

# **Observatório dos Direitos do Cidadão**

acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de  
São Paulo

---

## **10**

---

### **O Conselho Municipal de Habitação em São Paulo**

---

---

Setembro, 2002

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.

As iniciativas recentes de democratização da gestão municipal levaram à criação de vários Conselhos e de outros mecanismos de participação, como o Orçamento Participativo, que se propõem a estimular a participação de representantes eleitos pelas comunidades na definição, implementação e fiscalização de políticas públicas cuja responsabilidade de execução é da Prefeitura.

A existência dos Conselhos e de outros processos 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 não se deu, e uma das razões para isso é que as representações eleitas da sociedade civil não detêm as informações sobre a evolução do gasto público e sobre a execução das políticas em questão.

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**.

A partir de agora 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 serão públicos e existirá um programa especial 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 seguintes núcleos de pesquisa do Programa de Pós-graduação da PUC-SP: Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social; Núcleo de Estudos e Pesquisas Sobre a Criança e o Adolescente; Núcleo 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 os Fóruns municipais da Assistência Social (FMAS) e dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA). Essas organizações compõem, junto com o Pólis e o IEE, o **Collegiado 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 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.



**PÓLIS**  
INSTITUTO DE ESTUDOS,  
FORMAÇÃO E ACESSORIA  
EM POLÍTICAS SOCIAIS



Instituto de Estudos Especiais - PUC/SP

Renato Cymbalista  
e Tomás Moreira

---

CATALOGAÇÃO NA FONTE - PÓLIS/CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

---

**CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás**

O Conselho Municipal de Habitação em São Paulo.

São Paulo, Instituto Pólis / PUC-SP, 2002. 72p. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 10)

1. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. 2. Política de Habitação. 3. Participação Cidadã. 4. Conselho de Habitação. 5. Habitação. 6. Movimento de Moradia. 7. Experiências Inovadoras em Conselho de Habitação. 8. Conselho de Habitação da Cidade de São Paulo. I. CYMBALISTA, Renato. II. MOREIRA, Tomás. III. Instituto Pólis. IV. PUC-SP. V. Título. VI. Série.

Fonte: Vocabulário Pólis/CDI

---

Revisora: Solange Guerra Martins

Editoração Eletrônica: Renato Fabriga

Capa: Bamboo Studio

Produção Gráfica: Bamboo Studio

Fotolitos: Digilaser

Impressão: Gráfica Peres

# Sumário

1. Introdução	9
2. Conhecendo o Debate	11
3. A História do Conselho Municipal de Habitação e o Fundo Municipal de Habitação no Município de São Paulo	37
4. O Conselho Municipal de Habitação de São Paulo	46
5. Limites e Desafios	49
Anexo	62
Notas	69



# O Conselho Municipal de Habitação em São Paulo

## 1. Introdução

Conselho Municipal de Habitação é um canal institucionalizado de participação da população na gestão habitacional da cidade. Sua finalidade é discutir e deliberar a respeito da política habitacional, além de acompanhar e fiscalizar os programas a serem implementados e os recursos a eles destinados.

Diferentes atores sociais devem compor esse conselho conjuntamente com o poder público, definindo, acompanhando e fiscalizando as ações da prefeitura no âmbito da moradia na cidade. Podem fazer parte dessa composição: movimentos populares de luta pela moradia no município (sejam eles representantes de moradores de favela, cortiços, mutirões ou loteamentos clandestinos, bem como de organizações locais), organizações não governamentais, assessorias técnicas, assim como agentes do mercado e da universidade que atuam na área de habitação. Através desse conselho, a população estará representada oficialmente e os atores sociais terão voz no momento de resolver, com os técnicos da prefeitura, quais serão os programas e como será destinado o orçamento público na área de habitação.

Fundo Municipal de Habitação é um mecanismo destinado a suportar financeiramente a Política Municipal de Habitação, voltada à execução de programas e projetos habitacionais para a população de baixa renda. Seu desígnio é concentrar os recursos que serão destinados aos programas a serem desenvolvidos pela

prefeitura, sejam eles provenientes da dotação orçamentária do município, do Estado ou da União, de contribuições ou dotações de outras origens, bem como dos retornos de suas aplicações. Através desse fundo, os recursos da área de habitação estarão concentrados e será possível vinculá-los diretamente aos diversos programas habitacionais, em função das determinações estabelecidas pelos membros do Conselho Municipal de Habitação.

Tanto a formação do conselho quanto a do fundo fazem parte da descentralização e transparência dos procedimentos e processos decisórios municipais, a fim de permitir o acompanhamento de suas ações pela sociedade e estabelecer uma nova forma de gestão.

Olhar para os conselhos de habitação significa olhar para um dos pontos mais sensíveis do jogo político envolvendo a luta por moradia. O conselho, como mesa de negociação entre os diversos setores da sociedade – e não como substituto da organização e luta popular –, é um espaço a partir do qual se identificam interesses diversos, as posições e tensões envolvendo cada setor da sociedade, e as diferenças internas nos vários setores. É ele também o local privilegiado para se perceber o grau de amadurecimento político do poder público e da sociedade civil, pois é nos debates e negociações, dentro de um conselho, que transparecem os acúmulos políticos e técnicos consolidados nos pactos possíveis e desejáveis em cada momento e em cada situação.

Para aprofundar o debate em torno do Conselho e do Fundo Municipal de Habitação em São Paulo, este trabalho analisa as várias propostas em torno da criação de um sistema de financiamento habitacional nas esferas nacional e estadual, assim como a história e os projetos do Conselho e do Fundo Municipal de Habitação no município de São Paulo e debates atuais a esse respeito que possibilitaram sua aprovação em setembro de 2002. O

texto relata também algumas experiências de conselhos e fundos de outros municípios, que auxiliam no debate sobre o tema no município de São Paulo.

O trabalho pretende, assim, contribuir para o amadurecimento da participação popular na cidade e colaborar para a discussão e entendimento do tema.

## 2. Conhecendo o Debate

### 2.1. As Especificidades da Área de Habitação

Diferentemente de setores como Saúde e Educação, que se baseiam principalmente na oferta de serviços, a política de habitação envolve a oferta de um *produto*, físico e palpável, cujo valor unitário é sempre muito significativo em relação ao patrimônio das pessoas: a moradia. É importante assinalar ainda que a luta pelo direito à moradia digna não envolve apenas a oferta de unidades habitacionais, mas sim um conjunto de fatores: urbanização, regularização, infra-estrutura, qualidade de vida, proximidade das oportunidades de emprego e renda.

Essa especificidade, em um contexto de incapacidade do Estado em suprir toda a demanda, gera uma série de dificuldades no próprio encaminhamento do problema. A escassez faz com que a habitação seja freqüentemente vista mais como um privilégio do que como um direito, e ser contemplado com uma moradia provida pelo poder público é considerada uma dádiva.

Dessa forma, a política envolvendo a moradia é (talvez mais do que qualquer outra) um dos principais focos de reprodução das práticas políticas perversas de sempre: o clientelismo, os currais eleitorais, o tráfico de influências para a obtenção dos poucos investimentos, que – pela baixa capacidade de produção de uni-

dades habitacionais – acabam fazendo com que a luta pelo direito à moradia corra o permanente risco de se transformar em uma luta por privilégios e favorecimentos.

Assim, enquanto a idéia do atendimento universal é bandeira corrente nos movimentos sociais que lutam pela saúde e educação, a idéia de que o Estado deve prover uma habitação digna para cada família soa ainda fantasiosa. Isso mostra claramente que a idéia da moradia como um *direito* do cidadão não se encontra disseminada nem no poder público nem nos setores populares da sociedade, mesmo após a inclusão, na Constituição Federal, da moradia como um direito social, em 2000.

A luta pela moradia possui, portanto, dois níveis claramente definidos: o primeiro, pragmático, de organização de forças sociais para a rápida obtenção de terras e investimentos para a moradia em cada bairro e região; o segundo, mais abstrato e que exige muito mais das lideranças sociais, é o desafio da construção de um sistema nacional de financiamento da habitação, que faça valer a idéia da universalidade e do direito à moradia para todos, evitando que as futuras gerações tenham de passar pelo martírio da ciranda política (ou pela precariedade da autoconstrução) para a obtenção do direito à moradia digna. Esses dois aspectos da luta por moradia mostram também a precariedade das políticas habitacionais no país, reduzindo as reivindicações, quase sempre, à disputa pela viabilização de recursos, como se a questão se resumisse ao financiamento habitacional, quase sem tocar nas questões referentes à inserção da moradia popular na cidade.

Os conselhos de habitação, gerindo fundos de habitação, são instâncias fundamentais nesse contexto, pois oferecem a rara potencialidade de operar nos dois níveis dessa luta, qualificando e impulsionando o debate: por um lado, podem abrir espaços de negociação – pública e transparente – para a definição

dos investimentos em habitação; por outro, podem ser as instâncias privilegiadas para a definição de políticas habitacionais no médio e longo prazos, conectando os planos, projetos e diretrizes nas três esferas de governo, realizando as necessárias interfaces entre a área da habitação e outras áreas da administração pública, como o planejamento urbano, o meio-ambiente e as políticas sociais, como assistência social, saúde, educação, cultura, esporte e lazer.

## **2.2. A Luta pela Construção de um Sistema Nacional de Financiamento à Habitação**

### **O Sistema Financeiro de Habitação e o BNH**

Em 1964, o governo militar criou o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que centralizaria os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), criado em 1966, e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Era uma imensa massa de recursos, gerida pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), que financiou 4,8 milhões de moradias em 22 anos, até 1986, quando foi extinto<sup>1</sup>.

Ainda que a maior parte das moradias continuasse sendo produzida à margem dos sistemas de financiamento, principalmente mediante autoconstrução, a atuação do SFH produziu um claro impacto sobre o panorama das cidades brasileiras: no lugar da casa alugada e dos empreendimentos familiares que produziam unidades para locação (imóveis de renda), consolida-se a produção da cidade por meio da incorporação imobiliária e da aquisição da casa própria. Em um contexto de alta inflação, de centralização total de poder e nenhuma transparência na gestão dos recursos, o FGTS acabou financiando grande parte desses inves-

timentos e os trabalhadores não tiveram o justo retorno financeiro de seus recursos no fundo. Além disso, a maior parte dos investimentos do FGTS ocorreram nas faixas de maior renda, ou seja, os recursos dos trabalhadores subsidiaram toda a política habitacional do período militar, sem que isso tivesse resultado em aumento da oferta de habitação para os mais pobres.

Em 1985, após um período de crise econômica em que escassearam os recursos do BNH, o governo federal desmontou o sistema SFH/BNH, iniciando assim um período – que dura até hoje – de ausência de uma política habitacional em âmbito nacional.

