazo para que a Prefeitura fizesse obras e atendesse à população que vive nesses locais.

Não podemos esquecer que a prioridade do empréstimo que originou o programa era a melhoria das condições da água nos reservatórios da cidade, o que não vem ocorrendo. Embora a urbanização com saneamento esteja acontecendo em várias áreas, um coletor tronco da SABESP que transferiria o esgoto para ser tratado em Barueri não foi concluído. Isso significa que os núcleos habitacionais que já possuem coleta de esgoto, jogam-no mais

rapidamente na represa, sem tratamento. A situação ambiental e da água não melhorou. Tampouco as ações do programa, já em curso há mais de uma década, vêm dando conta de transformar o padrão de ocupação da região, e o desafio de transformar qualitativamente o padrão de expansão e adensamento urbano nas áreas de mananciais permanece em aberto.

2.10. Financiamentos internacionais

Além dos recursos orçamentários e de convênios com outras esferas de governo, parte expressiva dos recursos para a habitação provém de fontes internacionais. Na gestão Marta, esses recursos articulavam-se com os programas em andamento como, por exemplo, o convênio com o Banco Mundial, através do BIRD/Cities Alliance – Cities without Slums, que financiou Planos Distritais de Ação Urbana e Habitacional nas áreas do programa Bairro Legal em Brasilândia, Cidade Tiradentes e Jardim Ângela, bairros de extrema exclusão socioeconômica e violência. Esse aporte financeiro aconteceu, na sua primeira etapa, entre 2001 e 2003, de acordo com técnicos do Cities Alliance. Na mudança de gestão a segunda etapa foi rediscutida e, ao invés de dar continuidade ao programa Bairro Legal, houve uma mudança de escopo. Agora, o convênio está voltado para a elaboração de uma estratégia para planejamento, financiamento e implementação sustentáveis da Política de Habitação de Desenvolvimento Urbano para pessoas de baixa renda no Município de São Paulo. O novo acordo firmado entre SEHAB-Prefeitura, Banco Mundial e Cities Alliance em setembro de 2005 estabelece que o Banco Mundial entraria com 450 mil dólares e a Prefeitura com uma

contrapartida da SEHAB no valor de 661.933 reais e outras instituições financeiras com 295 mil dólares.

O projeto, portanto, totaliza 1.411.933 dólares e deve durar entre dezembro de 2005 e novembro de 2007, quando deve ter sido terminado e revisado o que é chamado de “planejamento estratégico”.

Outro exemplo de financiamento internacional é o programa Ação Centro, que na gestão Marta contou com o financiamento de 100 milhões de dólares do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a contrapartida da Prefeitura de 68 milhões de dólares. Destes, 20% estavam destinados à promoção da política habitacional na área central. Nem tudo foi gasto, de acordo com o dossiê do Fórum Centro Vivo. Baseados em documentos da Prefeitura, em dezembro de 2004, final do primeiro ano de gestão do programa, já haviam sido iniciadas as ações, mas a Prefeitura que assume o mandato em 2005 propôs ao BID a redefinição do programa. Até meados de 2007, não havia sido assinada uma nova versão do contrato referente ao empréstimo.

A gestão Marta também negociou com a Comunidade Européia um projeto que deveria financiar, a fundo perdido, o projeto de requalificação de bairros centrais através da implementação do PRIH, que não foi levado adiante na gestão que assume em 2005. O escopo do projeto foi ajustado, em um termo conhecido como “Ajuste”²⁵, que visa “contribuir para a inclusão social no Centro de São Paulo, e incluir social, econômica e culturalmente os grupos mais vulneráveis”²⁶. Como atividades, prevê: a criação de dez Escritórios e Plano de Desenvolvimento Locais; o cadastramento e/ou atualização dos dados, atendimento, monitoramento e observação da trajetória social de 80% da população que reside em cortiços nos distritos do Centro; estabelecimento de Centros de Capacitação e Formação Profissional para inseri-los no mercado

de trabalho; criação de um Centro de Orientação, Tratamento e Defesa da mulher, multiplicando conteúdo e empoderando mulheres; um Escritório de Coordenação e Gestão do projeto²⁷.

De acordo com a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, o orçamento total do novo projeto totaliza 15.403.180 euros sendo a parte da Comunidade Europeia de 7,5 milhões de euros e a Prefeitura responsável pela contrapartida de 7.903.180 euros. Esse projeto deverá durar quatro anos. Ao invés de implantação de habitação de interesse social no Centro, preconizada pela gestão Marta Suplicy, opta-se por intervenções físicas ligadas ao sistema viário e pelo cuidado, na velha forma “assistencialista”, dos que vivem hoje no Centro de forma precária, entenda-se encortiçados e moradores sem-teto (com cuidados que não reverterem a situação de precariedade em que se encontram). Os financiamentos acompanham essa mudança de escopo.

2.11. Plano Diretor e instrumentos urbanísticos

Uma das maneiras de intervenção na política habitacional na cidade acontece por meio da regulação urbanística, que pode disponibilizar terrenos para a política habitacional, facilitar as regras para a regularização ou estabelecer contrapartidas a serem pagas por empreendedores imobiliários, gerando recursos para a habitação. Trata-se de uma das principais frentes do Movimento pela Reforma Urbana nos anos recentes, contando com expressivas conquistas como a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.259/01), lei nacional que regulamenta a política urbana sobre diretrizes democráticas e progressistas.

Muitos dos instrumentos do Estatuto da Cidade só podem ser aplicados mediante a existência de um Plano Diretor e São Paulo foi uma das primeiras cidades a construí-lo após a aprovação do Estatuto da Cidade. Em 2002, foi aprovado o Plano Diretor Estratégico de São Paulo, com um conteúdo bastante ambíguo, mas que também regulamentou em lei algumas reivindicações antigas dos setores progressistas:

- a Outorga Onerosa do Direito de Construir, que significa a necessidade de pagamento de contrapartidas em dinheiro, pelos empreendedores, em troca do direito de construir além dos coeficientes de aproveitamento básicos aprovados para a cidade;
- as Zonas Especiais de Interesse Social sobre terrenos e imóveis desocupados da cidade (ZEIS 3), que significam a criação de uma reserva de terras que só podia ser utilizada para a moradia de interesse social, definidas na lei como “[...] *áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizados, conforme estabelecido nesta lei, adequados à urbanização, onde haja interesse público, expresso por meio desta lei, ou dos planos regionais ou de lei específica, em promover a recuperação urbanística, a regularização fundiária, a produção de Habitações de Interesse Social (HIS) ou de mercado popular (HMP), e melhorar as condições habitacionais da população moradora*”.
- as Zonas Especiais de Interesse Social sobre áreas ocupadas por favelas e nas áreas de mananciais, que flexibilizam as exigências urbanísticas e facilitam a regularização fundiária;
- a definição de critérios para o cumprimento da função social da propriedade, caso contrário os proprietários dos terrenos estariam sujeitos a sanções pelo seu descumprimento, tais como a edificação compulsória e o IPTU Progressivo no tempo.

Já desde a campanha, o candidato José Serra afirmou que procederia à revisão do Plano que, segundo ele, teria alguns equívocos. De fato, a gestão municipal que assumiu em 2005 estava construindo a revisão do Plano Diretor, e esse processo era muito criticado (no momento da elaboração desse estudo) por um amplo leque de movimentos sociais (como exemplo, pelo Defenda São Paulo, movimentos por moradia) e organizações da sociedade civil, por ser um processo pouco participativo.

A revisão do Plano Diretor iniciou-se com uma avaliação do Plano atual, feita pelas subprefeituras e, em agosto e setembro de 2006, foram feitas plenárias nas subprefeituras para discussão da avaliação feita por elas sobre o Plano. A discussão em torno das ZEIS e a proposta de novos perímetros estão sendo feitas pela SEHAB.

De uma forma geral, as ZEIS demarcadas sobre áreas ocupadas por favelas e em áreas de mananciais são um instrumento bem recebido pela atual gestão, pois facilitam a intervenção do poder público e a regularização dos assentamentos, e devem ser um instrumento mantido na revisão do Plano Diretor.

Quanto às ZEIS demarcadas sobre imóveis desocupados, não há ainda um posicionamento oficial sobre os seus encaminhamentos. Existem rumores de que a atual Prefeitura defenderia a extinção das ZEIS nas áreas centrais, mas não foram feitas discussões públicas nesse sentido. Ainda que o instrumento seja uma importante possibilidade de democratização das áreas centrais, é importante lembrar que a demarcação dos perímetros por si só não aumenta a oferta de moradia nas áreas centrais. Na gestão 2001-2004, não houve avanços significativos na ocupação das ZEIS 3, principalmente no que diz respeito à indução dos atores do mercado imobiliário para a produção de habitação de interesse social. A temática das ZEIS 3 está em discussão também no Conselho de Habitação.

Um decreto municipal regulamentou a possibilidade de Transferência do Potencial Construtivo dos terrenos da favela de Paraisópolis, com a condição de que os proprietários doassem o terreno à Prefeitura para regularização fundiária e reurbanização. Não se trata, no entanto, de estratégia de regulação inserida no Plano Diretor, e sim de uma ação isolada com vistas a resolver um problema específico.

2.12. Relação com o Governo do Estado

Pela primeira vez desde a redemocratização, durante 2005 e os primeiros meses de 2006, o prefeito de São Paulo e o governador do Estado pertenceram ao mesmo partido (PSDB). Isso viabilizou trabalhos de cooperação entre a Prefeitura e o CDHU, como a urbanização de catorze favelas já licitadas em 2004 pela gestão anterior e intervenções em cortiços. Segundo a Superintendência de HABI, o fato de o ex-secretário-adjunto da habitação ter assumido a presidência do CDHU foi um facilitador do processo.

Já existiam ações de cooperação entre o CDHU e a Prefeitura de São Paulo, por exemplo a edificação de unidades pelo CDHU em terrenos pertencentes à COHAB. A cooperação atual é distinta: a CDHU vem edificando obras de reurbanização já licitadas e dentro do planejamento do município, adequando-se à sua gestão habitacional. Os funcionários da atual gestão referem-se a essas operações como projetos que “vendemos para o CDHU”.

Também o Programa de Atuação em Cortiços (PAC) vem sendo objeto de parcerias entre o Governo do Estado e a Prefeitura, significando uma revisão nas práticas do programa. Trata-se de um programa de intervenção em cortiços, promovido pelo Governo

do Estado, que em sua concepção original operava principalmente com a remoção de moradores de cortiços rumo a empreendimentos habitacionais.

O PAC estava em um impasse, a transferência de moradores de cortiços para empreendimentos do CDHU vinha produzindo pouco resultado, pois seus critérios de atendimento exigiam comprovação de renda que poucos conseguiam atingir. Na atual gestão, os recursos do PAC vêm sendo redirecionados para apoiar reformas nos cortiços. A SEHAB vistoria os cortiços e para aqueles com condições de habitabilidade mas em situação inadequada, comunica aos donos de cortiços que os edifícios devem adequar-se à Lei Moura, sob o risco de multa. Caso o proprietário aceite participar do programa, cada família recebem um subsídio de 900 reais para realizar as reformas. Segundo a SEHAB, dos cerca de quatrocentos cortiços da Mooca, por volta de duzentos serão incluídos no Programa. Na Subprefeitura Sé, a adesão esperada é mais baixa, pois a Prefeitura identifica que os proprietários têm uma relação de menos zelo com o imóvel em relação ao que ocorre na Mooca.

2.13. A interlocução com os atores sociais

Há diferenças de concepção sobre o papel dos movimentos sociais organizados na política habitacional nas duas gestões. Isso se reflete na própria equipe de governo. Na gestão 2001-2004, o Secretário de Habitação era Paulo Teixeira, cuja trajetória política sempre esteve ligada aos movimentos de luta por moradia. Na SEHAB havia um grupo para cuidar da participação popular,

responsável pela construção de uma agenda de encontros e de pautas junto aos movimentos sociais de luta por moradia, que também preparava as reuniões do Conselho Municipal de Habitação, enviando pauta e documentos preparatórios, fazendo convocações, entre outras atividades. Esse grupo ajudou a preparar a I Conferência Municipal da Cidade. Era informalmente conhecido como “setor de participação popular”, formado por cinco membros muito ligados aos movimentos de luta por moradia, e uma secretária.

O secretário de Habitação que assume em 2005, Orlando de Almeida Filho, tem trajetória profissional ligada ao mercado imobiliário. Dentre as funções institucionais que desempenhou, constam a presidência do Sindicato dos Corretores de Imóveis do Estado de São Paulo (SCIESP), a presidência do conselho de Corretores de Imóveis no Estado de São Paulo (CRECI-SP) e a participação no Conselho Federal dos Corretores de Imóveis (COFECI). Em sua equipe não foram alocados representantes dos movimentos de moradia, e a equipe encarregada da interlocução com os movimentos foi desfeita. A relação que era cotidiana interrompeu-se, e alguns movimentos reivindicaram uma maior relação com a Secretaria. As lideranças da ocupação Prestes Maia reclamam que “não tem reunião com o secretário, ele não quer sentar com os movimentos”.

Acordou-se que a União de Luta por Moradia faria reuniões periódicas com a Superintendência de HABI. Os movimentos por moradia queixam-se de pouco apoio da Prefeitura para a Conferência da Cidade de 2005 que segundo eles, só foi viabilizada mediante pressão da sociedade civil e do Governo Federal. Vencido o prazo que os municípios tinham para informar da realização de suas conferências, o Governo de São Paulo não mostrava sinais de interesse pela realização, mas ao final, acabou cedendo e realizou o evento.

A gestão 2001-2004 também havia investido em alguns espaços institucionalizados, como o Conselho de Habitação, cuja primeira composição foi eleita em 2003, espaço que está analisado no outro texto deste Caderno.

Outros espaços foram também instituídos no mandato 2001-2004, como a Comissão Executiva do programa Ação Centro que, ainda que não fosse um espaço de deliberação sobre a política, era espaço de troca de informações entre o governo e a sociedade civil para o acompanhamento do programa Ação Centro. A Comissão Executiva era alocada na EMURB e reunia-se quinzenalmente até 2004, e não foi mais reunida após 2005. Os “escritórios-antena”, instâncias de planejamento no nível local instaladas nos PRIHs, foram também desativados.