## **As Transformações Recentes no FGTS e seu Conselho Curador**

A extinção do SFH/BNH coincidiu com o término do ciclo dos governos militares. Com a chegada dos governos civis iniciou-se um difícil processo de saneamento do rombo financeiro herdado e de aumento da transparência nas contas do FGTS. A lei 5.107 de 1966, que criou o FGTS, instaurou também um Conselho Curador do Fundo – e essa representação dos trabalhadores no Conselho Curador do FGTS foi justamente o agente que promoveu o saneamento do fundo.

As Leis nºs 7.839 e 8.036 de 1990 estabeleceram o modo de funcionamento e a composição atual desse Conselho, com três representantes dos trabalhadores (CUT, CGT e Força Sindical), três dos empregadores (Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional do Comércio e Confederação Nacional das Entidades Financeiras) e seis membros do governo (Ministério do Trabalho, Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Caixa Econômica Federal, Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento e Banco Central do Brasil). Essa composição pres-

supõe que Estados e municípios não têm representantes na esfera federal, pois devem ser criados conselhos de gestão de fundos da habitação em todos os níveis administrativos. A Caixa Econômica Federal é o agente operador do fundo. Inicialmente, o Ministério da Ação Social era o órgão responsável no Executivo pelo FGTS, mas posteriormente essa função passou para a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (Sedu).

A redemocratização, a atuação dos representantes dos trabalhadores no Conselho Curador e, mais recentemente, a estabilização monetária foram os principais elementos que permitiram a transformação do FGTS, de “saco sem fundo” financiador do SFH, rumo a uma situação mais transparente, na qual os trabalhadores têm mais condições de acompanhar seu patrimônio retido e de usufruir de sua valorização financeira (ainda que a ganhos inferiores aos do mercado). Contudo, o próprio saneamento do FGTS evidenciou ainda mais a fragilidade do sistema de financiamento à habitação. Os recursos existentes no FGTS, que se contam às dezenas de bilhões, não são do Estado, e sim dos trabalhadores, que esperam e cobram o retorno financeiro desses recursos, utilizando para isso seus representantes no conselho. E se os recursos do FGTS precisam render o máximo aos trabalhadores, esses mesmos recursos não podem ser emprestados aos mais pobres, que não têm condições de pagar altos juros e precisam de subsídios diretos para a habitação. O resultado é que os recursos do FGTS acabam sendo emprestados quase só às classes de maior renda, que podem comprometer parte de seus rendimentos com o financiamento habitacional e sujeitar-se a pagar juros suficientes para a remuneração dos recursos do FGTS.

O resultado dessa equação financeira é conhecido: não há alternativas de habitação para as faixas de renda mais baixa, enquanto todos os recursos do FGTS (quase os únicos existentes na

esfera federal) acabam sendo direcionados às camadas médias e médias-altas da população, nas quais o déficit habitacional é muito menor. A situação só veio a agravar-se nos oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso, que impôs progressivas dificuldades para os Estados e municípios terem acesso aos recursos do FGTS. A alternativa complementar ao financiamento pelo FGTS, os recursos a fundo perdido anualmente previstos no Orçamento Geral da União (OGU) para a habitação de interesse social, são pouco expressivos e freqüentemente são cortados, não constituindo oferta relevante de recursos para habitação.

## **O PL 2.710, Criando o Fundo e o Conselho Nacional de Habitação**

Percebendo a inviabilidade de operar uma política de habitação de interesse social contando apenas com recursos da poupança dos trabalhadores, os movimentos populares de habitação – articulados em escala nacional desde o processo de elaboração da Constituição de 1988 – construíram no início da década de 90 uma proposta de um sistema nacional de política habitacional e urbana. A proposição foi inspirada, por um lado, pelo movimento de saúde, que havia consolidado uma importante conquista no processo constituinte: a regulamentação de um sistema de saúde em âmbito nacional. Por outro lado, as recentes experiências de gestão compartilhada de políticas habitacionais em vários municípios, notadamente São Paulo, davam o lastro prático para a nova proposição<sup>2</sup>.

A iniciativa partiu da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo, tendo como referência a própria experiência da cidade de São Paulo, onde no período 1989–1992 houve um imenso esforço de atendimento à demanda habitacional. Seus resultados foram significativos, mas percebeu-se claramente que os recursos municipais são limitados para dar conta do problema. Logo, em

1989 e 1990, a discussão foi encampada por outros movimentos de moradia. A proposta foi sendo discutida e agregando forças em vários setores da sociedade, resultando em um projeto de lei que criava o Fundo Nacional de Moradia Popular. Algumas das inovações propostas no projeto são as seguintes:

- O reconhecimento das associações e cooperativas como agentes promotores da habitação.
- O atendimento às demandas por moradia não apenas a partir da construção de unidades novas, mas a partir de variadas possibilidades adequadas às demandas e especificidades de cada região.
- A gestão do fundo a partir de um conselho deliberativo e tripartite (governo, usuários, empresas).
- A descentralização dos recursos.
- A participação da população em todas as etapas do processo.

Com o apoio de parceiros como a Igreja Católica, a CUT e o jornal *Notícias Populares*, a proposta agregou milhares de assinaturas, transformando-se em um Projeto de Lei de Iniciativa Popular. Apesar da participação de diversos setores da sociedade, a União de Movimentos de Moradia de São Paulo foi responsável pela coleta de 80% das assinaturas da proposta<sup>3</sup>. Outros movimentos da luta por moradia também participaram da coleta de assinaturas, mas tiveram um papel coadjuvante em relação à UMM-SP no que diz respeito ao número de assinaturas coletadas.

Esse projeto de lei foi levado a Brasília em uma Caravana dos Movimentos de Moradia e entregue em 19 de novembro de 1991. A proposta foi consolidada no PL 2.710. Tal projeto propõe o Sistema Nacional de Habitação, que inclui a criação de um Fundo Nacional de Habitação e um Conselho Nacional de Habita-

ção. No momento de seu recebimento pela Câmara, a proposta teve apoio dos mais variados atores – mídia, Igreja e dos próprios políticos, entre outros. O então presidente da Câmara Federal prometeu tramitação especial do projeto, o que nunca ocorreu<sup>4</sup>.

Desde 1992, a proposta vem sendo negociada com diversos setores e reformulada. Os principais responsáveis pela negociação da proposta foram os movimentos nacionais de habitação (UMM, MNLM, Conam e CMP) e a CUT.

Alguns setores, como a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) e a Caixa Econômica Federal, contrapuseram-se à proposta dos movimentos populares e acabaram por alterá-la. Uma das mudanças diz respeito à composição do Conselho Nacional de Habitação, que se afastou de uma proposta que possuía grande representação de setores populares, rumo a uma proposta e Conselho Tripartite – uma terça parte do governo, outra terça parte de produtores e financiadores de habitação, e outra terça parte dos beneficiários dos programas (movimentos populares e centrais sindicais). Como resultado dessas concessões, foi possível aumentar o diálogo com os diversos setores e consolidar a proposta em termos mais amplos.

O produto dessa discussão acabou resultando em um substitutivo ao Projeto de Lei 2.710, negociado como “emenda global” com agentes como a Caixa Econômica Federal (CEF), Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI), Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (Sedu), Câmara Brasileira da Construção Civil (CBIC). Do ponto de vista do financiamento, este projeto prevê que os recursos para a habitação serão concentrados no Fundo Nacional de Habitação, que contará tanto com recursos onerosos (do FGTS) quanto com os recursos a fundo perdido do Orçamento Geral da União. Dessa maneira, será possível ampliar a escala dos recursos para habitação e também via-

bilizar projetos subsidiados nas faixas de menor renda, nas quais se concentra a maior parte do déficit por habitação.

A compreensão do déficit habitacional nesse projeto é mais complexa do que aquela com que o SFH trabalhava. O sistema deverá atender não apenas à necessidade de construção de novas moradias, mas estabelecer uma série de alternativas de programas habitacionais que contemple a reurbanização de favelas, as intervenções em cortiços, a renovação do parque habitacional obsoleto, a chegada de infra-estrutura a locais precários e a regularização fundiária. A oferta de habitação deverá ser – quantitativa e qualitativamente – proporcional ao déficit de cada região, e serão levados em conta os custos diferenciados de aquisição de terras e de construção em cada localidade.

Pela proposta, o órgão responsável pela gestão do Sistema Nacional de Habitação será o Conselho Nacional de Habitação, cujas atribuições serão:

- Aprovar as diretrizes, prioridades, estratégias e os instrumentos da Política Nacional de Habitação.
- Deliberar sobre as normas de alocação e aplicação de recursos e aprovar os programas de investimento do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.
- Aprovar as condições de operação, de concessão de empréstimos, financiamentos e respectivos retornos, seguros obrigatórios e demais requisitos necessários à contratação de operações com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, observado, no que couber, o disposto na lei de diretrizes orçamentárias.
- Deliberar sobre as diretrizes e parâmetros para a concessão de subsídios.
- Deliberar sobre os critérios para credenciamento dos agentes financeiros envolvidos no Sistema de Habitação.

- Acompanhar, fiscalizar e, se necessário, rever diretrizes referentes à implementação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social.
- Deliberar sobre as normas para registro e controle das operações com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, bem como para constituição de cadastro nacional de demanda e de beneficiários das políticas de subsídios à moradia que recebam aporte de recursos da União.
- Deliberar sobre os mecanismos de fiscalização dos agentes do SNHIS (Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social), para assegurar o cumprimento da legislação, das normas e das diretrizes em vigor.
- Dirimir dúvidas sobre a aplicação das normas regulamentares relativas ao SNHIS, nas matérias de sua competência.
- Elaborar seu regimento interno.

O Conselho Nacional de Habitação vai operar em conjunto com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, previsto pelo Estatuto da Cidade. O caráter do conselho proposto mostra que a política desenhada nesse projeto vai muito além da simples oferta de habitação. Estão sendo propostos um leque de programas que inclui a oferta de novas unidades, a requalificação do parque habitacional já edificado, além da urbanização e provimento de infra-estrutura para assentamentos precários. O Conselho Nacional de Habitação seria tripartite, com a seguinte composição:

- Cinco representantes do poder público, em nível federal, estadual e municipal.
- Cinco representantes dos agentes financeiros e promotores que atuam no setor habitacional.

- Cinco representantes da sociedade civil. Está ainda em debate a composição dessa representação: entidades representativas de organizações comunitárias, de órgãos sindicais ou de entidades profissionais.

Os conselheiros seriam indicados pelas entidades com representação no conselho, e o mandato dos representantes seria de quatro anos. A presidência do conselho seria rotativa.

Apesar de toda a luta, o projeto vem enfrentando inúmeras resistências em sua tramitação, que – assim como outros projetos propostos pela iniciativa popular e que interferem em práticas políticas muito arraigadas – vem andando a passo de tartaruga no Congresso. O resultado disso é a inexistência até hoje de um Conselho de Habitação na esfera federal. Há o Conselho Curador do FGTS, mas sua função é mais garantir a rentabilidade dos depósitos dos trabalhadores do que promover uma política habitacional global.