Para além dos espaços mais institucionais, é nas práticas cotidianas que se percebem as diferenças de tratamento dos movimentos organizados. No mandato anterior, era comum a prática de os movimentos de moradia indicarem as famílias que ocupariam unidades habitacionais nos empreendimentos da Prefeitura, segundo os seus próprios critérios de pontuação, que normalmente premiam aqueles que participam mais ativamente das reuniões, atividades e manifestações do movimento. A atual gestão discorda desse critério, argumentando que são necessários critérios válidos para todos independente da participação nos movimentos. O movimento pode indicar as famílias para o cadastro da Prefeitura, mas não deve definir quais são as famílias contempladas com unidades. Segundo Veronika Kroll, do Fórum de Cortiços, em relação ao Hotel São Paulo as indicações de demanda foram motivo de muita pressão, “virou questão de honra para nós”²⁸.

De 2001 a 2004, algumas ações fora das políticas resultaram no adiamento do cancelamento de despejos, ou na criação de alternativas para a população despejada. Isso não vem mais ocorrendo, e aumentaram os despejos na nova gestão.

A pressão dos movimentos sobre a Prefeitura após a eleição do Conselho de Habitação, em que os Movimentos não se elegeram, viabilizou uma agenda de reuniões mensais com alguns grupos, como a União dos Movimentos de Moradia e com a Frente de Luta por Moradia. Essas reuniões são bilaterais, com cada movimento.

A obtenção de informações sobre o andamento dos projetos não é tarefa simples. É restrita a quantidade de informação pública sobre os projetos, por exemplo no site da Prefeitura.

2.15. Novos atores ou nova atuação dos atores na luta pela permanência da população mais empobrecida em áreas centrais

A mudança de uma política que busca promover a permanência da população mais pobre nas áreas centrais, já infra-estruturadas, com oferta de serviços, equipamentos e empregos, para uma política que não prioriza o Centro para essas populações, promoveu a retomada e o fortalecimento de fóruns e organizações que se manifestaram publicamente contrários à mudança. O Fórum Centro Vivo é um desses exemplos, e o seu “dossiê denúncia”, reúne vários grupos sociais afetados pela atual política.

Também a forma de ação dos movimentos por moradia acionou processos de ocupação de edifícios considerados subutilizados e uma série de atos e manifestações públicas trazendo para o debate público as questões da política habitacional, como os processos quase sempre violentos de retirada de população nas reintegrações de posse, entre outros.

Mas essa mudança de política evidenciou também o papel dos outros entes federativos, como por exemplo, o Ministério das Cidades, Previdência e CEF. O Ministério das Cidades, por exemplo, por meio de uma política de negociação e pressão sobre o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), colaborou para que esse fizesse uma resolução autorizando a CEF a selecionar empresas para implementar projetos de habitação de interesse social em três imóveis do INSS no Centro de São Paulo, através do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR):

(1) no terreno localizado na Rua Maria Domitila (Centro) será construído um prédio residencial (ver nesse texto, o item PAR);

(2) o antigo prédio do INSS localizado na Avenida Nove de Julho, que foi abandonado e posteriormente sofreu um incêndio, será reformado para abrigar 117 famílias de baixa renda.

(3) no terreno ao lado do último, na Avenida Nove de Julho, será construído um novo prédio com 139 unidades habitacionais de interesse social (fonte: site do Ministério da Previdência Social, janeiro de 2007).

Para esses empreendimentos acontecerem foi necessária a assinatura de um convênio junto à Prefeitura de São Paulo e acabaram sendo as únicas intervenções em área central que trabalharam no sentido de permanência da população, com aval da Prefeitura.

Outro exemplo nesse sentido foi o acordo para a retirada da população moradora do Edifício Prestes Maia (925 pessoas), obtido a partir de negociações que envolveram o Movimento por moradia, a Prefeitura de São Paulo e o Ministério das Cidades. O acordo previu seis meses de Bolsa-Aluguel para os sem-teto, enquanto eles aguardam a construção da moradia definitiva. Os

recursos que vieram do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em janeiro pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que prevê 20 milhões de reais para São Paulo²⁹.

Outra novidade na luta pelo adiamento ou cancelamento dos despejos, foi a criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo em janeiro de 2006, um novo ator que vem sendo constantemente acionado pelos movimentos por moradia na luta pela permanência, pelos direitos à moradia e direito à cidade. A Defensoria vem agindo de forma articulada com o Ministério Público, em especial com o Núcleo de Inclusão Social, e desde a sua criação atuou de forma presente e constante para que haja um plano de realocação da população nos processos de despejo e reintegração de posse, na luta pela manutenção do Bolsa-Aluguel e procurando evitar a retirada de áreas de ZEIS delimitadas no Plano Diretor Estratégico que agora está sendo revisto, entre outras ações.

3. Pontos para reflexão

Podemos apontar alguns pontos em torno dos quais devemos refletir na análise da política habitacional no período 2005-2006.

É clara a mudança de foco no que diz respeito à moradia nas áreas centrais da cidade. A gestão que assume a Prefeitura em 2005 vem apostando menos na moradia nas áreas centrais, tanto em termos de programas, como de financiamentos e instrumentos urbanísticos. Essa não priorização não é uma questão simples, especialmente em se tratando de São Paulo, uma cidade grande e espalhada, cujo local onde se vive influi nas condições sociais. Estudos recentes reiteram que pessoas que vivem nas

áreas centrais têm mais oportunidades de vida, de emprego etc., mostrando que, por exemplo, pessoas com o mesmo nível de escolaridade que vivem em distritos da mesma cidade têm condições de vida diferentes. Marques & Torres (2005) sustentam que a localização no espaço é uma dimensão constitutiva das situações sociais em geral e da pobreza urbana em particular. Por isso, afirmam que o território deveria ser incorporado nas estratégias de combate à destituição social, nas políticas sociais em seu sentido mais amplo.

Uma política habitacional deve estar acompanhada de uma política urbana. A opção pela não priorização de novos empreendimentos habitacionais para baixa renda no Centro tem implicações no adensamento de outras áreas, eventualmente em áreas de mananciais ou periféricas.

Uma segunda reflexão é que os projetos de urbanização de favelas e de regularização fundiária vêm tendo uma razoável continuidade e aumento no número de intervenções, acompanhados de um crescimento considerável da previsão orçamentária municipal, além de contar com outros financiamentos existentes.

Esse adensamento de projetos, recursos e esforços, certamente afetará as condições das ocupações hoje irregulares e precárias em áreas de mananciais, embora não saibamos se realmente o efeito dessas políticas colaborará para a preservação das áreas ainda não ocupadas, com vegetação significativa, ou se colaborará para direcionar novos processos de expansão urbana sobre essas áreas. E o esforço principal por sanear-las ainda está por vir e é, em grande parte, de responsabilidade do Governo do Estado, através da SABESP.

A não priorização por uma política que promova a moradia no Centro e o alto grau de investimento em urbanização de favelas parece ser uma opção da Gestão Serra/Kassab. Isso significou uma

prioridade política e de investimentos diferente da Gestão Marta Suplicy, que distribuiu de forma mais equilibrada os recursos destinados às diferentes regiões da cidade e questões habitacionais (novas habitações, urbanização de favelas, etc.). A urbanização de favelas é muito importante para a cidade, é bom que tenha recursos (e muitos!), mas no entanto, essa opção desacompanhada de uma política para o Centro, não trabalha no sentido de reverter a contradição urbana que temos: um alto déficit habitacional e um alto número de imóveis vazios ou subutilizados. Continuamos ocupando mal a cidade.

Em projetos específicos de urbanização de favelas, há uma aparente disputa em torno do modelo adotado: intervenções mais estruturais (e mais caras e que exigem mais remoções), ou intervenções mais focadas na instalação de infra-estrutura (menos caras e que exigem menos remoções). A Gestão de 2005-2008 vem apostando no segundo modelo, afirmando que dessa forma é possível atender a um número maior de pessoas. É necessário avançar nessa temática, desenvolver indicadores e construir conhecimento para fundamentar respostas nesse sentido.

Outra questão relevante que se coloca é a da definição da demanda que vai ser beneficiada nos empreendimentos. Trata-se um de ponto bastante importante: nem Prefeitura nem movimentos têm defendido processos mais públicos para a definição dessa demanda, por exemplo no Conselho de Habitação, o que na prática acaba enfraquecendo os caminhos institucionais de definição da política em prol de negociações caso a caso. Nada garante que as escolhas estejam resultando em atendimento aos mais vulneráveis.

Em relação à gestão condominial, outro ponto de reflexão merece destaque. Está ainda em aberto a definição do papel do

Estado na gestão da política. Se, por um lado, há uma dificuldade na gestão de empreendimentos, que exigem muito tempo, energia e recursos; por outro, a total ausência do Estado não é algo viável. O poder público deve assumir um papel de mediador, de capacitador, para qualificar a vida condominial. É necessário um conhecimento das dificuldades enfrentadas nos empreendimentos, as necessidades de reparo no edifício pós-ocupação, a necessidade de organização dos moradores, ou seja, os processos sociais envolvidos na promoção da moradia. Como dosar e equilibrar a presença do Estado para que os resultados sociais sejam mais inclusivos, menos violentos, mais qualificados?

Um importante diferencial da gestão Serra/Kassab em relação à anterior é a relação com a CDHU, ou seja, com o Governo do Estado. O alinhamento partidário entre as esferas de governo colaborou significativamente para o repasse de recursos e apoio em projetos da Prefeitura. Esse fato, dentre outros, possibilitou uma conversa entre a política municipal e a estadual. Essa partidarização da política mostra, de certa forma, a fragilidade política na qual estamos inseridos, onde os acordos e alinhamentos são os que regem as decisões políticas, muitas vezes de forma distanciada das necessidades reais dos municípios ou de prioridades definidas em planos estaduais.

Outro ponto de reflexão diz respeito à política feita apenas a partir de oportunidades. Tanto na gestão 2001-2004 quanto na gestão que assume a Prefeitura em 2005, a política caracteriza-se muito mais pela somatória de projetos pontuais, cuja realização é definida pelas oportunidades de imóveis, terrenos, financiamentos e empréstimos, do que propriamente por um plano previamente traçado para a habitação. As políticas diferenciam-se em vários aspectos, mas essas diferenças parecem ser muito mais de princípios do que de planejamento.

Por fim, cabe lembrar que uma grande constante na política habitacional nos últimos anos é a impossibilidade de o poder público enfrentar o déficit habitacional na sua verdadeira escala. As ações são pontuais e não têm sido capazes de reduzir as demandas por habitação na cidade, em qualquer mandato dos anos recentes.

Bibliografia

AMARAL, Ângela de Arruda Camargo. *Habitação na Cidade de São Paulo*. 2ª edição revisada. São Paulo: Pólis / PUC-SP, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 4).

BRASIL, Governo Federal – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Programas Urbanos. *Plano Diretor Participativo*. Raquel Rolnik, Benny Schasber e Otilie Macedo Pinheiro (coord.). Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005.

_____. *Regularização Fundiária*. Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Celso Santos Carvalho, Sandra Bernardes Ribeiro e Denise de Campos Gouvêa (coord.). Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005.

CALDAS, Eduardo de Lima. *Apresentação e acompanhamento do orçamento público do município de São Paulo no período recente*. São Paulo, Instituto Pólis / PUC-SP, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 6).

CARDOSO, Adauto Lúcio. *Balanço da política habitacional 2001-2003*. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2004. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 21).

CARVALHO, Caio Santo Amore de. *Lupa e Telescópio: o mutirão em foco. São Paulo, anos 90 e atualidade*. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004.

FÓRUM CENTRO VIVO (org.). *Violações dos Direitos Humanos no Centro de São Paulo: propostas e reivindicações para políticas públicas*. Dossiê denúncia. São Paulo, junho de 2006.

MARQUES, Eduardo Marques; GONÇALVES, Renata e SARAIVA, Camila. “Assimetria e descompasso: as condições sociais na metrópole de São Paulo na década de 1990”. Em: *Novos Estudos Cebrap* 73, novembro 2005, pp. 89-108.

MARQUES, E. & TORRES, H. *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo, Editora SENAC, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO – Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, COHAB. *COHAB SP, Relatório de gestão 2001/2004*. São Paulo, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO – Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. *Programa Morar no Centro*. São Paulo, 2004. Prefeitura Municipal de São Paulo – Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. *Plano Municipal de Habitação (versão para debate)*. São Paulo, agosto de 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO – Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, Programa Mananciais. *Programa Mananciais, relatório de informações gerais*. São Paulo, junho de 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO – Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, HABITSAMPA. *RESOLO: regularização de loteamentos no município de São Paulo*. São Paulo: Portela e Boldarini Arquitetura e Urbanismo, 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO – Secretaria da Habitação. Instrução Normativa SEHAB-G nº 1, de 19 de fevereiro de 2004, a partir das resoluções nºs 5 e 6 do Conselho Municipal de Habitação, de 30 de janeiro de 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO – Lei Municipal nº 13682. Retirada do site da Prefeitura da Cidade de São Paulo, www3.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/negocios_jurudicos, acesso em 1º de agosto de 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO – Lei Municipal nº 13399. Retirada do site da Prefeitura da Cidade de São Paulo, www3.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/negocios_jurudicos, acesso em 1º de agosto de 2006.

UEMURA, Margareth Matiko. *Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga. Alternativa para a proteção dos mananciais?*. Dissertação de Mestrado FAU-PUC Campinas. Campinas, 2000.

WHATELY, Marusia & CUNHA, Pilar Machado da. *Guarapiranga 2005, como e por quê São Paulo está perdendo este manancial*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2006.

Matérias de jornais

“Prefeitura de São Paulo cortará subsídio habitacional de 2.500 pessoas”, matéria retirada do site da Agência Carta Maior, em abril de 2007: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=13540&editoria_id=5

“Imóveis: Previdência, Cidades e Caixa fazem acordos com a Prefeitura de São Paulo”. Retirado do site em janeiro de 2007: http://www.previdenciasocial.gov.br/agprev/agprev_mostraNoticia.asp?Id=25003&ATVD=1&DN1=24/08/2006&H1=17:02&xBotao=0

“União libera R\$ 20 milhões do PAC para sem-teto de SP”. Matéria site UOL, 13/04/2007. Retirada do site em agosto de 2007: <http://noticias.uol.com.br/ultnot/agencia/2007/04/13/ult4469u1820.jhtm>

“Acordo prevê instalação em moradias definitivas para ocupantes do edifício Prestes Maia”. Rede Habitar – Informativo Eletrônico da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, em 13/04/2007.

“Defensoria quer manter bolsa-aluguel para moradores de cortiço em SP”. Notícia postada em 21/02/2007, Globo Notícias. Retirada do site em abril de 2007: <http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,MUL6729-5605,00.html>

“Íntegra: Entrevista com o vereador Paulo Teixeira”. Site da Folha de S. Paulo, 08/12/2006. Retirada do site em abril de 2007: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/treinamento/novoemfolha42/te0812200634.shtml>

Notas

¹ Doutor pela FAU - USP e coordenador do Núcleo de Urbanismo do Instituto Pólis.

² Pesquisadora do núcleo de Urbanismo do Instituto Pólis e mestre pela FAU-USP.

³ Ver AMARAL, Ângela. “Habitação – avaliação da política municipal”. Cadernos Observatório dos Direitos do Cidadão, 4. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, set 2001, p. 26. Nesse Caderno há uma tabela mostrando o total de unidades novas produzidas nas gestões anteriores (desde a prefeita Luíza Erundina, em 1989), onde se percebe que o máximo produzido chegou a aproximadamente 36 mil unidades, enquanto que o déficit habitacional crescia rapidamente e em taxas maiores que o crescimento populacional, como apresentamos na introdução deste texto.

⁴ MARQUES, Eduardo; GONÇAVES, Renata; SARAIVA, Camila. “Assimetria e descompasso: as condições sociais na metrópole de São Paulo na década de 1990”. In: Novos Estudos Cebrap n. 73, novembro 2005, pp. 89-108.

⁵ Uma descrição mais detalhada dos programas levados adiante na gestão 2001-2004 encontra-se em CARDOSO, Aduino L. *Habitação: balanço da política municipal 2001-2003*. Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão 21. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, março 2004, pp. 54-68.

⁶ Todas essas ações encontram-se documentadas em FÓRUM CENTRO VIVO (org.). *Violações dos Direitos Humanos no Centro de São Paulo: propostas e reivindicações para políticas públicas*. Dossiê denúncia. São Paulo, junho de 2006.

⁷ “Defensor público acusa prefeitura de promover ‘higienização social’”. Agência Carta Maior, 20/01/2007.

⁸ “Favelas são novo alvo de higienização em São Paulo”, Rafael Sampaio. Agência Carta Maior, 17/01/2007.

⁹ Na gestão Marta Suplicy vinha sendo desenvolvido um projeto de gestão condominial, a partir de um trabalho junto a consultores e assistentes sociais, que objetivava justamente superar os problemas de gestão. Esse projeto não teve continuidade.

¹⁰ Ver FÓRUM CENTRO VIVO (org.). *Violações dos Direitos Humanos no Centro de São Paulo: propostas e reivindicações para políticas públicas*. Dossiê denúncia. São Paulo, junho de 2006. pp. 17-18.

¹¹ Segundo o “Balanço Qualitativo de gestão 2001-2004” da SEHAB, a Vila dos Idosos constava como um dos doze empreendimentos que “estão sendo viabilizados” no programa Locação Social (p. 34).

¹² Resolução do Conselho Municipal de Habitação nº 17 de 22 de fevereiro de 2006.

¹³ Notícias da Prefeitura de São Paulo: www.prefeitura.sp.gov.br, de 8 de agosto de 2006.

¹⁴ Notícias da Prefeitura de São Paulo: www.prefeitura.sp.gov.br, de 20 de dezembro de 2006.

¹⁵ Folha de S. Paulo, terça-feira, 10 de outubro de 2006.

¹⁶ O programa Bolsa-Aluguel foi regulamentado pela Instrução Normativa SEHAB-G nº 1, de 19 de fevereiro de 2004, a partir das resoluções nºs 5 e 6 do Conselho Municipal de Habitação, de 30 de janeiro de 2004.

¹⁷ Ver “Prefeitura de São Paulo cortará subsídio habitacional de 2.500 pessoas”, matéria retirada

do site da Agência Carta Maior: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=13540&editoria_id=5, em abril de 2007.

¹⁸ Segundo o “Balanço Qualitativo de gestão 2001-2004”, p. 40, nesse período a SEHAB “priorizou a construção das seguintes obras: Casarão da Rua do Carmo – Sé (25 unidades), Vilinha 25 de Janeiro – Luz (33), Imoroti (8), Eiras Garcia (15) e Pedro Fachhini (12).

¹⁹ “Prefeitura inicia amplo programa de reforma de cortiços na cidade”. Site oficial da SEHAB-Prefeitura de São Paulo: www.prefeitura.sp.gov.br/noticias/sec/habitacao/2006/08/0010 em 10 de janeiro de 2007.

²⁰ Balanço qualitativo de gestão 2001-2004, pp. 41-42.

²¹ Lei Municipal nº 13.514/03.

²² Site oficial da SEHAB: www.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/habitacao/programas/0003 em 22 de janeiro de 2006.

²³ Balanço quantitativo de gestão 2001-2004, p. 84.

²⁴ Site da SEHAB: www.portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/habitacao, programa mutirões.

²⁵ Ajuste Complementar de Cooperação ALA/BRA/17-576, de 08 de março de 2006. Informação retirada da publicação: Plano Operacional Global – Projeto Inclusão Social Urbana “Nós do Centro”. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, maio de 2006, p.6.

²⁶ Plano Operacional Global – Projeto Inclusão Social Urbana “Nós do Centro”. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo - Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, maio de 2006, p.19.

²⁷ Plano Operacional Global – Projeto Inclusão Social Urbana “Nós do Centro”. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo - Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, maio de 2006, pp. 19-21.

²⁸ Fórum Centro Vivo (org). *Violações dos Direitos Humanos no Centro de São Paulo: propostas e reivindicações para políticas públicas*. Dossiê denúncia. São Paulo, 2006, p.21.

²⁹ Fonte: “União libera R\$ 20 milhões do PAC para sem-teto de SP”. Matéria site UOL, 13/04/2007. Retirada do site em agosto de 2007: <http://noticias.uol.com.br/ultnot/agenzia/2007/04/13/ult4469u1820.jhtm>.

O papel do CMH na política de habitação em São Paulo

Luciana Tatagiba¹

Ana Cláudia Chaves Teixeira²

1. Introdução

Assistimos, desde os anos 1990, a uma expansão sem precedentes da participação institucionalizada, que vem alterando os padrões tradicionais de formulação e implementação das políticas, pela inserção de novos atores, temas, conflitos e interesses. É verdade que a intensidade e a direção das mudanças em curso muitas vezes estão longe das expectativas que motivaram sua criação. No caso específico dos conselhos gestores, objeto desse estudo, a bibliografia de referência sugere que essa nova institucionalidade participativa tem ocupado um lugar ainda marginal nos processos decisórios que envolvem a definição das políticas em suas áreas específicas. Mesmo que os problemas apontados variem em natureza e extensão, não é incomum encontrarmos nas conclusões dos estudos uma mesma afirmação: os conselhos “não deliberam”.

Embora possamos concordar com esse diagnóstico mais geral, temos que reconhecer que ele já não basta. Afinal, depois de mais de quinze anos de experimentação é preciso avançar na análise e retratar com traços mais definidos os contornos dessas novas instâncias participativas, identificando – na ampla gama de atores e processos que compõem a dinâmica de produção das políticas – sua identidade e forma de atuação específicas.

Pois se é verdade que os conselhos não deliberam, o que fazem? Para que estão servindo? Para além do que prevê a legislação, qual a função que estão *realmente* assumindo nas diversas fases de produção das políticas públicas? Indo além das expectativas e focando nas “experiências realmente existentes”, qual tem sido o lugar, o papel e a função dessas novas instâncias e o que isso diz acerca de sua identidade institucional? Até que ponto os conselhos incidem nas políticas públicas e de que forma incidem?

Essas são as perguntas que nos desafiam e que justificam esse novo esforço de investigação. Acreditamos que enfrentar essas questões é essencial nesse momento em que se busca fazer um balanço dos resultados da aposta na participação institucional. Nosso texto não tem a pretensão de responder a essa questão. O que podemos e esperamos fazer é oferecer mais subsídios para que esse debate avance. Acreditamos que somente com informação poderemos fugir das armadilhas simplificadoras, que ora conduzem a uma aposta cega na participação institucional, ora sugerem o abandono de qualquer tipo de envolvimento com dinâmicas participativas institucionalizadas.

Com o objetivo de intervir nesse debate, a pesquisa toma como foco de análise a co-relação entre a produção da política pública e a ação do conselho, nas áreas de assistência social, criança e adolescente, saúde e habitação³. Como dissemos, queremos compreender se e até que ponto os conselhos têm funcionado como instâncias de formulação das políticas públicas e qual tem sido a capacidade dessas instâncias de influenciarem a ação estatal, e em que direção. Para tanto, a pesquisa foi estruturada em torno das seguintes dimensões analíticas: (a) identidade: desenho institucional e trajetória política; (b) capacidade decisória e níveis de incidência sobre as políticas públicas. Vejamos, brevemente, cada uma dessas dimensões.

1.1. Dimensões de análise

A primeira dimensão central de nossa análise remete à pergunta: o que são os conselhos? Para isso, partimos da seguinte definição: os conselhos gestores são instituições participativas

permanentes, definidas legalmente como parte da estrutura do Estado, cuja função é incidir sobre as políticas públicas em áreas específicas, produzindo decisões (que algumas vezes podem assumir a forma de norma estatal), e que contam em sua composição com a participação de representantes do Estado e da sociedade na condição de membros com igual direito a voz e voto. Para além desses princípios mais gerais, cada conselho possui uma identidade própria que pode ser parcialmente apreendida a partir da consideração de duas variáveis fundamentais: desenho institucional e trajetória política.

O desenho institucional oferece os parâmetros para a atuação dos conselhos, apresentando os contornos básicos de sua identidade política. Nas leis de criação e regimento interno são definidas as regras para composição e representação, natureza da participação, dinâmica decisória, ritos procedimentais etc., os quais, por sua vez, indicam as potencialidades e os limites de cada espaço no que se refere aos resultados esperados da participação (apresentamos essa discussão no item 2 do presente texto). Como sugere Lüchman, o desenho institucional é uma dimensão analítica importante “na medida em que se constitui como substrato ou suporte da dinâmica política”, definindo “as condições de ampliação e de sustentabilidade das experiências participativas” (Lüchman, 2002: 47).

Contudo, no decorrer de nossa pesquisa, pudemos observar que os conselhos se encontram em diferentes estágios de desenvolvimento e consolidação. Nas diferentes gestões de um conselho podemos perceber variações no que se refere à capacidade de incidir sobre as políticas, à forma de diálogo com o Estado, à dinâmica participativa, à relação com outros atores políticos, etc., sem que qualquer alteração no seu padrão institucional tenha sido verificada. Isso evidencia que *os conselhos passam por fases ou momentos distintos no decorrer de sua trajetória, que se*

transformam ao longo do tempo e que esse processo tem implicações na construção de sua identidade política. Por isso foi essencial na nossa investigação recuperar a história dos conselhos. Isso nos permitiu realizar um exercício muito interessante que é comparar um conselho consigo mesmo ao longo do tempo (os resultados podem ser conferidos no item 3).

Uma segunda dimensão analítica importante remete às expectativas acerca da capacidade deliberativa dos conselhos. Como dissemos nos primeiros parágrafos, é muito comum nos estudos a conclusão de que “os conselhos não deliberam”. Na nossa investigação, buscamos substituir a dicotomia “delibera/não delibera” por uma avaliação um pouco mais rica e complexa que busca compreender os *diferentes níveis de incidência dos conselhos nas diferentes fases da política pública.*

Começamos com a distinção entre deliberação e decisão. Enquanto o conceito de decisão remete ao resultado de um processo que envolve a eleição ou escolha entre alternativas, a noção de deliberação diz respeito à qualidade do processo que leva à decisão. O conceito de deliberação remete a um processo decisório que é precedido de um debate bem informado acerca das alternativas postas à definição dos problemas e às formas de intervenção. O padrão de interação é exigente, no sentido de que se espera que cada um apresente razões e esteja disposto a rever suas próprias opiniões a partir do diálogo com o outro, visto como um igual em termos dos seus direitos de expressar e sustentar publicamente seus interesses e valores, sob a luz de argumentos razoáveis (Bohman, 1996). É esse processo que vai determinar se uma decisão é legítima ou não.

Partindo dessa distinção, esclarecemos que na nossa pesquisa preferimos usar o termo “decisão” e não deliberação porque não teremos condição de explorar variáveis que remetam à *qualidade*

do processo de tomada de decisão, tais como: a existência ou não de debate e discussão prévios à decisão, a pluralidade dos interesses envolvidos na disputa, a natureza das razões apresentadas, o nível de autonomia dos sujeitos envolvidos para sustentar posições, o maior ou menor poder de cada ator/segmento na construção da agenda etc. Ou seja, o que buscaremos é tão somente analisar os tipos de problema com os quais os conselhos têm lidado ao longo da sua trajetória e que mereceram por parte do conselho a tomada pública de posição através de decisões. Nossa pesquisa não abarcou todas as decisões produzidas pelos conselhos, mas se deteve a um tipo específico de decisão: as que se expressam sob a forma de resoluções. A resolução é uma decisão do conselho, sobre determinado aspecto da política pública, que assume a forma de norma estatal. São “modalidades fortes” de decisão, com capacidade potencial para vincular os órgãos da administração pública e os agentes privados⁴.

O segundo movimento, fundamental para compreendermos de que forma os conselhos incidem sobre a política, é investigarmos as fases da política a que essas decisões estão geralmente referidas. Para facilitar a discussão, começamos esclarecendo o que estamos entendendo por “fases da política”.

É possível dizer que as políticas públicas possuem um ciclo: nascem, crescem, maturam-se e transformam-se (Draibe, 2001). Em linhas gerais, podemos dizer que o desenvolvimento de uma política pública envolve dois processos fundamentais, que não são lineares (como uma evolução no tempo, pois podem se dar ao mesmo tempo):

- 1) *O processo de formulação de políticas públicas*, que envolve
 - a) a identificação de uma questão a ser resolvida ou direitos a serem efetivados, a partir de um diagnóstico do problema.

Nos termos de Draibe (2001), este ponto seria o de formação da agenda pública em torno da política pública em questão; b) a formulação de um plano de ação para o enfrentamento do problema, evidentemente marcado pelo confronto de alternativas. Este plano de ação, em geral, se traduz num Plano Anual da política pública, com programas e projetos detalhados; c) Dentro deste plano, a decisão e escolha das ações prioritárias, apontando sobre o que e como investir os recursos públicos, ou privados (no caso de alguns fundos públicos que fazem captação de recursos privados), ou seja, as definições de estratégias de implementação.

2) *A implementação da política pública*, que inclui tanto as atividades-meio, que viabilizam o desenvolvimento do programa, quanto a atividade-fim, ou a execução propriamente dita. Draibe identifica na fase da implementação os seguintes subprocessos: (a) sistema gerencial e decisório; (b) processos de divulgação e informação; (c) processos de seleção (de agentes implementadores e/ou de beneficiários); (d) processos de capacitação (de agentes e/ou beneficiários); e) sistemas logísticos e operacionais (atividade-fim).