Por outro lado, todo o processo de construção de um modelo viável de financiamento para a habitação resultou em um amadurecimento por parte de todos os agentes envolvidos. O processo em âmbito nacional estimulou a instauração de conselhos e fundos nas esferas estadual e municipal, com modelos muito semelhantes àquele que está proposto na esfera federal.

Outro dado interessante é o fato de o Governo Federal – de forma contraditória, porque ele mesmo não dispõe de um conselho – ter incorporado em parte o modelo proposto, chegando a exigir que Estados e municípios instaurem conselhos e fundos de habitação para se qualificarem a receber recursos de programas como o Habitar Brasil, ou de programas com *mix* de recursos, como o PAR (Programa de Arrendamento Residencial).

A perspectiva de obtenção de recursos por meio desses pro-

gramas provocou na segunda metade da década de 90 o surgimento de inúmeros conselhos. Pode-se dizer que, em sua maioria, eles existem apenas *pro forma* e esperam recursos que quase nunca chegam – e, quando chegam, padecem do mesmo problema da exigência de remuneração financeira que caracteriza o FGTS, não podendo ser utilizados para o atendimento à demanda da população de menor renda.

### **O Conselho e o Fundo Estadual de Habitação – Funemp – Projeto de Lei 0263/2001, de Autoria da Deputada Maria Lucia Prandi**

O primeiro projeto de lei sobre o Conselho e o Fundo Estadual de Habitação foi proposto, em 1994, pelos movimentos populares. Esse Projeto de Lei de Iniciativa Popular foi contestado na Comissão de Constituição e Justiça e foi arquivado na Assembléia Legislativa de São Paulo, sob o argumento de inconstitucionalidade.

Apesar de não haver uma lei sobre a criação do Fundo e do Conselho Estadual de Habitação, existem, no Estado, um fundo e um conselho *pro forma*, constituídos para viabilizar o repasse de recursos do Governo Federal, mas que na prática não têm funcionado.

A deputada Estadual Maria Lúcia Prandi apresentou um novo projeto de lei sobre o Conselho Estadual da Habitação e o Fundo Estadual da Habitação, não obstante a dificuldade de um projeto como este ser apresentado pelo Legislativo. O processo de elaboração dessa proposta contou com a contribuição de entidades civis e movimentos populares de moradia, profissionais da área da habitação e demais interessados no assunto. A discussão mais polêmica foi a da composição do conselho e a prioridade no atendimento da população com renda de até três salários mínimos.

O projeto de lei encontra-se em regime de urgência para votação na Assembléia Legislativa e estabelece que o Fundo Estadual de Moradias Populares, a ser coordenado e gerido pela Secretaria de Estado da Habitação através da Política Estadual de Moradia Popular, terá contabilidade própria do agente que o implementará e o operará, a Companhia de Desenvolvimento Urbano e Habitacional – CDHU. Tal independência busca permitir a emissão de relatórios de acompanhamento das atividades que proporcionem a análise, a avaliação dos desembolsos realizados, bem como os balancetes periódicos e anuais que demonstrem suas operações. Esse fundo deve proporcionar o suporte financeiro necessário para implementação da Política Estadual de Moradia Popular<sup>5</sup>.

O Conselho do Fundo Estadual, com caráter deliberativo, fiscalizador e consultivo sobre o fundo e instituído no âmbito da Secretaria de Estado da Habitação, está organizado de maneira a contemplar sete representantes governamentais, sete representantes de agentes do mercado, e 14 representantes de entidades comunitárias e organizações populares ligadas à área de moradia<sup>6</sup>. Esse conselho, cujo mandato é de dois anos, reunir-se-á ordinariamente a cada trimestre, por convocação de seu presidente e, extraordinariamente, por convocação de seu presidente ou de, no mínimo, 14 de seus membros. As decisões do conselho serão tomadas com a presença, no mínimo, de 15 de seus membros, tendo o presidente o voto de qualidade (isto é, o voto decisivo em caso de impasse). O regime interno do conselho prevê a criação de comissões temáticas que poderão, com base nas suas deliberações, reunir-se com a frequência necessária para a operacionalização do programa e dos projetos definidos em reunião. Esse conselho terá por principais competências e atribuições estabelecer diretrizes e programas de alocação de recursos do Fundo Estadu-

al de Moradias Populares em consonância com a Política Estadual de Moradia Popular, aprovar anualmente a proposta orçamentária do Fundo Estadual de Moradia Popular, acompanhar o desenvolvimento dos programas previamente aprovados e aprovar as contas do Fundo Estadual de Moradia Popular, entre outras.

## **2.4. Experiências de Conselhos e Fundos de Habitação no Brasil**

Enquanto nas esferas nacional e estadual a luta dos movimentos populares tem sido pela criação de fundos e conselhos de habitação com poder real, vários municípios têm avançado na proposta da partilha do poder por meio de conselhos gestores de fundo de habitação. É importante conhecer essas experiências, para aproveitar o acúmulo já existente e para se precaver das dificuldades que podem surgir no município de São Paulo.

Devido à inexistência de um sistema consolidado de financiamento à habitação no Brasil, as iniciativas e experiências de funcionamento de conselhos de habitação têm sido marcadas pela descontinuidade. Na ausência de garantias permanentes para sua existência, faz-se necessária uma conjunção de fatores para que os conselhos resistam ao tempo e cumpram efetivamente sua função de abrir espaços de democratização da gestão da política habitacional.

No vácuo deixado pela ausência de recursos federais ou estaduais para suprir as necessidades por habitação nas cidades, alguns municípios vêm desenvolvendo importantes iniciativas de efetivação de sistemas municipais de financiamento de habitação, contando com recursos e conselhos específicos que abarcam a participação popular.

Apresentamos a seguir exemplos de conselhos em algumas cidades, que são eloqüentes em vários sentidos: por um lado, mostram as potencialidades que se abrem em decorrência de uma real democratização da política habitacional; por outro, revelam as fragilidades desse tipo de organismo e as permanentes ameaças que pairam sobre os conselhos de habitação.

## **O Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte – MG**

Belo Horizonte é um dos municípios brasileiros onde a participação popular encontra-se bastante amadurecida na política de habitação, ainda que sujeita a inúmeros contratemplos. A cidade conta com um Conselho de Habitação, realiza periodicamente (desde 1998) conferências de habitação e possui também o Orçamento Participativo da Habitação. Os vários caminhos de acesso aos recursos provocam uma ampla participação popular, sem implicar o atendimento integral à demanda por moradia, já que o aumento das estruturas de participação não significa necessariamente o aumento dos recursos disponíveis.

O Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte é deliberativo, ou seja, toda a política municipal de habitação deve ser por ele homologada. Os conselheiros da sociedade civil são eleitos em plenárias específicas, que chegam a ter mais de 500 participantes. Os representantes do poder público são indicados pela prefeitura, a cada dois anos.

O conselho foi instaurado em 1995 e, inicialmente, a escolha dos conselheiros, com mandato de dois anos, foi feita pelas entidades que mais se destacavam entre os movimentos por moradia. Mas essa forma de escolha foi conflituosa, pois alguns dos movimentos populares consideravam-se pouco representados.

Em 1998, foi feita em Belo Horizonte a primeira Conferência

de Habitação, que explicitou uma divergência entre os movimentos populares e o Executivo. Os movimentos de habitação da cidade exigiam maior participação no conselho e entraram com um projeto de lei alterando sua composição. Mas o projeto de lei não pôde tramitar na Câmara devido a um parecer que acusava um vício de origem nessa tramitação: um projeto de lei de iniciativa popular não poderia interferir nesse tema. Como resultado do conflito, os movimentos retiraram-se do conselho e suas atividades foram paralisadas por quase dois anos, de 1998 a 2000. A política habitacional de Belo Horizonte, entretanto, prosseguiu mesmo na ausência do conselho, período visto como de grande prejuízo para os movimentos populares, com a quase paralisação de financiamentos para autogestão.

Enquanto os movimentos populares participaram do conselho, os financiamentos – cerca de 7 milhões anuais – eram dirigidos prioritariamente aos mutirões e à autogestão. Depois da saída dos movimentos, apenas um projeto de autogestão foi aprovado. Os demais contratos foram firmados principalmente com empreiteiras. Em outubro de 1999, os movimentos de moradia retornaram ao conselho, conseguindo chegar a um acordo com a prefeitura em relação a sua composição: os setores populares e os setores técnicos aumentaram a sua representação. Trata-se, entretanto, de um acordo informal, uma vez que não foi possível aprovar a lei que modificava oficialmente a representação do conselho. Desde então, o conselho tem operado normalmente, ainda que existam disputas e embates. Na composição atual, o conselho tem 20 representantes: sete das diversas áreas do Executivo Municipal (meio ambiente, regulação urbana, limpeza urbana, empresa de transportes, planejamento, habitação); seis dos setores populares ligados à habitação, incluindo Igreja; um do meio empresarial; dois de profissionais liberais; um de entidades de

ensino superior; dois da câmara dos vereadores; um do movimento sindical.

Em 2001, foi feita uma reestruturação administrativa e o conselho deixou de ser subordinado à Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), passando à Secretaria de Coordenação da Política Urbana. O presidente do conselho é o secretário, que preside também os outros conselhos relacionados à política urbana (Conselho de Patrimônio e Conselho de Meio Ambiente). Essa alteração provocou uma aproximação entre o Conselho de Habitação e os outros conselhos subordinados à pasta.

O conselho administra recursos da ordem de R\$ 16 milhões a cada biênio para a construção de novas moradias, além de deliberar sobre intervenções em vilas e favelas. Um dos principais problemas é que o conselho não pode interferir na quantia de recursos alocada para o fundo de habitação, mas apenas decidir o que será feito dentro de um orçamento previamente definido, considerado muito reduzido.

Mesmo com tantos constrangimentos, a avaliação é que a existência do conselho garante a manutenção das políticas e programas habitacionais, já que, como regra, a prefeitura aceita as deliberações do conselho. O município sequer contava com uma política de habitação antes da instauração do conselho, e ela vem sendo conduzida na maior parte do tempo dentro do conselho, com o amadurecimento dos setores populares, que, além de desenharem a política, pressionam por sua maior eficácia e pelo aumento dos recursos para a área<sup>7</sup>.

## **O Conselho Municipal de Habitação de Diadema – SP**

O Conselho do Fundo Municipal de Apoio à Habitação de Interesse Social de Diadema (conselho do Fumaps), implementado em 1990 e reformulado em 1993, quando aumentou o seu

poder, foi um dos mais importantes instrumentos de gestão urbana do município por vários anos.

O conselho surgiu a partir da priorização da habitação na pauta municipal de uma equipe que já tinha gerido a cidade em dois mandatos anteriores (1985 a 1992), mas conferiu um peso menor à área. O fortalecimento do conselho foi feito de forma nem sempre pacífica, a começar pelo próprio Executivo Municipal, que relutou em abrir mão do controle direto da aplicação de recursos. Houve também resistências por parte dos vereadores de vários partidos, que faziam da negociação da habitação com os movimentos populares seu principal trunfo eleitoral.

Em 1993 houve na cidade um grande encontro para definir a política habitacional para os quatro anos seguintes. O novo Conselho de Habitação nasceu com o compromisso de colocar em curso as determinações desse encontro. Entre 1993 e 1996, a prefeitura esteve disposta a partilhar efetivamente o poder com o conselho, e nesse período sua atuação foi mais forte.

O conselho tem caráter deliberativo e é composto por dez membros. O seu presidente é o Secretário Municipal de Habitação e o Secretário Executivo, o Diretor Municipal de Habitação. Além desses dois membros, possui um representante do setor de habitação da prefeitura, um representante da Câmara, um representante da Secretaria das Finanças e cinco representantes dos movimentos de habitação da cidade escolhidos por meio de eleições diretas, um de cada uma das quatro regiões da cidade e o quinto mais votado. O mandato dos representantes é de dois anos.

No conselho era discutida toda a política habitacional do município: o acompanhamento da efetiva aplicação do orçamento da habitação, a assinatura de convênios, a implementação dos programas, a comercialização e retorno financeiro das unidades constru-

ídas e a interface com o Orçamento Participativo. Os recursos do fundo de habitação eram provenientes principalmente do Orçamento Municipal e, minoritariamente, de repasses advindos da comercialização de unidades em alguns programas que foram sendo implementados – principalmente a pavimentação comunitária.

O Executivo Municipal produziu também um plano diretor bastante inovador, que reservava parte das terras do município para a Habitação de Interesse Social, as Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), em cuja gestão o Conselho de Habitação possuía papel fundamental.

Um desafio era a capacitação dos conselheiros. No caso da representação da sociedade civil, eram lideranças populares que – apesar de organizadas e ativas – não dominavam as minúcias técnicas da política habitacional. Mas ocorreu um esforço tanto por parte da prefeitura quanto dos próprios movimentos na sua capacitação. Assim, partindo de uma situação de desvantagem, os conselheiros foram se qualificando progressivamente para a atuação como interlocutores da política.

Nesse processo de capacitação progressiva das lideranças, amadureceu a idéia da necessidade de institucionalização da política habitacional, para além das negociações caso a caso. Nesse sentido, houve uma progressiva valorização do conselho pelos movimentos populares. No primeiro mandato dos conselheiros sob o novo modelo (1993-94), as principais lideranças populares da cidade não se candidataram à posição de conselheiros, revelando o descrédito atribuído à função. As eleições para o mandato seguinte (1995-96), pelo contrário, foram extremamente concorridas, tendo como candidatas todas as principais lideranças. A eleição para conselheiros mobilizou amplos setores da cidade, com o conselheiro mais votado obtendo uma votação tão expressiva que poderia elegê-lo vereador.

Isso aconteceu porque o Executivo Municipal permaneceu fiel a sua proposta inicial, que era atribuir ao Conselho de Habitação o papel de protagonista principal das deliberações sobre a aplicação de recursos. Algumas lideranças, que acreditavam prescindir do conselho para conduzir negociações clientelistas na base do “caso a caso”, viram-se obrigadas a entrar na negociação lá estabelecida na medida em que todas as outras portas de acesso aos recursos estavam fechadas. Da mesma forma, tentativas de acesso a recursos por pressão direta não produziam resultados, pois o canal público de negociação estava dado e o Executivo insistiu em sua reafirmação como única via de acesso aos recursos, sofrendo com isso até mesmo uma invasão da prefeitura por um dos movimentos.

Mas a história mais recente do Conselho do Fumaps mostra a precariedade desse tipo de conquista. Em 1997, venceu as eleições um prefeito não tão comprometido com a partilha do poder que, embora não tenha desmobilizado oficialmente o conselho, tentou de todas as formas manipulá-lo. O Executivo articulou no conselho uma base de representantes populares cooptados e que sempre votavam a seu favor. Várias vezes, quando os movimentos populares conseguiam articular-se de forma mais forte para determinadas reuniões do conselho, o executivo desmobilizava as reuniões ao perceber que estava em desvantagem.

Com forte apoio da maioria dos movimentos de habitação, José de Filippi, que já havia sido prefeito de 1993 a 1996, reassumiu a prefeitura de Diadema em 2001 procurando reconstruir a política habitacional. Em agosto de 2001, realizou uma conferência de habitação, com cerca de 400 pessoas presentes, em que foi discutida a situação da habitação do município. O Conselho do Fumaps voltou a ser fortalecido, mas a situação financeira do município vem impedindo a realização de investimentos expressivos em habitação, o que resulta em tensões e frus-

trações no movimento popular, que já havia presenciado grandes conquistas no passado recente.

A experiência de Diadema nos ensina que a atribuição de poder real para um conselho é uma das condições básicas para sua existência. E que o Executivo possui papel fundamental na reafirmação constante desse poder, tendo muitas vezes de resistir a pressões internas e externas de vários campos políticos para garantir sua permanência e eficácia<sup>8</sup>.

## **O Conselho de Habitação de Porto Alegre – RS**

No início da primeira gestão democrática em Porto Alegre (1989-1992), quase toda a receita do governo era consumida pela folha de salários, o que impedia que ele assumisse encargos de qualquer natureza. Por isso, o programa de regularização fundiária em Porto Alegre não foi inicialmente implantado pelo Departamento Municipal de Habitação e sim pela Secretaria de Planejamento. O Movimento de Luta pela Moradia tomou novo fôlego para pressionar o governo municipal apenas a partir do momento em que este começou a recuperar receitas e aceitou discutir instrumentos de legislação urbana que vinculassem parte destas receitas a um fundo de moradia social. Em 1994, a moradia figurou como prioridade no Orçamento Participativo e então o Programa de Regularização Fundiária passou para a gestão do Departamento Municipal de Habitação.

No governo de Tarso Genro (1993-1996), constituiu-se o Conselho Municipal de Acesso à Terra e à Habitação (Comathab). Antes foram aprovados vários mecanismos legais, úteis para a construção da Habitação de Interesse Social, tais como as AEIS (Áreas de Especial Interesse Social), a função social da propriedade e o estabelecimento do IPTU progressivo sobre os vazios urbanos, instrumentos legais para consolidar uma política habitacional em

conjunto com o instrumento fundiário do Banco de Terras. O instrumento financeiro era o Fundo Municipal de Desenvolvimento, que deveria operar com recursos do “solo criado” e de outras fontes.<sup>9</sup>

O Comathab é tripartite e tem 27 conselheiros do governo, nove das entidades de classe (ONGs, setores de representação de profissionais liberais, empresários) e nove representantes de setores populares eleitos a partir das regiões do Orçamento Participativo unidas duas a duas. No Comathab, a eleição é feita por entidades: as entidades comunitárias realizam sua plenária, onde são eleitos os representantes. Essa representação foi um ponto no qual a prefeitura – que nunca teve maioria na Câmara – teve de ceder para outras forças políticas com as quais se aliara naquela ocasião, diferenciando-a em relação à representação no Orçamento Participativo, que é muito mais direta e se baseia na participação do cidadão nas plenárias de cada região, que acontecem a cada 15 dias ou a cada mês. Nelas são discutidas todas as questões importantes para a região: habitação, saúde, educação e até questões de competência externa à prefeitura como segurança pública ou telefonia, serviços cujos responsáveis mandam representantes para os conselhos.

O papel do Comathab tornou-se muito limitado devido à sua representação diferente da consolidada nos fóruns do Orçamento Participativo e à obrigação de suas deliberações serem aprovadas pelo Conselho do Orçamento Participativo no que diz respeito à aplicação dos recursos. O Comathab ficou reduzido à discussão das formas da política habitacional. A proposta orçamentária anual da área é formulada em comum pelo Departamento de Habitação e pelo Comathab e, depois, é levada ao Conselho do Orçamento Participativo, o qual pode alterar ou não os valores propostos.

O papel do conselho na gestão do Fundo Municipal de Desenvolvimento também ficou reduzido porque seus recursos acabaram se tornando apenas contrapartidas municipais para recursos de programas como o Pró-Moradia, que já têm critérios de aplicação preestabelecidos pelo Conselho Curador do FGTS. Para utilizar essas verbas, os empreendimentos precisam de terreno próprio da prefeitura. Como esses terrenos não estão distribuídos homoganeamente pelo território, o governo sofre pressões para comprar áreas em regiões onde não possui terras. Isso provoca um problema em relação ao papel do Comathab: por um lado, ele fica prisioneiro da dinâmica dada por essa estrutura de recursos federais, e, por outro, não consegue avançar na discussão de instrumentos como a AEIS ou a regularização fundiária, porque a estrutura do conselho é muito corporativa na representação dos setores populares, dividida por entidades.

O conselho possui três Câmaras: Planejamento, Gestão e Regularização Fundiária. Na Câmara de Regularização Fundiária, a discussão limita-se às questões específicas das aproximadamente 100 áreas em processo de regularização fundiária. Tais áreas abrangem apenas 20% a 30% da demanda por regularização fundiária em Porto Alegre, mas já é o limite do que o poder municipal consegue levar adiante. A discussão no conselho acaba sendo a respeito do andamento desses processos, o que é muito moroso e acaba esvaziando a participação.

Esse esvaziamento tem feito o Comathab ter problemas até mesmo de quorum nas suas reuniões. Assim, o exemplo de Porto Alegre nos faz pensar que eventualmente não seja preciso tantos conselhos quanto os que hoje lá existem, cerca de 35. Isso está acima da capacidade dos setores populares organizados e acaba pulverizando a representação e a discussão das questões cruciais para a população.

## O Conselho de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal

No Distrito Federal, o governo Joaquim Roriz (1990-94) teve uma grande marca: a distribuição gratuita de aproximadamente 100 mil lotes para uma população de 1,2 milhão de habitantes, política baseada no fato de que quase toda a terra do Distrito Federal é de propriedade do poder público. Isso causou um impacto imenso, tanto na demanda por serviços públicos e infra-estrutura como na expansão da malha urbana. Os assentamentos foram construídos de forma extremamente precária, sem infra-estrutura, equipamentos públicos, pavimentação, água ou luz. Como não tinham qualquer regularidade urbanística ou registro em cartório, era impossível naquele momento fazer a regularização da posse da terra. Além da precariedade urbanística, havia a perversidade do esquema político: as práticas clientelistas eram o critério principal para a distribuição dos lotes. Os deputados ligados ao governador tinham o poder de distribuir os lotes. Na época, havia uma lista de inscritos na Companhia de Habitação, e nenhum deles foi chamado para receber esses lotes.

Quando Cristóvão Buarque, do Partido dos Trabalhadores, assumiu o governo em 1995, houve uma grande pressão das lideranças fisiológicas no sentido da manutenção do esquema tradicional, que rendia dividendos políticos em suas bases de atuação. Quase inexistentes, no Distrito Federal, movimentos de habitação constituídos sobre bases mais democráticas, levantando a bandeira do Direito à Moradia. A partir de 1996, a habitação passou a ser uma prioridade para a gestão do Distrito Federal, que iniciou naquele ano um trabalho de construção de uma política habitacional democrática e participativa.