No decorrer de todas essas fases, podem ocorrer o monitoramento e a fiscalização, feitos tanto por órgãos de governo quanto por atores da sociedade civil em geral. Como sabemos também, a política pública não ocorre necessariamente seguindo todas estas fases. Ela nem sempre é bem planejada, ou às vezes não chega a ser totalmente implementada ou avaliada. Isso ocorre porque há transições entre governos com prioridades diferentes ou mudança de prioridades dentro de um mesmo governo.

O nível de incidência dos conselhos pode variar nas diferentes fases da política, ou mesmo restringir-se a um subprocesso no

interior de cada fase. O conselho pode ter um nível de incidência forte na fase de planejamento e fraco na fase de implementação (e vice-versa); pode concentrar sua ação na última fase, com um controle social *ex-post*; ou pode ainda não ter qualquer influência nos ciclos de produção da política. Para avaliar o tipo de incidência do conselho sobre a política, é fundamental conhecer o seu desenho institucional, no qual são definidas as expectativas em relação a essa incidência (por exemplo, há conselhos cuja atribuição legal é unicamente acompanhar a execução de determinada ação no interior de um programa), e a trajetória política do conselho, no decorrer da qual o conselho assume para si o desempenho de certas funções que podem ou não coincidir com o que está previsto na sua definição legal.

Traçados os contornos mais gerais de nossa pesquisa, apresentamos, a seguir, o estudo de caso sobre o qual nos debruçaremos nesse texto.

1.2. Estudo de caso – o Conselho Municipal de Habitação de São Paulo

Esse texto tem como objetivo realizar uma análise do Conselho Municipal de Habitação (CMH), tendo como foco a relação do conselho com a política pública da área de habitação no Município de São Paulo, tendo como recorte temporal o fim da primeira gestão do conselho (2003-2005) e o início da segunda gestão (2005-2007), que coincide com a gestão Serra/Kassab. Apesar disso, estendemos a análise documental ao início da primeira gestão do conselho buscando construir uma perspectiva mais adequada para a análise dos desafios e das possibilidades da ação presente.

Vale dizer que o CMH é o conselho mais novo estudado nesta pesquisa⁵. Ele só tem três anos de existência e seus conselheiros sequer haviam completado o segundo mandato no momento da elaboração desse estudo. Comparado aos outros conselhos, como o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), ele é um conselho bem recente na cidade.

Nossa estratégia metodológica consiste em dois movimentos. Em primeiro lugar, buscaremos investigar a agenda temática do conselho. Os assuntos discutidos e as tarefas que o CMH assume são um bom indicador da função que ele efetivamente está ocupando no contexto da política municipal. Não será nosso interesse reconstruir o processo de formação da agenda no interior do conselho (embora tema importantíssimo, ele foge das nossas possibilidades de análise nesse momento), mas apenas identificar seus temas mais recorrentes. Em segundo lugar, buscaremos comparar essa agenda do conselho com a agenda da política pública. Ou seja, nesse momento buscaremos avançar na avaliação da agenda do CMH, tendo um ponto de apoio externo ao conselho, que é a própria política pública da área.

Para atingirmos esses objetivos, utilizamos estratégias complementares de pesquisa. A primeira delas foi a análise documental. Foram analisadas as atas de junho de 2003 a maio de 2006, num total de 28 atas investigadas. O segundo tipo de documento investigado foram as resoluções do CMH. Para além dos registros documentais, realizamos entrevistas com os conselheiros representantes do governo e da sociedade civil, num total de sete entrevistas. Também acompanhamos três reuniões do CMH realizadas entre 22/02/2006 a 26/07/2006, com a produção de diários de campo⁶.

Acreditamos que a associação entre essas estratégias de pesquisa nos permitiu ampliar a compreensão sobre o CMH como insti-

tuição política participativa e, principalmente, sobre o lugar que tem ocupado na política de habitação em São Paulo. Contudo, sabemos que de nossas escolhas resultam também limites claros no que se refere à interpretação dos “achados” da pesquisa. Como nosso estudo não inclui a análise dos padrões da disputa política que se estabelecem no interior do CMH⁷, tampouco a forma como ele se relaciona com as outras instituições governamentais e não-governamentais que compõem a política de habitação, não somos capazes de dizer por que determinados temas são centrais na agenda do conselho e não outros, quem são os atores com maior capacidade de influenciar esse processo, até que ponto as decisões são precedidas ou não de deliberação, qual a força que o conselho tem para impor a atenção a suas decisões etc. Por certo, esses temas compõem dimensões do nosso problema que, infelizmente, não terão como ser abordadas no âmbito desse trabalho. Nosso objetivo, como dissemos, é mais modesto e, ao mesmo tempo, profundamente desafiador: queremos estudar o mapa temático do CMH para tentarmos, a partir disso, lançar pistas acerca do lugar, do papel e da função do CMH na política de habitação da capital.

Nosso texto está dividido em quatro partes. Na primeira, buscamos caracterizar muito brevemente o CMH, chamando atenção para algumas dimensões do seu desenho institucional, com o objetivo de entender qual o lugar e o papel que a legislação lhe confere *vis-à-vis* os outros atores da área. Na segunda parte buscamos resgatar fragmentos da história do CMH, por meio de uma comparação entre as diferentes gestões. Nesse exercício, buscamos menos uma descrição minuciosa de cada estágio, e mais a identi-

ficação de possíveis momentos de inflexão na trajetória do CMH que possam ser importantes para compreender sua identidade institucional. Na terceira parte, estudando as resoluções produzidas pelo CMH, buscamos entender a que tipo de problemas ele tem, predominantemente, oferecido resposta por meio da produção de normas legais. E, por fim, buscamos acompanhar, através das atas e do acompanhamento de reuniões, a primeira e a segunda gestões do conselho, particularmente no período compreendido entre janeiro de 2005 e julho de 2006, coincidindo com o início da gestão do prefeito José Serra.

2. Desenho institucional: competências e dinâmica de funcionamento⁸

O CMH foi um dos conselhos criados pela prefeita Marta Suplicy (2001-2004), um ano após a organização da I Conferencia Municipal de Habitação, realizada de 03 a 05/08/2001. Segundo sua lei de criação, Decreto nº 13.425, de 02/09/2002, o CMH é um órgão deliberativo, fiscalizador e consultivo, e tem como objetivos básicos o estabelecimento, acompanhamento, controle e avaliação da política municipal de habitação. Em termos de vínculos institucionais, o CMH está vinculado à Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Vale dizer ainda que a primeira reunião deste conselho se deu em 25/06/2003.

Quanto à dinâmica de funcionamento, o Regimento Interno do CMH prevê reuniões bimestrais, mas como veremos a seguir, no primeiro mandato, as reuniões se deram quase que mensalmente.

te. Quanto à composição, a Lei prevê que o CMH deve funcionar com 48 membros, sendo dezesseis membros de governo, dezesseis de entidades comunitárias e organizações populares relacionadas ao tema da habitação e dezesseis membros de outras entidades da sociedade civil também vinculadas ao tema da habitação. Na representação governamental, fica estabelecido que treze são representantes da Prefeitura (sendo a maioria de órgãos vinculados à Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, além de representantes das Secretarias do Trabalho, do Planejamento e das Finanças e da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB), um da Secretaria Estadual de Habitação, um da Caixa Econômica Federal (CEF) e outro da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU). Entre os dezesseis representantes da sociedade civil, estão universidades, entidades profissionais, entidades sindicais de trabalhadores da construção civil, associações ou sindicatos patronais da construção civil, assessorias técnicas, ONGs, centrais sindicais, o conselho da categoria profissional de habitação e o conselho da categoria profissional do direito. Os representantes governamentais são indicados pelos poderes executivos. Os representantes da sociedade civil são eleitos por seus respectivos segmentos. Este conselho, diferente dos demais, introduziu uma inovação nas eleições de parte dos seus representantes. A forma de escolha dos representantes de entidades e organizações populares se dá por meio de eleições diretas. A primeira eleição contou, inclusive, com apoio do Tribunal Regional Eleitoral (TER), que forneceu urnas eletrônicas. O tempo de duração do mandato para todos eles é de dois anos.

O conselho conta ainda com uma Comissão Executiva, formada por nove membros: o Secretário Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano; o Superintendente de Habitação

Popular da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB); o presidente da COHAB; três representantes das entidades comunitárias e de organizações populares ligados à área habitacional; um representante das associações ou sindicatos patronais da cadeia produtiva da indústria da construção civil; um representante de universidades ligado à área habitacional; um representante das entidades de profissionais da área habitacional.

Tanto o conselho quanto a Comissão Executiva são presididos pelo Secretário Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano.

Sobre a competência do conselho no processo de produção das políticas, o art. 3º afirma que compete ao conselho: a) participar da elaboração e fiscalizar a implementação dos planos e programas da política habitacional de interesse social, deliberando sobre suas diretrizes, estratégias e prioridades; b) acompanhar e avaliar a gestão econômica, social e financeira dos recursos e o desempenho dos programas e projetos aprovados; c) participar da elaboração de plano de aplicação dos recursos oriundos dos governos federal, estadual e municipal ou repassados por meio de convênios internacionais e consignados na SEHAB; d) fiscalizar a movimentação dos recursos financeiros consignados para os programas habitacionais; e) constituir grupos técnicos, comissões especiais, temporárias ou permanentes, quando julgar necessário para o desempenho de suas funções; f) constituir comissão especial para organização de conselhos regionais de habitação; h) estimular a participação e o controle popular sobre a implementação das políticas públicas habitacionais e de desenvolvimento urbano; i) possibilitar ampla informação à população e às instituições públicas e privadas sobre temas e questões atinentes à política habitacional; j) convocar a Conferência Municipal de Habitação; l) estabelecer relações com os órgãos, conselhos e fóruns municipais afeitos à elaboração do

Orçamento Municipal e à definição da política urbana; m) elaborar, aprovar e emendar o seu Regimento Interno; n) articular-se com as demais instâncias de participação popular do município; o) definir os critérios de atendimento com base nas diferentes realidades e problemas que envolvam a questão habitacional no município.

Além disso, cabe ao conselho supervisionar o Fundo Municipal de Habitação (FMH), competindo-lhe especificamente: a) estabelecer as diretrizes e os programas de alocação dos recursos do FMH de acordo com os critérios definidos na Lei nº 11.632/94, em consonância com a política municipal de habitação; b) encaminhar e aprovar, anualmente, a proposta de orçamento do FMH e de seu plano de metas; c) aprovar as contas do Fundo antes de seu envio aos órgãos de controle interno; d) dirimir dúvidas quanto à aplicação das diretrizes e normas relativas ao FMH nas matérias de sua competência; e) definir normas, procedimentos e condições operacionais; f) fixar a remuneração do órgão operador do FMH; g) divulgar no Diário Oficial do Município as decisões, análises das contas do FMH e pareceres emitidos.

Segundo sua lei de criação, podemos dizer que o CMH deve atuar, portanto, em quatro grandes frentes: na participação da definição dos planos e programas governamentais; na fiscalização; na mobilização da sociedade, principalmente por meio das conferências; e na articulação com outros setores do governo. Há um objetivo do conselho que ainda não parece ter se iniciado, qual seja, a criação de conselhos regionais de habitação, a exemplo do que existe no caso da saúde.

Quanto ao FMH, é importante dizer que ele tem uma história na cidade, que não poderemos retomar aqui. Para administrar este fundo, primeiro se constituiu um conselho do fundo (Rossetto, 2003). Para que não houvesse sobreposição de funções, quando o

CMH foi criado foi desfeito o Conselho do Fundo de Habitação e o CMH incorporou, entre suas funções, o controle e acompanhamento deste fundo. Como veremos, várias ações deste conselho consistem, portanto, em rever resoluções deste conselho anterior, no que diz respeito aos usos do fundo. Segundo Rossetto, nos anos anteriores à fusão, a única função que o Fundo cumpria, com muita dificuldade, era financiar os mutirões.

* * *

Pela lei que criou o CMH, podemos dizer que, em termos de desenho institucional, este conselho destaca-se por ser uma instituição participativa recente, com presença no planejamento e na fiscalização. Em termos de planejamento de programas e ações, a palavra utilizada na lei é “participar” desses momentos. Em termos de fiscalização, a ênfase recai não sobre as ações concretas realizadas no município na área de habitação, mas sobre os recursos públicos municipais e os transferidos para o município.

Desta análise do desenho institucional, podemos apreender também que as decisões sobre políticas habitacionais envolvem muitos atores, com vários níveis de decisão e órgãos de financiamento, como a CDHU e a CEF, nos níveis federal e estadual. Por isso, estes atores também fazem parte da composição deste conselho.

Isso é o que podemos resumir da análise do desenho institucional do conselho. Na prática, sabemos que a divisão das funções, competências e poderes entre o conselho e as instituições administrativas e burocráticas quanto à definição, execução e fiscalização das políticas está longe de estar resolvida apenas por essa disposição presente na legislação, que, no mais das vezes, é vaga no que se refere ao lugar e papel de cada ator. Por isso, nosso

próximo passo será buscar, nos fragmentos da trajetória do CMH, novos elementos que nos permitam avançar na compreensão de sua identidade política.

3. Ampliando a perspectiva: a trajetória do CMH

Sabemos que a história das instituições participativas na cidade de São Paulo deve ser lida no interior de um quadro de referência mais amplo, que remete, dentre outros: a) às profundas rupturas no plano do Executivo municipal, no suceder de administrações orientadas por princípios ético-políticos distintos; b) à ação dos movimentos e organizações sociais em sua tensa e ambígua relação com a institucionalidade política; c) ao peso político-eleitoral de São Paulo e seus impactos sobre a partidarização da prática política na capital⁹. Essas três dimensões parecem conformar limites, potencialidades e desafios próprios à dinâmica participativa na cidade. Partindo desse quadro mais geral, tentamos, nesse item, reconstruir fragmentos da trajetória do CMH buscando uma perspectiva de análise mais adequada sobre o nosso problema.

O CMH é uma instituição participativa de história recente, porém é fruto da pressão dos movimentos de moradia, que são movimentos sociais de forte tradição associativa na cidade (Avritzer, Recaman e Venturi, 2004). Criado legalmente em 2002, na gestão Marta Suplicy, o conselho estava, no momento da elaboração desse trabalho, na sua segunda gestão. No quadro a seguir, buscamos recuperar, comparativamente, os traços mais gerais que marcaram cada uma dessas gestões, tomando como referência estudos já

produzidos sobre o tema¹⁰. É possível dizer que a dinâmica do conselho muda quando muda a gestão municipal, por isso, didaticamente, vamos separar na tabela as duas gestões do conselho em três momentos.

Como lembramos acima, existia um fundo e um conselho de habitação. Parte da tarefa deste novo conselho é administrar o “passivo” deixado pelo conselho do fundo e reorganizar a política de habitação. Outro desafio parece ser o de pensar e estruturar toda a política de habitação do município, envolvendo a COHAB, sociedade anônima de economia mista, cuja principal acionária é a Prefeitura do Município de São Paulo, que detém 99% das ações preferenciais.

TABELA 1

Gestões do CMH em perspectiva comparada

GESTÃO do CMH	GOVERNOS	CMH – PRINCIPAIS LINHAS DE ATUAÇÃO EM CADA GESTÃO
Primeira 2003-2005	Marta Suplicy	<p>2003</p> <ul style="list-style-type: none"> • Discussão e aprovação do regimento interno • Aprovação do Programa Carta de Crédito • Aprovação do Programa Observatório Habitacional • Aprovação da prestação de contas do FMH – período de 2002 e 2003 • Aprovação do Programa Bolsa-Aluguel <p>2004</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprovação do Programa de Produção de Moradias em Regime de Mutirão Autogerido • Prorrogação da resolução 21 do CMH • Autorização para alienação do Hotel São Paulo • Estabelecimento de regras para definição do valor de venda e imóveis a serem vinculados ao Programa de Subsídio Habitacional do Governo Federal (PSH) • Aprovação da prestação de contas do FMH • Normatização das locações sociais, aluguel, tarifas públicas, condomínio e recursos para o programa • Debate sobre a realização da conferência
Primeira jan- jun 2005	José Serra	<ul style="list-style-type: none"> • Discussão de prioridades nos investimentos • Eleição do conselho • Debate sobre a II Conferência de Habitação • Debate sobre Programa de Cortiços • Apresentação pelo governo da situação da SEHAB e da COHAB
Segunda 2005-2007 (até julho de 2006)	José Serra e Gilberto Kassab	<ul style="list-style-type: none"> • Debate sobre a agenda do conselho para os próximos anos, entre os temas está a importância de se estruturar o Plano Municipal de Habitação • Aprovação das contas do FMH • Escolha da comissão executiva • Repasse do programa de mutirões para a CDHU • Diretrizes para seleção de demanda social • Convênio com a CDHU para reurbanização de favelas • Fiscalização das contas do FMH • Sistema de cobrança dos mutuários do FMH • Criação de Sistema Único de Demanda Social • Criação de dois grupos de trabalho: a) Revisão do Plano Diretor e b) Análise da Lei nº 3.057/00 e revisão da Lei de Loteamento • Funcionamento do conselho: reuniões serão de dois em dois meses – em um mês uma reunião da Comissão Executiva, no outro, uma do conselho.

Fonte: elaboração própria a partir das atas e resoluções do conselho e das informações presentes nos Cadernos n.ºs 4, 10, 14 e 21, e dos registros de campo.

Como relatado acima, é possível dizer que estamos falando em três momentos do conselho nessas duas gestões existentes até agora.

O primeiro deles foi bastante produtivo no que se refere à capacidade normativa do conselho. Entre reuniões ordinárias e extraordinárias houve uma média de uma reunião por mês no conselho. Como é possível ver na tabela 2, foram aprovadas muitas resoluções neste momento. O segundo momento pode ser considerado, em linhas gerais, de grande conflito entre governo e sociedade. Este foi um momento pouco produtivo, com muitos debates, mas nenhuma resolução. Fica evidente nesta fase (que durou seis meses) que o governo Serra, que acabava de chegar, estava se apropriando da situação da Secretaria, do Fundo e da COHAB, e as organizações populares estavam preocupadas se os programas e projetos anteriores teriam ou não continuidade. A terceira fase é marcada por poucos conflitos, poucas reuniões (cinco reuniões, entre ordinárias e extraordinárias, o que dá uma média de uma reunião a cada dois meses) e uma mudança no tipo de intervenção do conselho na política. Em termos de conteúdo, o debate passa a ser mais sobre parcerias com a CDHU, critérios para acessar os recursos do FMH e a fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo. Por meio das atas e da observação das reuniões do conselho, é possível perceber ainda que as reuniões tornam-se mais curtas. Enquanto no primeiro mandato as reuniões podiam durar até seis horas, as reuniões da segunda gestão duram cerca de duas horas.

TABELA 2

Número de reuniões e de resoluções
em perspectiva comparada

GESTÃO do CMH	GOVERNOS	Meses	Número de reuniões	Número de resoluções
Primeira 2003-2004	Marta Suplicy	19	<ul style="list-style-type: none"> • 8 reuniões ordinárias • 7 reuniões extraordinárias • 7 reuniões da comissão executiva 	15
Primeira janeiro-junho 2005	José Serra	6	<ul style="list-style-type: none"> • 2 reuniões ordinárias • 1 reunião extraordinária • Não há menção a reuniões da comissão executiva 	Nenhuma
Segunda julho 2005-2007 (até julho de 2006)	José Serra e Gilberto Kassab	13	<ul style="list-style-type: none"> • 4 reuniões ordinárias • 1 reunião extraordinária • Não há menção a reuniões da comissão executiva 	2

Fonte: elaboração própria a partir das atas do conselho.

Procuraremos agora destacar brevemente, em termos de conteúdo dos debates e decisões, as grandes tendências em cada um desses momentos. **A primeira fase**, que vai de 2003 a 2004, está marcada por um alto grau de compartilhamento de projetos políticos entre os representantes da administração municipal, de um lado, e os representantes dos movimentos populares e certos setores da sociedade civil, de outro, e por grande capacidade deliberativa e normativa em relação a projetos e programas aprovados pelo conselho. Ao mesmo tempo, parece haver neste momento do conselho um bom espaço para a explicitação do conflito. Por meio das atas é possível perceber que há questionamentos quando alguma decisão parece pouco aprofundada e há espaço (especialmente por meio de convocação de reuniões extraordinárias) para o aprofundamento do debate.

A hipótese é que ocupando posições de mando nessas instâncias havia pessoas comprometidas com a inversão de prioridades na política da área, com a valorização de demandas e bandeiras que historicamente constituíram a agenda dos movimentos sociais da habitação. Os programas apresentados para aprovação do Conselho – tais como Bairro Legal, Morar no Centro, Plantas On-Line e Provisão Habitacional, e também o Plano Municipal de Habitação, o Programa Carta de Crédito Municipal, Programa Bolsa-Aluguel, Programa Mutirões e os Programas de Urbanização de Favelas e de Cortiços – parecem um bom indicador dessa tendência. Havia entre esses setores uma base compartilhada acerca de quais deveriam ser as prioridades da política e o papel do poder público nela que não impedia a existência do conflito, mas o tornava produtivo.

Vale dizer ainda que essa primeira fase questiona uma tese muito comum segundo a qual os conselhos, em sua fase inicial, tendem a privilegiar questões mais voltadas ao seu funcionamento interno do que a deliberação da política. Não é isso o que vimos no CMH. Embora o tema do regimento interno estivesse presente, a discussão sobre ele não consumiu os conselheiros, nem impediu a discussão de questões substantivas sobre as políticas públicas. Também nessa primeira fase, principalmente no final de 2004, nota-se certo sentimento de urgência na aprovação de determinados temas, talvez pelo fato de todos temerem as mudanças que poderiam vir, e que de fato vieram, com a mudança de governo.

A **segunda fase** se inicia em janeiro de 2005, com a posse de José Serra, e se estende até novembro de 2005, quando então temos a posse de novos conselheiros no CMH. Esse período tem como característica um menor compartilhamento entre projetos políticos do governo e setores dos movimentos sociais, por isso, aumentam os conflitos em relação ao primeiro momento e a

capacidade de tomar decisões cai sensivelmente, atestada pelo fato de nenhuma resolução ter sido aprovada neste momento¹¹. Em janeiro de 2005, Serra assume a Prefeitura e o antigo representante do setor imobiliário no CMH é empossado como Secretário da Habitação. Os conflitos entre a administração pública e os conselheiros não-governamentais são intensos e pouco produtivos. Ou seja, há movimentos muito combativos que têm sua agenda para discussão, têm propostas efetivas para a área e que se chocam com um governo que tem uma outra visão sobre a cidade, sobre a sociedade e sobre a política habitacional. O conselho entra, portanto, numa fase de debate e enfrentamentos orientados por diferentes concepções acerca do que seria o interesse público nessa área específica.

Na discussão trazida pelo governo, vemos que a ênfase se desloca para o controle e fiscalização do governo sobre os usuários e a revisão dos critérios e faixas para subsídios. A leitura das atas evidencia as diferentes visões de representantes dos movimentos e do poder público acerca de quais devem ser as prioridades da agenda da política. Enquanto a ênfase da nova gestão está em aumentar o poder de fiscalização, fazer quem usa pagar pelos serviços, impedir a ação dos atravessadores etc., por parte dos movimentos populares a ênfase está na garantia do direito de morar. Em tese, essas ênfases não são excludentes. Mas, neste momento, fica claro que elas compõem agendas que são muito diferentes entre si. Por exemplo, a ata da reunião realizada em 30 de maio revela uma disputa de fundo sobre o sentido político dos mutirões, num debate acalorado provocado pela fala do secretário, que comparou os mutirões ao Cingapura. No debate, o secretário diz que as famílias que ocupam casas em regime de mutirão têm que pagar o valor devido, provocando a reação de membros do movimento sob o argumento de que o governo não teria cumprido

sua parte: a infra-estrutura. “O povo assumiu o papel do poder público. Isso aconteceu em 104 mutirões da cidade” (Ata da reunião de 30/05/2007, CMH). Nessa mesma linha, destacam-se os debates entre movimentos e administração municipal em torno da construção de moradias populares no centro da cidade, um conflito importante que analisaremos a seguir. Os movimentos presentes neste momento no conselho reagem com força e poder de oratória. Mas no máximo conseguem “imobilizar”, retardar ou dificultar a implementação das políticas pretendidas pelo governo, mas não construir alternativas.

A terceira fase se inicia com o início da segunda gestão do conselho e com a saída de todos os representantes dos movimentos populares que estavam na gestão anterior. É importante destacar que houve coincidência na data entre as eleições do CMH e as eleições do Processo de Eleição Direta (PED) do Partido dos Trabalhadores (PT), que consiste na eleição das direções do partido, o que talvez ajude a explicar a variação no número de eleitores nas duas eleições do CMH, como constatamos na Tabela abaixo.

TABELA 3
Número de eleitores nas eleições do CMH

Eleições para a gestão 2003-2005			
Entidades Populares	Sociedade Civil - ONGs	Entidades de Profissionais	Conselhos de Categoria Profissional
Número de Votantes: 31.765	Número de Votantes:1078	Número de Votantes:170	Número de Votantes:339
Votos Brancos: N/D	Votos Brancos:03	Votos Brancos:01	Votos Brancos:01
Votos Nulos: N/D	Votos Nulos:16	Votos Nulos:01	Votos Nulos:02

Eleições para a gestão 2005-2007			
Entidades Populares	Sociedade Civil - ONGs	Entidades de Profissionais	Conselhos de Categoria Profissional
Número de Votantes: 18.067	Número de Votantes:1.153	Número de Votantes:128	Número de Votantes:194
Votos Brancos:66	Votos Brancos: N/D	Votos Brancos: N/D	Votos Brancos:N/D
Votos Nulos: 1.480	Votos Nulos:N/D	Votos Nulos:N/D	Votos Nulos:N/D

Fonte: Prefeitura Municipal, Secretaria do Conselho de Habitação.

Como resultado da eleição, os movimentos sociais mais vinculados ao PT, que estavam presentes na primeira gestão do conselho, acabaram não conseguindo se reeleger. Houve apenas cinco reconduções: duas de representantes da sociedade civil (uma representação da USP, outra de representantes de empresas do setor); duas do poder público (um representante da CDHU e outro da SEHAB); e uma em função diferente: Orlando de Almeida Filho, que na primeira gestão representava os sindicatos de corretores de imóveis e que na segunda gestão volta ao conselho como secretário de SMH, portanto na condição de presidente do CMH. No caso dos representantes das entidades populares, chama a atenção a diminuição no número de eleitores: de 31.765 para 18.067, e um aumento muito considerável no número de votos nulos, quando comparado à primeira eleição. No caso das ONGs há uma pequena variação para cima e no dos conselhos de categoria profissional para baixo. Observando os nomes das entidades da primeira e da segunda gestão do conselho podemos perceber ainda que, embora no caso das organizações da sociedade civil também tenha havido renovação de nomes, não houve tanta renovação no que se refere ao perfil das entidades participantes: das dezesseis entidades participantes na primeira

gestão, apenas cinco não conquistaram assento no conselho na segunda gestão. No caso das entidades populares, o caso foi completamente o inverso: nenhuma das entidades/movimentos presentes na primeira gestão conseguiu assento no conselho na segunda gestão. Houve uma renovação completa desse segmento, saíram movimentos mais combativos, ligados ao tema da moradia na cidade, e entram em cena associações de mulheres, clubes de mães e associações de moradores.

Aqui, vale a pena perguntar se teria existido uma priorização desses movimentos sociais de sua participação no PT em detrimento da participação no conselho. Se isso ocorreu, podemos nos perguntar os motivos e qual o impacto desta ação para o próprio conselho. Por outra pesquisa (Teixeira, Tatagiba, 2005), sabemos que muitas pessoas dos movimentos têm uma tripla militância – movimento, partido e, quando o partido está no governo, sentem-se parcialmente governo, mesmo não ocupando cargos no poder público. Este tipo de pertencimento, aliado à recente história do CMH, pode estar levando a que a democracia participativa – nomeadamente aqui o CMH – se subordine à lógica da democracia representativa (Tatagiba, Teixeira, 2006), colocando provavelmente em segundo plano a função do conselho, qual seja, de fornecer as diretrizes das políticas públicas, bem como exercer o papel fiscalizador sobre os gastos públicos.

O fato é que com todas essas mudanças, o terceiro momento apresenta como uma de suas características um aumento de “compartilhamento entre os projetos políticos” do novo governo com os das organizações de movimentos populares eleitas. Da mesma forma, observando as atas, vemos que o grau de conflito diminuiu e a capacidade de decisão também. É interessante observar que, nessa fase, as atas ficam mais diretas, mais formais e mostram a ausência do debate. O governo traz a proposta e, no geral, ela é

aprovada sem muitos questionamentos. Como dissemos, as reuniões ficam mais curtas. No diário de campo, da reunião de maio de 2006, vemos a seguinte nota de Mateus Bertolini:

“Uma situação a se destacar aqui é que a fala ficou restrita a pouquíssimas pessoas. Os conselheiros, principalmente os que fazem parte das associações de moradores, praticamente não se pronunciaram. O debate foi carregado de termos técnicos e jurídicos o que acabou dificultando até mesmo minha compreensão do que estava sendo discutido ali” (Diário de campo, CMH, 20/05/2006).