Não havia uma interlocução organizada dos movimentos populares, mas havia a consciência de que somente com um amplo debate na sociedade seria possível deixar o paradigma do lote gratuito e chegar a uma política de habitação com critérios definidos para o atendimento da população de baixa renda. A nova política foi elaborada com a idéia de mudar na população a referência de uma política habitacional. Foi feita primeiro uma discussão nas Zonais do PT, e o partido foi convocado para mobilizar a população a participar do processo. Depois disso, foram feitos debates nas 19 regiões administrativas do Distrito Federal (que vão desde pequenas cidades até cidades como Taguatinga, com mais de 400 mil habitantes). Nesses debates foi discutida a estrutura da política habitacional, que se opunha à distribuição gratuita e clientelista de lotes precários.

A partir das discussões, desenharam-se quatro portas de entrada para a política habitacional, com linhas de atendimento específicas: atendimento às históricas ocupações irregulares, atendimento à lista de inscritos de 85 mil candidatos (que depois se reduziu a 45 mil), atendimento a grupos organizados e uma “porta” para os servidores públicos, uma demanda muito forte no Distrito Federal.

O Sistema de Habitação foi instaurado por uma conferência e pela criação do Conselho de Habitação. A Secretaria de Habitação era responsável pela política habitacional e o IDHAB, Instituto de Habitação do Distrito Federal, o órgão gestor do sistema. O objetivo era chegar à participação popular através das Comuls – Comissões de Urbanização e Legalização da Terra.

Na conferência, os 700 delegados, divididos em 40 grupos, discutiram o documento da política habitacional, linha por linha, com grande envolvimento do Executivo, que chegou a levar membros do primeiro escalão aos debates. Foram discutidas e consolidadas as emendas propostas pelos grupos.

Apesar das orientações muitas vezes conflituosas dos delegados, conseguiu-se extrair da conferência um grande pacto que permitiu que se implementasse a política habitacional em todas as linhas de atendimento no curto tempo que restava de mandato. Democratizou-se o sistema de informações e abriram-se escritórios locais para aproximar a população dos programas.

Em julho de 1997 instalou-se, por meio de decreto-lei, o Conselho de Habitação do Distrito Federal (Conhab). O conselho tinha 24 representantes, sendo 12 do governo e 12 da sociedade civil. Além de órgãos governamentais relacionados à habitação e ao saneamento, estavam representadas centrais sindicais, entidades de classe (Crea, Sindicato dos Arquitetos), Orçamento Participativo, setor acadêmico, entidades religiosas, empresariado da construção civil, e seis representantes dos movimentos populares.

No início de 1998 realizou-se a segunda Conferência de Habitação, também após um seminário preparatório e pré-conferências. Chegou-se à conferência com 400 delegados eleitos.

Apesar do processo democrático que envolveu a discussão e a instauração da política habitacional, dificuldades internas ao governo impediram que o Fundo de Habitação pudesse ser operado e que o Conselho de Habitação se articulasse com outros conselhos, principalmente o Conselho do Plano Diretor.

Mas a grande ruptura deu-se quando, em 1998, Cristóvão Buarque não conseguiu reeleger-se, perdendo as eleições para o mesmo Joaquim Roriz. O novo governador quis desativar os programas habitacionais desenhados na gestão anterior, retornando ao velho esquema clientelista. Mesmo mantendo o sistema e o próprio conselho, Roriz acabou desvitalizando-o, pois colocou como representantes dos setores populares apenas as entidades que o apoiavam.

### 3. A História do Conselho Municipal de Habitação e o Fundo Municipal de Habitação no Município de São Paulo

#### 3.1. O Funaps Comunitário

Em 1979, durante o mandato do prefeito Reynaldo de Barros (que não foi eleito diretamente, mas indicado pelo então governador Paulo Maluf), foi criado o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal – Funaps, um fundo de habitação voltado, principalmente, para o atendimento a demandas emergenciais e pontuais (Lei nº 8.906, de 27 de abril de 1979).

O Funaps contava com uma quantidade reduzida de recursos e sequer era ligado à Secretaria de Habitação, mas sim à pasta da Assistência Social, o que revela seu caráter de atendimento a emergências e não de política estruturada de habitação.

Em 1989, quando Luíza Erundina assumiu a Prefeitura de São Paulo, a estrutura de financiamento à habitação era pouco aberta à participação popular. Uma das saídas encontradas para contornar essa situação foi o fortalecimento do Funaps, com maior canalização de recursos e sua transferência para a Secretaria da Habitação.

O Funaps, nessa época, caracterizou-se pela descentralização da gestão dos recursos e do poder de decisão em relação aos investimentos em habitação. Os recursos eram utilizados em grande parte para a construção de habitação em autogestão ou co-gestão (mutirões), o que pressupunha a organização dos setores populares em associações, que se responsabilizariam pela gestão dos recursos e pela contratação de uma assessoria responsável pelos aspectos técnicos da obra.

Os recursos do Funaps podiam ser canalizados para a urbanização de favelas, atendimentos emergenciais, mutirão, construção de unidades por empreiteiras. Também possibilitou que as comunidades participassem dos projetos com sua força de trabalho e com sua capacidade de gestão. Esses fatores produziram rapidamente resultados muito visíveis, o que fortaleceu esse modelo e ajudou a vencer resistências que existiam também dentro da prefeitura, por parte daqueles que não estavam dispostos a partilhar efetivamente o poder.

Conforme ganhava visibilidade e legitimidade dentro da prefeitura e também na sociedade, o Funaps foi concentrando mais poder e mais recursos. Chegou a ser o maior investimento da Sehab, centralizando cerca de 80% dos investimentos.

O Funaps contava com um conselho, que acompanhava todos os processos e deliberava a respeito de cada convênio firmado. Os conselheiros eram indicados, e não eleitos. Era um conselho de “notáveis”, do qual participavam, por exemplo, a futura primeira-dama Ruth Cardoso e o sociólogo Lucio Kowarick. Havia também conselheiros indicados pelos movimentos de habitação.

A idéia da Sehab era de que haveria a estruturação progressiva de um sistema municipal de habitação, e que o Funaps daria lugar a um fundo mais amplo de habitação, gerido por um conselho. O projeto político dessa equipe, no entanto, foi interrompido com a eleição de Paulo Maluf em 1992. Até 1999, durante as gestões Maluf e Pitta, ocorreu a paralisação do processo de construção de uma política habitacional sobre bases democráticas. Ao mesmo tempo em que se extinguiu o Funaps, não houve, durante esse período, a constituição de um fundo e de um conselho efetivamente ativos e democráticos, apesar de sua aprovação como lei. Somente em 2002, na gestão Marta

Suplicy, é que se retomou o processo de construção de uma política habitacional com bases democráticas, culminando na constituição e aprovação de um Fundo e de um Conselho de Habitação democráticos.

### **3.2. Leis sobre o Conselho e o Fundo Municipal de Habitação**

A reivindicação por um Conselho e um Fundo Municipal de Habitação no município de São Paulo também surgiu por conta da iniciativa popular. Contudo, enquanto os setores populares elaboravam um projeto de lei, o poder executivo deu entrada ao seu projeto. O Projeto de Lei 11.632, de 23.06.1994, da administração Paulo Maluf, instituiu o Fundo Municipal de Habitação, acompanhado de um conselho gestor desse fundo. Esse projeto de lei estabelecia uma política integrada de habitação, voltada à população de baixa renda, e autorizou a instituição do Fundo Municipal de Habitação e a criação do Conselho do Fundo Municipal de Habitação. Com a aprovação dessa lei, extinguiu-se o Funaps, passando os ativos e passivos financeiros para o Fundo Municipal de Habitação. No entanto, os movimentos de habitação optaram por não participar do primeiro mandato do conselho, pois lutavam pela sua alteração. No segundo mandato, a UMM-SP deliberou participar do conselho e conquistou uma vaga entre os conselheiros.

A implantação desse projeto de lei, no entanto, não correspondeu às exigências de descentralização e transparência dos procedimentos e processos decisórios municipais, tal como visualizado pelos movimentos populares e outros atores da sociedade civil. A representatividade dos movimentos populares ficou restrita e as decisões muito circunstanciais, visto que elas estavam

relacionadas diretamente aos programas de mutirão e não a todos os desenvolvidos pela Secretaria de Habitação, cujo principal foco era o Cingapura.

Esse projeto de lei sofreu algumas alterações através do Decreto 36.471 de 1996, administração Paulo Maluf, e pela Resolução 01, de 17.12.1997, administração Celso Pitta.

Dentre as sugestões de alteração do projeto de lei, destaca-se a do Movimento Nacional de Luta por Moradia, feita com base no parecer técnico da Ansur – Associação Nacional do Solo Urbano. Ela incidia sobre a proposta de criação de um fundo especial para financiar os programas de habitação e contemplava a idéia que ele só poderia existir se apoiado diretamente pelos movimentos sociais, em especial os movimentos de moradia em São Paulo. As alterações sobre o fundo poderiam certamente viabilizar um largo espectro de captação e distribuição de recursos e por isso constituiria uma alternativa concreta à descontinuidade financeira que geralmente compromete a execução dos programas habitacionais.

Para o Movimento Nacional de Luta por Moradia, um dos maiores problemas do projeto de lei aprovado na Administração Paulo Maluf refere-se à composição de seus membros, uma vez que o tratamento dado é inadequado à constituição de um conselho representativo ou deliberativo dos interesses da sociedade. Para esse movimento, há um desequilíbrio na sua composição em relação à participação de movimentos pró-moradia e representantes do poder público, agentes do mercado e da universidade. Desde então, foi proposto que houvesse um aumento dos membros das organizações pró-moradia, com a integração de um representante dos movimentos de mutirão, um dos movimentos de favela, um de cortiço e outro dos loteamentos clandestinos. Houve, ainda, a proposta de alteração na composição

dos membros do setor público, alterando a indicação do Secretário de Vias Públicas para um representante da Universidade de São Paulo, por ser mais afim com os objetivos propostos para o fundo em questão.

Essa proposta faz jus à necessidade de o conselho e o fundo serem encarados como mais uma instância de participação dos movimentos populares no planejamento municipal, e para tanto deve ser observada a sua participação em todo o processo, desde a elaboração da proposta, implementação e manutenção da política habitacional do município.

Outra sugestão feita ao projeto diz respeito à concessão de financiamento para população de renda de até dez salários mínimos. A proposta era que o governo deveria concentrar os esforços para o atendimento da população de renda até cinco salários mínimos. Ele poderia conceder 20% do financiamento para a população de renda de até dez salários mínimos e 80% dos recursos deveriam ser aplicados para as famílias de até cinco salários mínimos (moradores de cortiços, favelas, loteamentos clandestinos ou de aluguel em condições precárias).