Em termos de conteúdo das políticas públicas, o debate trazido pelo governo é o mesmo, mas com menos problematizações por parte da sociedade civil presente no conselho.

Isso não significa que o debate não seja acompanhado pelos movimentos que saíram do conselho. Em relato de observação do conselho, verificamos que uma das reuniões chegou a ser adiada porque esses tentaram participar dela para acompanhar as decisões e a reunião teve seu local modificado. Em trechos do relato de trabalho de campo, Mateus Bertolini nos conta sobre a dificuldade dele e de outras pessoas conseguirem entrar no prédio onde seria realizada a reunião do conselho:

A curta trajetória do CMH confunde-se com a polarização das disputas em nível municipal e nacional entre PT e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Se em outros conselhos é mais difícil perceber se há ou não um vínculo entre os partidos políticos e os componentes de movimentos e sociedade civil no conselho, no CMH estes vínculos são mais perceptíveis. Na gestão Marta Suplicy, tomam assento no conselho movimentos mais

próximos do PT, na gestão Serra, estes atores não são reeleitos e outros ocupam aquele espaço. Não sabemos dizer se eles de fato são identificados com o PSDB, mas pela postura nas reuniões é possível dizer que pouco divergem do governo.

A não reeleição dos movimentos que estavam presentes na primeira gestão merece uma reflexão. Se não podemos afirmar com certeza que os movimentos fizeram uma opção clara pela participação nas eleições internas do PT em detrimento do conselho, podemos dizer que uma dinâmica certamente interferiu na outra. Vale dizer ainda que os movimentos mais vinculados ao PT continuaram tentando acompanhar a dinâmica do conselho.

Neste exemplo do CMH, podemos perceber que o papel que o conselho ocupou nas estratégias dos governos e movimentos variou nas diferentes conjunturas. Claramente, na terceira fase, este espaço se tornou um lugar de menos conflitos, menos exploração das possíveis divergências que, por certo, encontraram outros canais de mediação. O resultado, em termos de políticas concretas, veremos no item 5. A seguir, continuamos investigando a trajetória do conselho, tendo como referência as decisões que o conselho produziu ao longo de sua história.

4. O CMH e a produção de decisões: uma análise das resoluções

Nesse item, nosso objetivo é avançar na compreensão do lugar e da função que o CMH ocupa no processo de produção da política setorial, investigando os temas que foram objeto, ao longo

da curta história do conselho, da produção de um tipo específico de decisão: as que se expressam na forma de resoluções.

Como apontado na tabela 2, o CMH divulgou por meio de suas atas quinze resoluções nos anos 2003-2004. Durante o ano de 2005 não foi divulgada nenhuma resolução. Em 2006, até o mês de julho, foram aprovadas duas resoluções¹². Esses números evidenciam a diminuição da capacidade decisória do conselho na transição do governo Marta Suplicy para a gestão Serra/Kassab, à qual já nos referimos. Mas, quais são os assuntos que se tornaram objeto de deliberação pelo CMH ao longo de sua história? Quais os problemas que incitaram decisões do conselho? Uma análise mais qualitativa das resoluções pode nos ajudar a responder essas perguntas.

Na tabela a seguir, apresentamos uma síntese das resoluções feitas no período 2003 a 2006.

TABELA 4
Temas das resoluções CMH 2003-2006

Temas	Nº de resoluções	%
Sobre programas ou políticas (elaboração, discussão, aprovação, regras para funcionamento)	10	58,82
FMH – aprovação de contas, resoluções sobre prestação de contas, prorrogação de prazo para conclusão de obras, remanejamento de recursos	5	29,41
Funcionamento do conselho, regimento	1	5,88
Convênio	0	0,00
Sem dados	1	5,88
TOTAL	17	100,0

Fonte: elaboração própria a partir das atas do CMH

Como é possível perceber, a maior atribuição do conselho durante este período foi sobre programas e políticas da área habitacional. Os programas debatidos e aprovados são: Bolsa Aluguel, Produção de Moradia em Regime de Mutirão, Programa Locação Social, Programa de Cortiços. Apenas duas das resoluções da tabela referem-se ao governo Serra/Kassab, o que nos leva a interpretar que no governo Marta Suplicy existe uma ênfase em programas e projetos novos. No governo Serra/Kassab, as decisões sobre programas e projetos diminuem significativamente. Ou isso se deve ao primeiro ano de mandato do governo (2005), quando a capacidade de proposição em geral pode ser menor, ou ao fato de que o governo municipal não tinha muitas propostas para a área de habitação. Dialogando com o texto da política, presente nesse Caderno, podemos perceber que os programas entre uma gestão e outra não foram modificados, o que houve foi um remanejamento de recursos, com mais ênfase na urbanização de favelas. Se a gestão Marta era “uma gestão que investia nas áreas centrais, mananciais e reurbanização de favelas, de forma equilibrada”, a gestão Serra/Kassab investirá pouco nas áreas centrais, “enquanto investirá muito em urbanização de favelas e ocupações por toda a cidade, inclusive em mananciais, levando saneamento e pequenas reformas urbanas, sem promover interferências espaciais significativas como aberturas de espaços públicos, quadras, etc.” (Cymbalista e Santoro, neste mesmo Caderno).

O segundo tema significativo das resoluções refere-se ao FMH. Como dissemos antes, o CMH assumiu este fundo e é compreensível que parte significativa das suas questões estejam relacionadas a ele. Aqui, a preocupação maior parece ser com a aprovação da prestação de contas, uma importante atribuição do conselho. Vale a pena destacar ainda que poucas resoluções referem-se ao funcionamento do conselho, tema muito frequente

nos outros conselhos investigados no âmbito dessa pesquisa, principalmente nos períodos que coincidem com a realização de eleições de novos conselheiros.

5. Em foco a segunda gestão do CMH (2005-2007)

5.1. A agenda política

No item anterior buscamos compreender o papel do CMH na política de atenção a partir das *decisões* que ele produz. Nesse item, buscaremos aprofundar essa análise a partir da identificação dos *assuntos* que o conselho discute. Para realizar essa análise optamos por um recorte temporal definido, tomando como referência empírica o período que vai de janeiro de 2005 a junho de 2006, coincidindo com o início da gestão Serra/Kassab. Começamos com a análise das atas¹³, buscando recuperar o mapa temático do conselho. Foram analisadas oito atas referentes ao marco temporal definido.

TABELA 5

**Frequência dos temas nas atas das reuniões do CMH
– Janeiro 2005 a Junho de 2006**

Assuntos	Nº de reuniões
Avaliação e debate de programas e projetos em curso	6
Assuntos internos: eleições para conselheiros, aprovação de atas, escolha da comissão executiva, formação de GTs	5
FMH	4
Revisão do Plano Diretor	3
Novos Projetos	2
Realização das Conferências	1

Fonte: elaboração própria a partir da atas do CMH.

O primeiro assunto mais debatido no conselho diz respeito ao que poderíamos denominar como “avaliação sobre programas e projetos em curso”. Interessante observar que não há propostas concretas por parte do governo ou da sociedade organizada representada na segunda gestão de que os programas ou projetos da gestão anterior fossem cancelados. Mas, seguidamente, o governo faz críticas a decisões e programas decididos anteriormente. O que o governo propõe é aumentar os critérios e o grau de fiscalização de projetos anteriores. Não necessariamente, pelo menos neste primeiro momento, acabar com eles.

Aparecem discussões para cobrar mutuários, aumentar a fiscalização sobre os recursos destinados pelo FMH, criar um sistema para organizar a demanda social e critérios para definir quem tem acesso aos recursos. Como veremos a seguir, estas novas decisões dizem respeito às críticas que governo e pessoas de organizações populares eleitas no segundo mandato fazem sobre a ação de pressão da sociedade organizada, como as ocupações. Isso é condenado tanto pelos atores do poder público como por organizações da sociedade civil.

O segundo tema mais debatido diz respeito a assuntos internos. Como mencionado anteriormente, isso se deve em parte aos conflitos entre os membros dos movimentos sociais e o governo no início do governo Serra e todo o debate sobre as eleições para o novo conselho. Vale dizer que isso gerou uma certa paralisia decisória no conselho, que durante seis meses não tomou qualquer decisão. Em um segundo momento, gerou propostas de novas configurações da dinâmica de trabalho no interior do conselho. A impressão que se tem é que as bruscas mudanças na composição do governo, num primeiro momento, geram conflitos extremos com a sociedade civil, tornando necessário re-pactuar a própria dinâmica do conselho. Como as eleições para o novo mandato dos conselheiros se aproximavam, muitas decisões tiveram relação com esse fato. Num segundo momento, o conselho precisa encontrar sua nova dinâmica e papel: quem fará parte da comissão executiva, quantas reuniões ocorrerão etc. Nem o regimento nem a lei de criação são alterados, mas a dinâmica parece ser totalmente outra, se comparamos os dois governos e as duas composições da sociedade civil.

Em terceiro lugar, aparecem temas relacionados ao FMH. Não propriamente um debate mais amplo sobre a alocação dos recursos (que também não parecia ocorrer no governo Marta), mas decisões sobre a alocação de recursos do fundo, sempre de forma pontual, como a decisão de transferir recursos do FMH para o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), como forma de contrapartida.

O tema do Plano Diretor aparece especialmente trazido pela sociedade civil, basicamente por causa da sua obrigatória revisão que seria feita em 2006. Entretanto, não há, apesar da importância do tema, qualquer decisão sobre ele no interior do conselho.

Vale destacar ainda a menção feita à CDHU por parte do secretário, especialmente no repasse do programas de mutirões e de

regularização fundiária para este órgão. O que chama a atenção é a forma como a relação com a CDHU – órgão do Estado – se dá. Ao invés de o Estado estar repassando para o município alguma responsabilidade, parece estar ocorrendo o contrário. Como fica claro no texto sobre as Políticas de Habitação, a CDHU teria recursos disponíveis do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e, na linguagem dos governos, estaria “comprando” do município esses projetos. É evidente que a proximidade entre o mesmo partido (e da mesma aliança PSDB-PFL – atual DEM) no governo estadual e municipal permite que este tipo de atuação conjunta ocorra.

5.2. A agenda da política x a agenda do conselho

O texto presente neste Caderno sobre a política de habitação aponta os seis programas na cidade no período Serra/Kassab: *favelas, loteamentos, mananciais, morar no centro, mutirões e plantas on line*. Analisando as atas e entrevistas é possível dizer que todos estes temas passaram pelo conselho. Com exceção do debate sobre mananciais, que não apareceu nas atas, nem nas entrevistas. Nesse sentido, o CMH pode sim ser considerado como um espaço por onde os temas das políticas públicas passam. A questão nos parece ser discutir como esses temas passam.

Alguns são apresentados como temas dados, que não precisam de qualquer debate e são simplesmente trazidos ao conhecimento dos conselheiros. Outros são tematizados pelos atores sociais, em outros fóruns, mas não enfrentados pelo conselho. Outros são debatidos, mas não se chega a decisões. Outros ainda são objeto de

votação e decisão, mas com pouco ou quase nenhum debate, como foi o caso da chamada parceria com a CDHU para a urbanização de favelas. Vamos avaliar agora como alguns temas entraram na agenda do conselho.

Um dos temas centrais do atual conselho, trazido pelo governo, tem sido o tema da inadimplência daqueles que são beneficiados com programas do FMH. Aliado a isso, aparece fortemente o discurso da crítica às ocupações, tanto por parte de pessoas do governo quanto das organizações populares, e a necessidade de ter critérios para atender à demanda social que não beneficiem as ocupações (chamadas pelo governo de “fura-filas”):

“Existe uma posição que é predominante, mesmo dentro dos movimentos que participam do conselho e do governo que consideram (sic) que as ocupações são uma maneira de passar na frente dos outros e que não deveriam ser contemplados, fazem uma defesa da propriedade de um modo geral”. (Representante do Sindicato dos Arquitetos).

“Nessas entidades não há um projeto pra discutir, o projeto pra discutir é invasão e com invasão se vira conflito, então o conselho hoje está pensando seriamente em resolver, pelo menos minimizar o problema da habitação, mas se não tiver critério bom, objetivo, não tem jeito da gente acabar com esse problema de habitação, porque se torna muita política. Eu brinco até com o pessoal do conselho que, enquanto a gente tiver discutindo política habitacional, a gente não vai acabar com esse problema e sou eu que estou dizendo, porque eu acho que a gente tem muito que tirar política habitacional e temos que discutir projeto habitacional, porque a política habitacional vai além ainda, o prefeito hoje é o fulano de tal, é do PSDB, é do PT, só vai dar casa pra PT, outro só dá casa pra PSDB, então tem que discutir com as entidades um projeto habitacional pra São Paulo, aí sim você vai sentir

uma diferença grande, caso contrario isso vai ficar muito tempo com problema habitacional em São Paulo, não acaba nunca. (Representante de organização popular).

Como afirma a conselheira vinculada à universidade e que esteve nas duas gestões do conselho:

“[O atual governo é] contra qualquer atividade que seja decorrente de organização social, ou seja, mutirão é ruim; a favor de tudo que seja feito por empreiteira nos moldes CDHU; listas de inscritos; sorteios de unidades, ou seja, tem de um lado uma política de favorecer a produção de empreiteira e de outro explicitamente de desmobilizar o movimento social.

“[No meu entender] movimento social é capital social e não fura-fila como diz o secretário com todas as letras, e eu fico muito irritada, cada vez que ele fala isso. Essa não é uma relação de favor, mas não dá para imaginar que você vai fazer uma política pública de habitação ignorando a capacidade das pessoas se organizarem e gerirem, porque evidentemente o poder público não tem capacidade, dimensão para gerir o tamanho da necessidade”. (Representante da Universidade).

Estas falas denotam preocupações distintas, mas muito importantes de serem debatidas. Primeiro, os critérios que beneficiam as pessoas que precisam de casa. Aqui aparece uma forte crítica à ocupação como forma de organização. É evidente que quem não se organiza desta maneira precisa de alguma forma ser contemplado por políticas habitacionais e não podem ser as pessoas que estão em ocupações as únicas a serem contempladas. Por outro lado, esta forma de organização não pode ser criminalizada, ou discriminada, como forma ilegítima de alcançar os direitos. Segundo, está presente nestas falas o tema da partidarização, que estaria deixando a política de habitação em segundo plano. Antes de aceitar ou não esta hipótese, é preciso saber se há diferenças mesmo entre as duas

formas de fazer política habitacional nas duas gestões. Se levarmos em conta que, mais do que partidos, o que está em jogo são dois modelos diferentes de fazer política habitacional – conforme afirmado no texto sobre a política de habitação (nesse Caderno) –, quando se fala de partidarização do debate, neste caso, parece que estamos falando de embates entre duas ênfases distintas na forma de se fazer política. O primeiro modelo mais voltado para moradia no Centro, com ênfase na organização popular, por meio por exemplo da retomada dos mutirões. E o segundo mais voltado a dar condições para que as pessoas fiquem onde estão, aumentando, por exemplo, os gastos nas áreas de manancial e em regularizações de favelas. E dando menor importância para ocupações e formas de organização como mutirões.

Esses elementos aparecem claramente nos debates sobre a ocupação do Centro de São Paulo. Um ponto muito discutido no conselho foi a posição, partilhada por organizações populares, muito diferente do governo anterior, de que não é viável moradia de interesse social no Centro. Sobre os programas de moradia para o Centro, a posição do novo secretário é taxativa: não se pode fazer habitação social em lugares onde o metro quadrado seja caro, porque se isso ocorresse haveria desvalorização dos imóveis da região. Já com a nova composição do conselho, na reunião de 11/2005, o representante da OAB diz, após decisão da Prefeitura de suspender a utilização de um edifício no Centro para moradias populares:

“Ele não pode continuar esse contrato de locação após ter constatado um vício insanável, infelizmente o contrato terá que ser rescindido. Me parece até que é uma tendência mundial que os imóveis da região central sejam ocupados por pessoas de classe média ou alta para recuperar o centro porque o Centro da nossa cidade é histórico, é capaz de trazer turistas pra cá. E

essas pessoas de baixa renda, muito embora mereçam condições de habitabilidade, o Centro da cidade não é o local indicado, no mundo todo. Se recupera o centro com empresas, pessoas e serviços. Está de parabéns o secretário, pela iniciativa de rescindir o contrato, não conheço detalhes, mas se existe realmente esse vício insanável, não podemos dar continuidade”. Fonte: CMH, Ata da reunião 11/2005.

Essa foi uma questão que se destacou quando perguntamos aos entrevistados quais os principais temas geradores de conflito no conselho, como podemos constatar nos fragmentos a seguir:

“Quando se discute o Centro cria-se uma certa polêmica [no conselho]. Porque alguns prédios foram ocupados e as pessoas... ocupou o prédio e pressiona o governo à compra dos prédios, dos apartamentos e a gente, o conselho, não está concordando com essas questões. Já tivemos algumas divergências, chegamos a um acordo que não deveria ser daquela forma. Então, é mais essa situação das ocupações aqui no Centro que a gente não concorda, porque as pessoas estão invadindo, não é correto, então tirando esse aspecto político, porque aí é uma questão política, eles invadem o prédio, pressionam a COHAB pra comprar, reformar o apartamento pra atender aquelas famílias, mas se for seguir essa linha não há a menor possibilidade do conselho concordar com a tese dele de atender essas pessoas que estão invadindo e ocupando áreas, a divergência é só nesse sentido”. (Representante de organização popular).

“Uma outra discussão também que existe é de como tratar a questão da habitação na área central, há uma posição do secretário de que a habitação de interesse social é incompatível com a área central e uma posição dizendo que ela deve ser priorizada, inclusive com custos, porque ela tem custos mais altos”. (Representante do Sindicato dos Arquitetos).

“Um exemplo disso é o prédio que já estava destinado e a avaliação do secretário é de que o prédio não estava em condições. Então, está na cara que tem uma decisão deliberada de que o Centro não é para pobre”. (Representante da Universidade).

No texto sobre a política de habitação, fica muito evidente como o Centro não é prioridade para uma política habitacional na gestão Serra/Kassab.

Outro tema gerador de conflito no conselho, segundo nossos entrevistados, foi a aproximação com a CDHU, que foi muito intensa na segunda gestão:

“Está mais focada essa gestão do conselho na busca de parcerias de recursos, e bem operativa, como trazer recursos pra efetivamente atender, e na outra gestão se discutia muitas questões de princípio etc... E havia de algum modo menos recursos e muito menos ações executivas no conselho. Foi mais essa diferença que notei entre as gestões”. (Representante da CDHU).

A interpretação do que se passa, para alguns, é a seguinte:

“Ao invés de estar trazendo o dinheiro para o município, na verdade está jorrando o terreno do município para o CDHU. Entendi, estatização no sentido de **estadização**, está passando para o Estado, não está saindo do privado para o público, é sem dúvida. Isso é uma das coisas que eu não concordo. Dá para fazer uma síntese, acho que são as três grandes diretrizes: privilegiar ação com empreiteira; desmontar movimento social e passar, fazer convênio passando coisas para o nível estadual ao invés de fazer ao contrário”. (Representante da Universidade).

“Tem uma outra polarização importante que é sobre... não é nem uma polarização tão forte, mas é importante de qualquer maneira, que é como tratar obras em andamento e os programas em andamento da gestão anterior, então há os que defendem que deve ser dado continuidade ao que foi começado na gestão

anterior e tem uma outra posição que vem do governo no sentido de rever os programas em andamento, embora com um discurso de que nada vai parar e etc. E em função disso muitos mutirões foram passados pro CDHU, ninguém é contra, a passagem, a utilização de recursos do CDHU pra implementar a política do município é vista positivamente por todo mundo, no entanto isso não deveria implicar em mudança e alteração da natureza dos programas. Vamos dizer assim, de uma certa maneira, a muito grosso modo, você tem ali uma certa polarização entre a visão predominante média do que foi implementado em outra gestão pelo PT e uma visão não muito clara do atual governo assim que não se expressou claramente numa proposta de política, mas que vêem com restrições àquilo que vinha se desenvolvendo. (Representante do Sindicato dos Arquitetos).

Outro ponto muito destacado nas entrevistas é o da falta de um plano municipal de habitação. Discutem-se os fragmentos e não a política de forma ampla. Parece faltar um lugar para o tema da habitação no município e, portanto, para o próprio CMH. Uma questão que vários conselheiros cobraram era a de que o governo apresentasse o plano municipal de habitação, discutindo o anterior, e ver que tipo de mudança pretendia fazer. Segundo as atas, o governo não apresentou ou discutiu o plano em sua integralidade, alegando o fato de estar iniciando o seu mandato. Os conselheiros reclamavam que, uma vez que o plano não era discutido, eles ficavam discutindo coisas muito pontuais sem conseguir ver em que isso rebatia na proposta mais ampla para a habitação na cidade.

“A política de habitação, eu acho que antes disso tem uma coisa que é fundamental ser falado, é o **Plano Municipal de Habitação, que a cidade de São Paulo não tem esse plano**. Na gestão anterior tinha um programa, que foi entregue ao poder Executivo, mas não chegou a se tornar lei, então o Município de

São Paulo é deficiente em relação a isso. Inclusive no nosso trabalho de revisão do plano diretor, nós temos colocado isso como ponto principal. Porque quando me pergunta do programa dessa gestão Kassab, está deficiente primeiro em relação a isso, porque [se] você não tem um plano municipal de habitação, não existe essa diretriz, não existe esse plano. Então pra mim a primeira coisa que deveria ser discutida, é o plano municipal de habitação, inclusive o plano estratégico do município manda que seja aprovado um plano municipal de habitação, e que não há. Ai [é] que eu te falo que o plano de habitação ele falta, porque se você fala, ‘eu vou fazer mil unidades’... É ótimo fazer mil unidades, mas dentro de toda essa conceituação de programa de habitação, de um todo, do déficit habitacional, de habitação em área de risco. Não nos foi apresentado e nem discutido no conselho essa questão, ‘olha, eu vou fazer mil, dez mil, nós estamos priorizando fazer esse mutirão por causa disso’. Enquanto conselho isso não foi discutido, ele é um pacote bruto de habitação, porque eu acho que falta discutir esse todo”. (Representante do Sinduscon).

Esta falta de uma política municipal de habitação gera ainda desintegração entre entes federativos:

“A falta da integração das políticas habitacionais, faz com que os programas se choquem entre si e gera problemas de má aplicação dos recursos. Nós não temos a rigor falta de recursos pra aplicar em habitações de interesse social, mas nós temos uma má distribuição, uma má aplicação desses recursos até pela multiplicidade dos programas e pela falta de integração desses programas, pra mim é incompreensível que dois empreendimentos colocados geograficamente lado a lado com o mesmo tipo de produto, destinados a uma mesma população, chegue ao publico final com preços disparatados, isso é um fenômeno nocivo da falta de integração das políticas habitacionais. Então me parece que

esse assunto precisa ser enfrentado e no município de São Paulo não é diferente do resto do país, falta discutir isso um pouco lá no conselho. Como eu já disse, nós temos uma pauta apertada lá, muitas pessoas pra discutir os assuntos e as intervenções de cada conselheiro pra cada assunto acabam sendo muito reduzidas, eu diria que, mal e porcamente, nós estamos dando conta de levar pra discutir no conselho as questões pontuais de São Paulo, então quanto mais você discutir em tese como deveria funcionar a política, acho que esse é um ponto que precisaria ser melhor abordado, só não sei como fazer isso, talvez criar um grupo especial pra discutir esse assunto ou até mesmo abrir um espaço na pauta do conselho pra criar esse tipo de discussão”. (Representante do Secovi).

Por fim, vale uma ressalva sobre o FMH. Somente uma entrevistada fez uma crítica à forma como o fundo é discutido:

“Bom, o acompanhamento do fundo são feitas (sic) de duas formas: vão vindo, o governo vem nos trazendo, o presidente do conselho vem nos trazendo os recursos que têm que ser aprovados para serem alocados, nesse ou naquele empreendimento(...). É na prestação de contas, que é quando se fala tudo o que foi gasto com mutirões, com construção, retenções previdenciárias, custos cartorários. É quando a gente consegue vislumbrar o que foi gasto no conselho”. (Representante do Sinduscon).

Apesar da pouca menção a este tema, ele não parece menor, já que boa parte da atribuição do conselho é justamente monitorar o fundo e parte das decisões tomadas, segundo análise das decisões e atas, dizem respeito a ele. Seria importante, nesse sentido, verificar até que ponto o conselho está ou não conseguindo cumprir suas atribuições quanto ao fundo municipal.

Mesmo não aparecendo nas atas das reuniões dos conselhos, nas entrevistas surge muito fortemente a preocupação com o papel

do conselho, que ainda parece mal resolvido, talvez por ser recente e não estar vinculado a um sistema nacional de participação na habitação plenamente implementado. Vejamos algumas falas:

“A lei diz que cabe ao conselho definir aplicação do Fundo Municipal de Habitação. Agora, o quanto efetivamente cabe ao conselho e o quanto é obrigatório passar pelo conselho, é uma coisa um pouco indefinida e que, enfim... a gente não tem muito claro e com certeza está longe de dizer que o conselho participa na orientação da política. Na verdade ele é consultado em partes menores dessa política, em detalhes, e aí é onde acaba se manifestando, votando etc., não tem como dizer: ‘olha, sobre X aspecto que foi feito, obrigatoriamente tinha que passar no conselho e não passou’. Não é uma coisa tão evidente assim. E da experiência da gestão passada o que ficou claro é que (...) tinha um patamar mínimo de orientação. (...) Na experiência do conselho passada, na verdade o que a gente viu foi assim, questões operacionais, vamos dizer: vai começar a ter bolsa aluguel, como que ela funciona, foi discutido no conselho, foi uma construção coletiva muito bacana e produtiva. (...) Esse tipo de coisa não está muito acontecendo, porque as coisas já vêm mais prontas”. (Representante da Universidade).

“O que eu acho é assim, que o conselho ainda não ocupou totalmente o seu lugar, ou o lugar em que a lei define o papel do conselho, por exemplo, aqui na lei ela fala de elaborar, fiscalizar e implementar planos e programas habitacionais. Eu acho que isso ainda é uma coisa que... Ainda não ocupamos integralmente o nosso lugar como conselho, porque o que tem vindo muito... Na verdade nós temos aprovado coisas, mas não temos fermentado, ou iniciativa de algum programa nascido ali no conselho. Mas eu acho que ainda falta um lugar a ser ocupado pelo conselho”. (Representante do Sinduscon).

“O conselho é um conselho de controle social e participação ou [pelo menos] deveria ser, ou seja, no conselho deveria se discutir a política, estabelecer as prioridades, fazer fiscalização da execução da política, discutir orçamento, discutir projetos de lei, quer dizer, isso em tese é o que deveria ser. Não ’tá muito claro e hoje isso é um problema, mas não ’tá muito claro qual é o papel especificamente do Conselho Municipal de Habitação na formulação da política, porque a atual gestão formula política e o conselho não tem tido um papel preponderante nisso, uma ou outra vez o conselho é chamado a votar algumas questões, mas muitas questões são decididas sem que o conselho aprove, portanto esse papel do conselho de controle social ’tá muito pouco assumido na atual gestão”. (Representante do Sindicato dos Arquitetos).

Como apontava um conselheiro das organizações populares à época do nosso estudo, a função é “fiscalizar e aprovar” (representante de organizações populares). Ele não utiliza os termos debater, discutir, controlar, muito menos decidir. E isso não nos parece um simples esquecimento, mas uma percepção de que o papel é muito mais de aprovação daquilo que vem do governo. Interessante que ele sequer mencionou a possibilidade de não-aprovação de algo que venha do governo.

É importante ressaltar ainda que boa parte das discussões com as organizações populares, não só aquelas eleitas para o atual conselho, mas também aquelas que foram derrotadas, se dá, muitas vezes, fora das reuniões do conselho em encontros unilaterais com os representantes do poder público, o que ajuda a esvaziar a força dessa instância participativa.

“O que aparentemente acontece agora e acontecia na outra gestão pelo que eu ouvi falar é que o governo discute muito com os movimentos por fora do conselho, estabelece prioridades, atendimentos, então chega no conselho as coisas que seriam

mais importantes, elas estão já de alguma maneira acertadas com o movimento e o governo mais o movimento fazem a maioria do conselho, então isso esvazia violentamente o conselho”. (Representante do Sindicato dos Arquitetos).

Esta prática só aumenta o desafio de tentar entender para que serve o conselho e qual deveria ser o seu papel enquanto espaço de ampliação da democracia se uma parte das decisões é tomada por fora dele.