### **3.3. I Conferência Municipal de Habitação e a Comissão Provisória de Habitação**

Em 2001, quando o PT assumiu novamente a Prefeitura Municipal de São Paulo, havia o Conselho do Fundo e o Fundo Municipal de Habitação, instituídos durante a gestão Maluf, mas não eram canais reais e representativos da participação da sociedade e sua capacidade de atuação era pequena. Ao mesmo tempo, os movimentos populares na área de habitação também estavam pulverizados na cidade e sua integração era restrita.

Apesar das limitações, o único instrumento de participação popular ainda era o Conselho do Fundo Municipal de Habitação, que sempre se restringiu a discutir os recursos e para onde ele se destinaria – recursos que nunca foram significativos em relação ao total de recursos disponíveis para a habitação. Não houve realmente uma relação direta entre a discussão do orçamento, as diretrizes dos programas habitacionais e da política desenvolvida pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Paulo e pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo. No sistema vigente, a participação popular, no conselho, era muito pequena e feita através de sorteio. Isto é, como as entidades populares tinham a possibilidade de ocupar duas vagas, a escolha das entidades a serem representadas dava-se por sorteio entre as diversas cadastradas. Essa maneira de seleção nunca foi de agrado dos movimentos de moradia e nem permitiu uma democratização do processo.

Uma vez que o instrumento de participação popular era limitado, propôs-se organizar a I Conferência Municipal de Habitação da cidade de São Paulo, o que já havia ocorrido em outros municípios, como Brasília, Belo Horizonte ou Porto Alegre.

O primeiro passo para a realização dessa conferência foi o estabelecimento de um setor de participação popular dentro da Sehab, com quatro integrantes que teriam o papel de coordenar e incentivar a participação popular bem como procurar atrair outros atores da sociedade envolvidos na área de habitação.

A realização de uma Conferência Municipal de Habitação numa cidade como São Paulo, com aproximadamente 11 milhões de habitantes, exigia a preparação de pré-conferências em todas as regiões. A discussão de quantas pré-conferências seriam necessárias foi algo difícil de definir. Chegou-se à conclusão de que

seriam necessários 15 encontros regionais, os quais tinham por objetivo fazer um diagnóstico dos problemas de cada região e enumerar as prioridades de cada uma. Somente depois é que se realizaria a I Conferência Municipal de Habitação na história da cidade de São Paulo.

As pré-conferências foram realizadas de 19 de maio a 22 de julho de 2001, e congregaram movimentos por moradias, sindicatos, cooperativas habitacionais, movimentos de moradores em favelas, moradores de rua, cooperativas de trabalho, representações profissionais, movimentos de moradores de cortiços, conjuntos habitacionais e loteamentos, moradores de áreas de mananciais, universidades, ONGs, entre outros. A pauta da discussão era: a política habitacional e programas prioritários; prioridades regionais e caracterização da demanda; mecanismos de participação popular; linhas gerais do orçamento para a habitação; descentralização administrativa; e eleição de delegados para a Conferência Municipal.

Esse processo contou com a participação de 22 mil pessoas. Para os organizadores esse número representou um sucesso, uma vez que comparativamente ao Orçamento Participativo de 2001, concentrado na área da saúde e educação, reuniram-se 35 mil pessoas, através de reuniões em 96 distritos da cidade. Na pré-conferência da regional de Guainazes havia mais de 200 associações, totalizando mais de 3 mil pessoas.

Houve uma plenária preparatória que precedeu a Primeira Conferência de Habitação, realizada no dia 12 de maio de 2001, no Auditório Prestes Maia da Câmara Municipal de São Paulo, com o objetivo de apresentar a metodologia do processo. As 15 pré-conferências regionais tiveram como estratégia envolver todos os segmentos que atuam na área de habitação na definição da política habitacional do município de São Paulo. Podiam

participar todas as pessoas, instituições, entidades e movimentos do município de São Paulo interessados na elaboração da Política Municipal de Habitação, na condição de delegados natos e eleitos, observadores e convidados. Em cada pré-conferência era eleito um delegado para cada dez participantes. Essa metodologia, no entanto, não permitiu, em grande parte dos casos, um maior debate, pois apenas as prioridades eram debatidas e os delegados eram escolhidos.

A I Conferência de Habitação do Município de São Paulo, organizada e convocada pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo e pela Cohab – Companhia Metropolitana de Habitação, foi realizada nos dias 3, 4 e 5 de agosto de 2001. Essa conferência constituiu-se num foro municipal de debates sobre o tema da moradia na cidade de São Paulo, organizado em 12 grupos de trabalho, e teve por finalidades deliberar sobre as linhas gerais da política habitacional; sobre os programas prioritários; sobre os mecanismos de participação popular; e sobre as prioridades orçamentárias. Foram também realizados três debates gerais: avaliação da implementação da Agenda Habitat pelo governo brasileiro; desafios na construção do direito à cidade; e a política, os programas e o orçamento para habitação dos governos municipal, estadual e federal.

Apesar do esforço de agrupar e atrair diferentes atores sociais, a maioria dos participantes relacionava-se aos movimentos populares. O número de integrantes de outros setores da sociedade foi muito baixo. A dificuldade de incorporá-los foi sentida desde o começo da preparação das pré-conferências. Essa dificuldade deveu-se, por um lado, ao rápido processo de execução das pré-conferências e, por outro, ao não-desenvolvimento de pré-conferências territoriais e temáticas, a exemplo de outras cidades brasileiras.

Participaram dessa I Conferência Municipal de Habitação 1.600 pessoas. Nela foi discutido o diagnóstico das pré-conferências e aprovadas as diretrizes do programa de habitação. O encerramento se deu com uma plenária geral de apresentação dos trabalhos dos grupos e aprovação das propostas, na qual houve a eleição de um colegiado para acompanhar a execução da política e a implementação dos canais de participação popular: a Comissão Provisória de Habitação, integrada por 65 membros.

### **3.4. A Experiência da Comissão Provisória de Representantes da Habitação**

A Comissão Provisória de Habitação era composta exclusivamente por representantes de movimentos populares. Estava previsto que ela existiria até a aprovação, pela Câmara Municipal, do projeto de lei de autoria do vereador Adriano Diogo, que propõe a instituição do Conselho Municipal de Habitação, alterando o projeto de lei anterior. A comissão provisória reunia-se a cada 15 dias, e discutia questões relacionadas ao orçamento municipal de habitação, programas habitacionais, demanda, destinação de recursos e plano diretor, entre outros.

Dado o grande número de membros (65), foi instituído que os representantes da comissão poderiam trabalhar em subcomissões: discussão, acompanhamento e execução do orçamento; favelas e regularização fundiária; loteamentos clandestinos; centro; e andamento da aprovação do projeto de lei do vereador Adriano Diogo na Câmara Municipal de São Paulo. A maioria das subcomissões se constituía de 10 a 12 pessoas que se reuniam de acordo com o andamento de cada uma delas.

Apesar da comissão provisória possuir unicamente representantes dos movimentos populares, cabe destacar que ela não era

composta por apenas um segmento da luta por moradia na cidade, como aconteceu no Conselho do Fundo, instituído na gestão Paulo Maluf, mas existiam na sua composição diversos representantes, entre eles os de favelas, de loteamentos, movimentos por habitação no centro da cidade, mutuários, representantes de mutirões. Procurou-se, assim, incorporar o que havia de mais representativo dos movimentos populares, seja dos movimentos de bairros seja de associações. Além desses, foram incorporadas, também, as organizações locais, as organizações de bairro e as federações que articulam o movimento comunitário de moradia.

Como a Comissão tinha caráter provisório, devendo funcionar até a aprovação do novo projeto de lei do Conselho e do Fundo Municipal de Habitação, existia o desafio de manter acesa a discussão da participação popular. Isso porque corria-se permanentemente o risco de esvaziamento, por falta de definição clara da função dessa comissão que, segundo a avaliação da UMM, estava sofrendo um desvio de função, pois estava deixando de ser uma instância de decisão e de poder para desempenhar a função de uma instância de comunicação entre a prefeitura e os movimentos. Além disso, as negociações envolvendo a política habitacional nunca foram travadas na comissão.

## **4. O Conselho Municipal de Habitação de São Paulo**

Em 1999, o vereador Adriano Diogo apresentou um projeto de lei propondo a criação de um Conselho Municipal de Habitação, o ponto de partida para a discussão sobre a natureza, atri-

buições, composição e funcionamento do atual conselho. Desencadeado a partir da Conferência Municipal de Habitação, esse processo envolveu uma ampla negociação entre o Executivo, os movimentos populares e o Legislativo.

Em setembro de 2002 o projeto de lei foi aprovado pela Câmara Municipal de São Paulo, sendo sancionado pela prefeita Marta Suplicy na forma de Lei nº 13.425. Tal lei propõe a alteração do Conselho do Fundo para um Conselho Municipal de Habitação de São Paulo mais amplo, o qual atuará em conformidade com os princípios consagrados no artigo 168 da Lei Orgânica do Município de São Paulo e artigo 2º do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001. Sua característica principal é ser deliberativo, fiscalizador e consultivo, bem como possuir como objetivos básicos o estabelecimento, acompanhamento, controle e a aprovação da política municipal de habitação. O Fundo Municipal de Habitação passa a ser gerido por esse conselho.

A Lei 13.425 tem como finalidade assegurar a participação da sociedade civil na criação, gestão dos recursos e implementação da política municipal de habitação. Sua elaboração teve a participação dos movimentos populares, garantida e conquistada através da I Conferência Municipal de Habitação. O princípio fundamental dessa nova proposta é que sua composição, diferentemente do Conselho do Fundo, deve guardar paridade em relação à representação do poder público, dos agentes do mercado e da sociedade civil. Nesse último caso, assegura a participação dos diferentes segmentos que representam as associações, organizações e movimentos populares de moradia. Esse conselho tem a composição tripartite de todos os atores que atuam na área da habitação. O que é um grande avanço com relação a outras propostas de conselho no Brasil.

O artigo 5 da referida lei define que o conselho será composto por 48 membros, assim distribuídos:

- 16 representantes do poder público, dos quais 13 são da Prefeitura Municipal de São Paulo (6 da Sehab, 2 da Cohab – SP, um da Sempla, um da Secretaria da Infra-Estrutura Urbana (Siurb), um da Secretaria de Finanças, um da Secretaria do Trabalho e um do Procentro), além de um representante da Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo, um da CDHU e um da CEF;
- 16 representantes de entidades comunitárias e de organizações populares ligados à área de habitação, eleitos de forma direta, no critério de proporcionalidade dos temas que envolvem as questões habitacionais;
- 16 membros de entidades do mercado, entre eles representantes de universidades, de categorias profissionais da área de habitação, dos sindicatos dos trabalhadores da construção civil, das associações ou sindicatos patronais do setor imobiliário existentes no município e das entidades que prestam assessoria na área habitacional, entre outros.

A cada conselheiro titular corresponderá um suplente que poderá ser de entidade diversa da que pertence o titular.