* * *

Na análise da segunda gestão, vimos que o CMH ocupou um lugar periférico no circuito decisório no que se refere à elaboração das políticas públicas. Embora tenha sido o espaço de apresentação de programas e projetos governamentais, não foi um ator que de fato fosse levado em conta nos complexos processos de produção das políticas na área habitacional. O conselho acabou atuando no varejo a partir de uma constante condução estatal que orientou seu ritmo, sua dinâmica e sua agenda. A não discussão do plano municipal de habitação evidencia e agrava essa sensação de não-lugar do CMH na rede de produção da política. A ausência de importantes movimentos da área contribuiu, nessa segunda gestão, para o esvaziamento do conselho, fortalecendo outros canais e formas de mediação dos conflitos.

6. Conclusão

Esse texto buscou compreender o lugar e o papel do CMH no processo de produção da política habitacional no Município de São Paulo. Desde o princípio de nossa pesquisa, decidimos fugir de uma imagem idealizada do conselho – que muitas vezes emerge da análise do seu desenho institucional – que afirma “que o conselho pode tudo”; e/ou de um olhar fatalista que, com base na realidade, afirma: “o conselho não serve para nada”. Sabíamos que o desafio era dar conta da complexidade que envolve a atuação dos conselhos que, como bem disse Sônia Draibe, “não se deixam conhecer com facilidade”.

No caso do CMH, o que mais chamou nossa atenção foram as mudanças na composição do conselho e seus impactos sobre a capacidade dessa instância em se traduzir como fórum de discussão e explicitação dos conflitos.

Vimos, em nosso estudo, que o perfil do conselho se altera de forma significativa em função do perfil dos conselheiros governamentais e não-governamentais que o compõem e do grupo que exerce hegemonia em determinados momentos. O perfil dos participantes em cada gestão do conselho se traduz em padrões diferenciados de disputa política, com impactos sobre o processo de formação da agenda, sobre o nível de explicitação e encaminhamento dos conflitos, sobre a lógica de interação entre governo e sociedade, que, por sua vez, se traduzem em níveis diferenciados de influência política do conselho sobre a política. Dentre as variáveis que podem conferir maior inteligibilidade a esse processo, destacamos a questão do projeto político¹⁴ e as estratégias dos atores.

A importância da variável projeto político ficou muito evidente na troca de comando no âmbito do executivo municipal. Como

demonstramos no capítulo sobre a trajetória do conselho, cada mudança de governo produziu alterações muito significativas na sua capacidade de atuação. Isso chama a atenção para um aspecto: a baixa autonomia dos conselhos em relação ao Executivo. Traduzindo, se o Executivo não quiser, é muito difícil para um conselho caminhar. Essa dependência dos conselhos tem como base a questão orçamentária, mas vai muito além dela. Os conselhos assumiram, em grande medida, a linguagem e a forma de ser do Estado e acabaram enredados pelas teias burocráticas, pela lógica de atuação estatal. Embora tenhamos que reconhecer a resistência dos governos, de uma forma geral, em partilhar o poder de decisão, vimos também que governos que possuem maior vinculação com o campo democrático/progressista tendem a uma maior valorização do conselho do que governos que não possuem essa vinculação.

Para além dos projetos políticos dos governos, nossa pesquisa tornou evidente também a heterogeneidade de projetos na sociedade civil e seus impactos sobre a natureza da atuação do conselho. Os interesses que levam as entidades, organizações e movimentos a disputar assento nos conselhos são os mais variados, assim como a própria noção do que seja participar na formulação das políticas. Dependendo de que grupo da sociedade civil assume a hegemonia no conselho em determinado momento, a dinâmica do conselho sofre significativa alteração traduzindo-se em uma maior ou menor acomodação em relação às pautas e interesses do Executivo municipal e, portanto, em maior ou menor intensidade dos conflitos.

Na recente trajetória do CMH, essas variáveis nos permitiram identificar três fases ou momentos distintos. A **primeira fase**, que vai de 2003 a 2004, pode ser caracterizada como: (a) (maior) “compartilhamento de projetos políticos”; (b) (maior) conflito;

(c) (maior) capacidade deliberativa/normativa. Caracteriza essa primeira fase um maior compartilhamento de projetos políticos entre os membros da administração municipal e os representantes dos movimentos populares e certos setores da sociedade civil no interior do conselho. A hipótese é que ocupando posições de mando nessas instâncias havia pessoas comprometidas com a inversão de prioridades na política da área e com a valorização de demandas e bandeiras que historicamente constituíram a agenda dos movimentos sociais da habitação. Apesar das diferenças, havia entre os membros do conselho uma base compartilhada acerca de quais deveriam ser as prioridades da política e o papel do poder público que não impedia a existência do conflito, mas o tornava produtivo. **A segunda fase** se inicia em janeiro e vai até novembro de 2005, quando começa a segunda gestão do conselho. Esse período tem como característica: (a) “compartilhamento de projetos políticos”, (b) conflito (c) capacidade deliberativa/normativa. Nessa fase, identificamos um grande conflito entre governo e sociedade, que oblitera a capacidade deliberativa do conselho, um conflito pouco produtivo. **A terceira fase** se inicia com a nova gestão do conselho – segunda gestão – com a saída de todos os representantes dos movimentos populares e também suas entidades mais combativas. Esse período tem como característica: (a) “compartilhamento de projetos políticos”, (b) conflito (c) capacidade deliberativa/normativa. Nessa fase, o Conselho de Habitação fica mais parecido com os outros conselhos que investigamos nessa pesquisa no sentido do protagonismo que o Estado passa a assumir. As atas secas, diretas, mais formais, mostram a ausência do debate. O governo constrói a agenda da política, informa ao conselho sobre programas e projetos em implementação e se submete, quando necessário, a um processo de aprovação de suas propostas, no qual, via de regra, não encontra

muitas resistências. Ou seja, nessa fase o conflito se reduz, assim como a capacidade de proposição do conselho.

Para finalizar, nossa pesquisa também evidencia como a decisão de se envolver em processos participativos institucionalizados vai além da vinculação a projetos políticos, relacionando-se muito fortemente aos interesses específicos e às diferentes possibilidades que a conjuntura política apresenta para a realização desses interesses. Exemplar, nesse sentido, foi a decisão do movimento de habitação de priorizar a influência sobre instâncias partidárias em detrimento da ocupação de espaços no conselho, por um lado, e o alto investimento do PSDB na ocupação de espaços nos conselhos de Criança e Adolescente e Habitação como estratégia para ampliar suas bases políticas, por outro. Investigar mais profundamente o lugar que a participação institucional ocupa nas estratégias dos governos e dos movimentos em diferentes contextos políticos é um dos temas a serem aprofundados em pesquisas futuras.

Bibliografia

AMARAL, A. A. C. *Habitação: avaliação da política municipal*. São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2002. (Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão, n.4)

AVRITZER, L., RECAMÁN, M., VENTURI, G. O. “Associativismo na cidade de São Paulo”. In: AVRITZER, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.

BOHMAN, J. Public Deliberation. *Pluralism, Complexity, and Democracy*. London: MIT Press, 1996.

CARDOSO, A.L. *Habitação: avaliação da política municipal: 2001-2002*. São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2004. (Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão, n. 21)

CYMBALISTA, R.; MOREIRA, T. *O Conselho Municipal de Habitação em São Paulo*. São Paulo, Instituto Pólis/PUC-SP, 2002 (Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão, 10).

DAGNINO, E., Oliveira, A. e PANFICHI, A. (org.) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.

DRAIBE, 2001. Sônia M. “Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas”. In: BARREIRA, M.C.R.N. e CARVALHO. M.C.B. (orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

FUKS, M., PERISSINOTTO, R., SOUZA, N. R. (Orgs). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: UFPR. 2004.

LÜCHMAN, L. H. H. *Possibilidades e limites da democracia*

deliberativa. A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Tese de Doutorado, Campinas: IFCH- Unicamp, 2002.

ROSSETO, R. *Habitação: fundo municipal*. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2003. (Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão, 10).

TATAGIBA, L. “A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo”. In: AVRITZER, L. (org). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.

TATAGIBA, L., TEIXEIRA, A.C.C. “Democracia representativa e participativa: complementaridade ou combinação subordinada? Reflexões sobre instituições participativas e gestão pública na cidade de São Paulo (2000-2004)”. Primeiro Prêmio - XIX Concurso do CLAD sobre Reforma do Estado e Modernização da Administração Pública, 2007. (prelo)

TEIXEIRA, A. C. C. e TATAGIBA, L. *Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação*. São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2005. (Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão, 25).

Notas

¹ Professora do Departamento de Ciência Política da Unicamp.

² Pesquisadora do Instituto Pólis e doutoranda em Ciências Sociais pela Unicamp.

³ Esse caderno completa essa série do Observatório, que analisou a interface entre o controle social e as políticas públicas mencionadas.

⁴ Em seu estudo sobre o Conselho Municipal de Saúde de Curitiba, Fuks (2004) identificou cinco tipos de deliberação: resolução, prestação de contas, aprovação, moção, encaminhamento. O autor agrupou esses tipos em três modalidades: “Modalidades fracas”: envolve decisões de “caráter meramente formal”, como os encaminhamentos e as moções; “Modalidade intermediária”: envolve uma “aprovação” do plenário do conselho relativa a temas cuja decisão envolve, por exemplo, indicação de representante do conselho para participação em eventos ou comissões, aprovação de proposta sobre encaminhamentos de Conferência etc. “Modalidade forte”: envolve decisões de natureza substantiva, como as resoluções e as prestações de contas. Partimos dessa indicação mais geral, ao elegermos as resoluções como nosso referencial empírico.

⁵ Além do Conselho de Habitação, estamos estudando os conselhos municipais de Assistência Social, Saúde e Criança e Adolescente.

⁶ Agradecemos a Mateus Bertolini de Moraes, graduando em Ciências Sociais pela USP e estagiário da equipe de Participação Cidadã do Instituto Pólis à época da pesquisa, por acompanhar as reuniões, bem como realizar a maioria das entrevistas e localizar as atas das reuniões.

⁷ Nesse sentido, sabemos que o nosso recorte deixa de fora questões importantes, como por exemplo a divisão de recursos de poder entre os diversos segmentos que compõem o Conselho, as disputas, negociações e articulações entre os campos, as assimetrias e as estratégias utilizadas pelos atores em piores condições para superá-las etc.

⁸ Para uma análise mais detalhada sobre a dinâmica de funcionamento do CMH remetemos aos Cadernos do Observatório nºs 4, 10, 14 e 21 citados na bibliografia.

⁹ Teixeira e Tatagiba, 2005.

¹⁰ Estaremos nos baseando aqui particularmente nos Cadernos do Observatório nºs 4, 10, 14 e 21. Faremos aqui apenas um registro telegráfico remetendo as discussões substantivas aos estudos citados.

¹¹ Deve-se mencionar o fato de que parte desta dificuldade pode estar relacionada com o início da gestão e com a dificuldade do governo para estruturar sua agenda. Como sabemos, os governos têm forte capacidade de condução da agenda dos conselhos (o mesmo se dava na gestão anterior de Marta Suplicy), portanto, essa pouca produtividade das reuniões em termos da tomada de decisões pode estar relacionada também com essa dificuldade inicial que todo governo novo enfrenta.

¹² Vale notar que na reunião do dia 28/09/2006, portanto no segundo semestre de 2006, foram aprovadas sete resoluções. O que denota, por um lado, que havia uma série de temas que ficaram durante muito tempo sem ser apreciados e, portanto, havia uma “demanda reprimida” de decisões. Por outro lado, é muito difícil acreditar que em apenas uma reunião todos os sete temas pudessem ser bem debatidos.

¹³ Gostaríamos de salientar que temos consciência de que as atas são um recurso importante, mas limitado de análise, não só pela natureza dos registros que encontramos, no geral bastante sucintos,

mas também pelo fato de que as atas a que nos referimos são atas das sessões plenárias, e não das reuniões dos grupos de trabalho, que é onde os temas são discutidos em mais profundidade. Na plenária, no geral se aprova ou não a indicação feita pelo grupo de trabalho. Em pesquisa em profundidade, seria importante ter as atas das reuniões dos grupos de trabalho, para que fosse possível de fato percorrer a trajetória que vai da apresentação do tema a sua decisão (ou não-decisão).

¹⁴ A noção de projetos políticos designa “o conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”, p. 38 e seguintes. Esta citação está em Dagnino, E., Olvera, A. e Panfichi, A. “Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina”, in: Dagnino e Panfichi, 2006.

Publicações do Observatório dos Direitos do Cidadão

A primeira série dos **Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão** apresenta um balanço das políticas sociais em São Paulo nas gestões de Luíza Erundina, Paulo Maluf e Celso Pitta - período entre 1989 e 2000.

- 1 Assistência Social
- 2 Educação
- 3 Saúde
- 4 Habitação
- 5 Criança e Adolescente
- 6 Orçamento

A segunda série dos Cadernos teve como foco os **conselhos municipais** das respectivas políticas monitoradas pelo *Observatório*.

- 7 Conselho Municipal da Criança e do Adolescente
- 8 Conselho Municipal de Saúde
- 9 Conselho de Escola
- 10 Conselho Municipal de Habitação
- 11 Conselho Municipal de Assistência Social
- 12 Articulação os entre Conselhos Municipais

A terceira série de Cadernos analisa os **fundos municipais** das cinco políticas monitoradas.

- 13 Financiamento da Política de Educação
- 14 Fundo Municipal de Habitação
- 15 Fundo Municipal da Criança e do Adolescente
- 16 Fundo Municipal de Assistência Social
- 17 Fundo Municipal de Saúde

A quarta série de Cadernos analisa as **políticas** monitoradas nos dois primeiros anos (2001-2002) da administração Marta Suplicy.

- 18 Orçamento Participativo
- 19 Saúde
- 20 Educação
- 21 Habitação
- 22 Assistência Social
- 23 Criança e Adolescente

Outros números da série do Observatório.

- 24 Orçamento - Leitura comparada 2004/2005
- 25 Movimento sociais e sistema político:
os desafios da participação
- 26 Orçamento: comparativo entre subprefeituras
- 27 Fóruns e movimentos sociais na cidade de São Paulo

28 Criança e Adolescente: controle social e política pública

29 Saúde: controle social e política pública

30 Assistência social: controle social e política pública

Para maiores informações:

Instituto Pólis

Rua Araújo, 124 Centro São Paulo/SP

tel. 11 2174-6801

atendimento@polis.org.br

Instituto de Estudos Especiais IEE/PUC-SP

Rua Ministro Godoy, 123 Perdizes São Paulo/SP

tel. 11 3801-1349

iee@pucsp.br