A elaboração dessa lei considera a necessidade de aprimorar o funcionamento do sistema municipal de habitação, com a instituição de um órgão deliberativo capaz de, em consonância com a política estadual e federal, estabelecer as prioridades dos projetos habitacionais. A Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sehab), responsável pela formulação da política municipal de habitação de interesse social, é ainda o órgão a que estão vinculados o Fundo Municipal de Habitação e o Conselho Municipal de Habitação.

Esse conselho também deliberará as diretrizes para a nova Conferência Municipal de Habitação, a ser realizada em 2003 e que deverá ocorrer a cada dois anos. Provavelmente, nessa nova conferência, deverá se procurar envolver outros atores da área de habitação que não foram contemplados na primeira conferência –durante os debates, as pré-conferências e a conferência em si – e não somente os movimentos populares, assessorias técnicas, organizações não governamentais e universidades, como ocorreu na I Conferência Municipal de Habitação em 2001.

Todo o conselho se reunirá em reuniões ordinárias convocadas a cada quadrimestre ou em reuniões extraordinárias, que deverão ser convocadas com anuência de maioria absoluta (dois terços) dos conselheiros. Para a gestão cotidiana do Fundo de Habitação, será eleita uma comissão executiva entre os conselheiros.

## **5. Limites e Desafios**

A complexidade, o tamanho da cidade, o déficit habitacional, bem como as características políticas e administrativas do município de São Paulo, trazem questões específicas que devem ser enfrentadas pelas forças sociais que integram o conselho. A seguir, apontamos alguns desses desafios.

### **5.1. O Caráter Deliberativo do Conselho**

Um conselho consultivo é, em geral, uma instância que ratifica ou pede esclarecimentos a respeito de definições de alocação de recursos e desenho de políticas que são construídas pelo Executivo, ou pelo Legislativo. Já um conselho deliberativo é a instância de promoção da política. A nova proposta aprovada em

setembro de 2002 corresponde à de um conselho que tem um caráter deliberativo, fiscalizador e consultivo (art. 2º).

A questão central de um conselho é se ele reúne condições para interferir de fato nas políticas e na alocação de recursos públicos. Se um conselho, mesmo sendo deliberativo, não tiver poder, sua atuação tende a ser inócua. Por outro lado, um conselho que consiga atingir a homologação de suas decisões – institucionalizando-as assim – é um instrumento eficaz de democratização da gestão habitacional.

É de se esperar que um conselho sem poder – consultivo ou deliberativo – seja esvaziado, pois as representações setoriais vão exercer seu poder de pressão nas instâncias que decidem o destino dos recursos, via Executivo, via Câmara Municipal, ou via Orçamento Participativo.

## 5.2. A Garantia da Participação

Talvez a mais importante das questões seja o desafio da construção e manutenção de um conselho de habitação que seja de fato democrático e participativo. Nesse sentido, os riscos podem vir do Estado ou do próprio movimento popular.

Os riscos advindos do Estado traduzem-se nos muitos exemplos de conselhos cuja existência é apenas *pro forma*, simulam uma estrutura participativa que de fato não é levada em conta. A falácia mais explícita é aquela na qual o prefeito constitui um conselho para receber verbas de programas federais e empossa como conselheiros seus parentes, amigos e colegas de partido. Mas há outras variantes, menos evidentes: conselhos de notáveis (onde não se leva em conta a procedência, a origem de classe ou os compromissos políticos dos conselheiros) e conselhos politicamente “loteados” (cuja composição repro-

duz o resultado da eleição, com os conselheiros representando os partidos).

Os riscos advindos dos setores populares revelam-se, por exemplo, quando a existência de um conselho faz os setores populares sentirem-se já representados, enfraquecendo a militância e esvaziando o seu poder de pressão. É importante que os movimentos populares tenham muito claro que o conselho não é um órgão que existe para defender os interesses dos movimentos. Ele é uma instância plural, de negociação, na qual todas as partes envolvidas devem estar preparadas para fazer concessões. Se esse ponto ficar claro para os líderes e as bases dos movimentos sociais, diminui-se o risco de desmobilização dos movimentos por conta da simples existência do conselho.

Ao mesmo tempo, atribuir toda a responsabilidade pelo funcionamento dos conselhos aos setores populares organizados é uma evidente injustiça. Tal funcionamento deve ser um compromisso do próprio Executivo, que tem o dever de viabilizar a estrutura do conselho e de fortalecer a participação. Mesmo porque, como percebemos no caso de Diadema, nem sempre os movimentos populares buscam os instrumentos mais democráticos para apoiar suas exigências.

Outra questão que pode representar dificuldades é o reduzido número de reuniões ordinárias do conselho, apenas a cada quatro meses, o que pode dificultar a participação social em alguns aspectos da política habitacional, que requerem uma gestão mais próxima. A pauta dessas reuniões quadrimestrais, em uma cidade de 10 milhões de habitantes, tende a ser imensa, o que coloca em questão a duração dessas reuniões, que podem se tornar extremamente exaustivas e, ainda assim, não esgotar as discussões. A Comissão Executiva, a ser escolhida entre

os conselheiros, acumula uma imensa responsabilidade nesse contexto, pois é ela a responsável pelo acompanhamento cotidiano do Fundo de Habitação.

### **5.3. Composição e Modo de Escolha dos Representantes**

Ao que parece, a composição tripartite – um terço de representantes do governo, um terço de representantes dos promotores de habitação (construtores, incorporadores, setores técnicos), e um terço de representantes dos beneficiários (movimentos populares, centrais sindicais) – tem sido a composição escolhida como adequada para um conselho de habitação, pois tem a potencialidade de envolver os setores mais importantes que interferem nessa questão (caso contrário alguns desses setores acabam “jogando contra” o conselho, pois não enxergam nele um espaço para a sua própria participação na gestão da política). Contudo, essa não é a única possibilidade. Existem conselhos com várias composições, todas elas com qualidades e problemas. O caso de Diadema é o mais radical: a composição do conselho é paritária, com metade dos representantes da prefeitura e metade dos movimentos populares. Não há, em Diadema, representantes de entidades empresariais ou profissionais no conselho. Mas essa composição, que pode ser correta em um município da região metropolitana, pode não ser adequada no município de São Paulo, onde os interesses de classe e do mercado imobiliário são muito mais acirrados. Haveria muito poder e muitos recursos em jogo em um conselho gestor de um Fundo de Habitação do Município de São Paulo, e esses setores dificilmente se conformariam em ficar de fora da representação.

No que diz respeito à composição do conselho, o número de conselheiros é uma questão importante. Conselhos muito grandes significam dificuldades de agenda e de articulação política. Por outro lado, em um município como São Paulo, onde há tantos interesses, tantas organizações setoriais e populares, reduzir muito o número de conselheiros é também temerário, pois corre-se o risco de deixar importantes forças políticas de fora do conselho – forças que, não se sentindo representadas, podem tentar esvaziar e desqualificar o conselho. Na proposta aprovada, o conselho possuirá 48 representantes, com 16 representantes de setores populares. Isso significa que as posições dos conselheiros, a serem levadas ao conselho, terão de passar por discussões no âmbito regional.

Quanto à estrutura do conselho, há que se questionar a respeito da presidência, normalmente desempenhada por um representante do Poder Público (secretário ou diretor de habitação), que poderia ser ocupada de forma alternada entre o Poder Público e a sociedade civil.

Outro ponto importante a questionar é o modo de escolha dos representantes da sociedade civil, em especial dos movimentos e das organizações de moradia. Eles podem ser indicados pelo governo ou pelas entidades com representação no conselho (nesse caso, há o problema da escolha das entidades que teriam representação), ou eleitos diretamente pelas entidades em pré-conferências ou por outras formas de representação democrática. Caso as escolhas sejam feitas pelo governo, corre-se o risco de manter uma falsa representação ou mesmo que ela seja clientelista. Uma maior representatividade da sociedade civil no conselho pode vir respaldada pelos avanços da escolha dos membros pelas próprias entidades de maneira transparente e democrática, a exemplo mesmo do que foi a eleição dos membros da comissão provisória, tirada da I Conferência Municipal de Habitação de São Paulo.

É importante ressaltar que a eleição direta, como está prevista no projeto aprovado, também envolve riscos, aliás, os mesmos que envolvem as eleições para cargos executivos ou legislativos: a possibilidade de distribuição de benefícios para os eleitores de determinado candidato; a oferta de transporte, facilitando o acesso de alguns eleitores ao local da votação; o abuso de poder político ou econômico.

#### 5.4. Os Recursos

Ao contrário de conselhos cuja existência e dotação orçamentária são garantidas institucionalmente, os conselhos de habitação não possuem ainda recursos assegurados nos orçamentos públicos municipais. Historicamente, a área de habitação não é entendida como política pública e este fato se expressa na falta de garantia de recursos públicos.

Um conselho ou uma política habitacional sem recursos é evidentemente um instrumento enfraquecido, restrito às eventuais fiscalizações e denúncias que reforçam um viés tecnocrático a ser evitado. Garantir a existência de um conselho de habitação eficaz passa, portanto pela existência desses recursos. Ou seja: se há dinheiro e se há poder é inevitável que as forças políticas e partidárias entrem na briga pelas políticas e investimentos a serem feitos na cidade. Essa disputa nem sempre é negativa, mas é sempre uma situação de risco. É uma situação que exige uma militância permanente dos setores populares para evitar abusos que – não podemos nos iludir – podem ocorrer mesmo com a existência de uma estrutura de participação.

No caso do município de São Paulo, que pela sua importância possui acesso a diversas formas de financiamento habitacional, e pela sua complexidade acaba articulando a política habi-

tacional em torno de diversos programas habitacionais, surge uma dificuldade a mais em relação aos recursos do Fundo de Habitação. Vários programas habitacionais – Guarapiranga, Billings, Cingapura, Monumenta – têm financiamentos específicos, até mesmo provenientes de fontes internacionais, os chamados “recursos carimbados”. A prefeitura, em prol da governabilidade desses recursos, pode querer deixar esses financiamentos fora do Fundo de Habitação, o que o acaba esvaziando. Entretanto, é possível e desejável encontrar um modelo de sistema municipal de habitação que possa incluir esses financiamentos na esfera da gestão do conselho, ainda que respeitando as rubricas específicas. A lei que cria o conselho aponta para essa direção (art. 3, § 4). Em qualquer situação, estejam os recursos dentro ou fora do fundo, é necessário garantir a gestão democrática e participativa de todos os programas.

É importante também se perceber que o papel do conselho vai além da simples definição da alocação dos recursos; inclui acompanhamento e fiscalização do empenho e utilização dos recursos, a tomada de decisões dentro das condicionantes de cada programa e financiamento, o desenho de estratégias gerais para a política, por exemplo, redirecionando os recursos “não-carimbados” para programas que não estejam contemplados por recursos desse tipo.

## **5.5. Outras Formas de Representação e Participação**

A democracia coloca ao alcance da sociedade dispositivos de acesso ao poder em graduações conforme o perfil dos representantes e da mobilização popular. A interface entre os diferentes canais políticos é problemática, tanto do ponto de vista da atri-

buição de competências quanto de sua gestão. Os Poderes Legislativo e Executivo têm seus representantes eleitos democraticamente e suas atribuições devem ser articuladas com as dos conselhos para não haver sobreposição de funções. E as resistências à instauração de um conselho de habitação com poder real têm vindo tanto do Executivo quanto do Legislativo, que nem sempre estão dispostos a partilhar o poder que possuem na definição dos investimentos em habitação.

A relação entre os conselhos e o Orçamento Participativo é uma questão importante a ser colocada e investigada, mas ainda aparece pouco no município de São Paulo, onde o Orçamento Participativo não tem grande tradição nem recursos. Contudo, em Porto Alegre, cidade onde a prática do Orçamento Participativo está consolidada, o problema aparece de forma clara. Quase todos os recursos de investimentos (que são expressivos, pois a cidade está saneada financeiramente) passam pelo Orçamento Participativo, que é a instância que o Executivo tem privilegiado nas últimas gestões. Nessa cidade, o conselho de habitação acaba esvaziado e “tecnocratizado”. Sem decidir sobre a alocação dos recursos, um conselho assume uma função mais técnica e afasta-se da participação dos movimentos populares. O Orçamento Participativo, entretanto, possui limites estruturais, pois opera anualmente, sem praticar estratégias e políticas de longo prazo. A identidade dos conselhos encontra-se na atuação em horizontes de tempo maiores e nas questões mais abstratas, justamente onde se impõe uma dificuldade à participação dos movimentos populares.

Um outro desafio fundamental que o momento atual coloca é a necessidade de articulação da política habitacional com a política de desenvolvimento urbano, exigida em lei pelo Estatuto da Cidade, recentemente aprovado. O estatuto prevê a instauração de Conselhos de Desenvolvimento Urbano, e o PL 2.710 prevê

que o Conselho Nacional de Habitação deverá ter suas decisões homologadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. Essa relação de complementação entre a política habitacional e a política de desenvolvimento urbano deve ser reproduzida nos níveis estadual e municipal, ainda mais se tratando de um município da complexidade como São Paulo, onde a desarticulação das políticas habitacional e de desenvolvimento urbano tem provocado tragédias ambientais e sociais. No caso de São Paulo, o Plano Diretor aprovado estabelece a criação do Conselho Municipal de Política Urbana.

Outro desafio específico de São Paulo é o da descentralização administrativa, item que está ainda em aberto na cidade. As subprefeituras terão ou não autonomia na definição de onde serão alocados os recursos? Caso as subprefeituras adquiram poder de fato, será necessário construir uma estrutura executiva para levar a cabo a política de habitação, em cada uma delas. Caso haja conselhos de representantes em cada subprefeitura, será necessário rever as atribuições do Conselho Municipal. Caso a descentralização não seja efetiva e as subprefeituras permaneçam como administrações regionais “ampliadas”, a Secretaria de Habitação continuará a ser o órgão definidor do destino dos recursos, e o Conselho Municipal de Habitação será a principal instância de participação popular e de interlocução com o Executivo.

## **5.6. Linguagem, Comunicação e Dinâmicas de Funcionamento do Conselho**

A linguagem corrente em um conselho é fundamental para o sucesso de um projeto de participação popular. Ela deve ser condizente com o repertório e as possibilidades de todos os

seus membros, principalmente para que os setores populares cheguem à mesa de negociação em pé de igualdade com os interlocutores de outros setores. Da mesma forma que o Legislativo e o Judiciário têm sua linguagem própria, um conselho deve se pautar por uma linguagem condizente com o repertório dos representantes, e não por uma linguagem técnica e excludente.

O problema da linguagem tecnocrática dos conselhos estende-se também a sua comunicação com o restante da sociedade. Como instrumento de participação popular, o conselho de habitação deve, por definição, estar em permanente contato com toda a sociedade e não apenas com os setores organizados. Em última instância, um conselho corre o mesmo risco que a Câmara de Vereadores de se isolar de suas bases originais.

Além disso, é importante lembrarmos que o tempo do poder público e dos técnicos é diferente do tempo dos setores populares. Muitas vezes, são necessárias consultas às bases e trabalhos de capacitação para que a população se posicione a respeito de determinados temas. Essas condicionantes devem ser consideradas quando pensamos em um conselho que pretende levar em conta efetivamente a opinião dos setores populares. Se necessário, o Poder Público deve disponibilizar a esse segmento uma assessoria técnica e/ou jurídica gratuita, para garantir a capacidade de os conselheiros populares se posicionarem em relação aos temas mais complexos.

O fato de o conselho pressupor uma linguagem adequada ao repertório dos conselheiros não significa que eles não devam se qualificar. Pelo contrário: quanto maior for a qualificação dos conselheiros e a sua familiaridade com as linguagens mais complexas do Executivo, Legislativo, Judiciário e da Universidade, mais capacidade eles terão de defender seus interesses e participar como

interlocutores ativos na política municipal – porque linguagem pode também ser traduzida em forma de poder. Isso coloca uma demanda clara, importante e permanente, de capacitação dos conselheiros na compreensão do significado das políticas públicas, dos direitos humanos, do funcionamento da máquina e do orçamento público.

## 5.7. Considerações Finais

Como se percebe, os desafios são muitos e a tarefa é multilateral: cabe aos conselheiros a manutenção e o fortalecimento de suas ligações com os setores que representam, cabe à sociedade zelar pela existência desses canais e cabe ao Executivo a garantia de recursos para que a comunicação com a sociedade se estabeleça, e também – o que é especialmente importante – a *garantia de acesso à informação* pelos setores populares. O conselho deve também garantir que os conselheiros tenham apoio técnico para ajudá-los no entendimento das questões complexas. A busca pela maior comunicação possível com os diferentes setores da sociedade significa abrir os conselhos às diferentes pressões e à possibilidade de uma real negociação em casos de conflito. Devem ser também efetivamente garantidos os recursos do fundo.

No Brasil, as políticas de habitação situam-se em um campo indefinido entre o dever do Estado e a ação do mercado sujeita unicamente às forças privadas. Essa indefinição provoca uma dificuldade estrutural para Estados e municípios que se propõem a encarar, de frente, o desafio das políticas habitacionais. A única fonte oficial de financiamento, o FGTS, é marcada por um paradoxo que reflete e reforça essa ambigüidade: seus recursos – que são dos trabalhadores e não do Estado – exigem rentabilidade, enquanto a Habitação de Interesse Social pressupõe

subsídios. Isso ressalta a necessidade da existência de um sistema de habitação estruturado em todos os níveis, para o qual já existem algumas propostas, destacando o Projeto Moradia, do Instituto Cidadania.

A situação transforma a habitação em um ponto estratégico para repensarmos o poder público. No vácuo da política federal, surgem vários agentes nos níveis estadual e municipal e emergem soluções diversificadas e inovadoras. Os Conselhos de Habitação e Desenvolvimento Urbano são elementos que surgem na tentativa de instaurar essas práticas e políticas de foco local. Onde foram efetivamente implementados (com seus atriutos e aderências em relação a agentes e dinâmicas de política urbana preexistentes), os conselhos elevaram o patamar da discussão sobre a habitação. Onde antes havia apenas a pressão reivindicativa, instaurou-se a negociação. Os conselhos podem assim interceptar o mecanismo da barganha política e instituir o diálogo público entre o Estado e a sociedade, imprimindo transparência às negociações e, portanto, dificultando os conchavos; podem também ser espaços de publicização da política e de diálogo dos movimentos populares com os outros setores da sociedade, assim como podem levar o poder público a aceitar novas vozes. Isso não significa que os movimentos populares tenham de abrir mão da pressão reivindicativa, que pode e deve até mesmo agir sobre o conselho. O movimento popular não pode se deixar cooptar pelo Estado nem se confundir com o conselho, ele deve manter sua autonomia. O conselho não é a instância de defesa por excelência das posições dos movimentos populares, mas uma mesa de negociações que está sob permanente risco político: risco de ter seus membros cooptados, de ser ignorada pelo Executivo ou pelo Legislativo ou mesmo de ter os seus recursos e poderes drenados.

Os riscos a que o conselho está permanentemente exposto podem ser vistos como a outra face de seu potencial. Afinal, qualquer situação de poder implica o risco de sua perda. Após tantos anos de lutas e concessões, a instauração de um conselho democrático e participativo no município de São Paulo não vai representar uma conquista definitiva para os movimentos populares ou para qualquer setor comprometido com a reforma urbana, mas sim a possibilidade de reestruturar o jogo político em termos mais favoráveis, porque se buscará a transparência e a representatividade dos diversos setores sociais.

# Anexo

## Lei que Institui o Conselho Municipal de Habitação de São Paulo

DOM de 03 de setembro de 2002 (terça-feira)

LEI Nº 13.425, DE 2 DE SETEMBRO DE 2002

(Projeto de Lei nº 352/99, do Vereador Adriano Diogo - PT)

*Regulamenta o artigo 168 da Lei Orgânica do Município de São Paulo e institui o Conselho Municipal de Habitação de São Paulo.*

MARTA SUPLICY, Prefeita do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei, faz saber que a Câmara Municipal, em sessão de 8 de agosto de 2002, decretou e eu promulgo a seguinte lei:

**Art. 1º** - Fica criado, no âmbito da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano, o Conselho Municipal de Habitação de São Paulo, que atuará em conformidade com os princípios consagrados no artigo 168 da Lei Orgânica do Município de São Paulo e artigo 2º do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

**Art. 2º** - O Conselho Municipal de Habitação tem caráter deliberativo, fiscalizador e consultivo e como objetivos básicos o estabelecimento, acompanhamento, controle e avaliação da política municipal de habitação.

**Art. 3º** - Compete ao Conselho Municipal de Habitação:

I - participar da elaboração e fiscalizar a implementação dos planos e programas da política habitacional de interesse social, deliberando sobre suas diretrizes, estratégias e prioridades;

II - acompanhar e avaliar a gestão econômica, social e financeira dos recursos e o desempenho dos programas e projetos aprovados;

III - participar da elaboração de plano de aplicação dos recursos oriundos

dos Governos Federal, Estadual, Municipal ou repassados por meio de convênios internacionais e consignados na SEHAB;

IV - fiscalizar a movimentação dos recursos financeiros consignados para os programas habitacionais;

V - constituir grupos técnicos, comissões especiais, temporárias ou permanentes, quando julgar necessário para o desempenho de suas funções;

VI - constituir comissão especial para organização de Conselhos Regionais de Habitação;

VII - estimular a participação e o controle popular sobre a implementação das políticas públicas habitacionais e de desenvolvimento urbano;

VIII - possibilitar ampla informação à população e às instituições públicas e privadas sobre temas e questões atinentes à política habitacional;

IX - convocar a Conferência Municipal de Habitação;

X - estabelecer relações com os órgãos, conselhos e fóruns municipais afectos à elaboração do Orçamento Municipal e à definição da política urbana;

XI - elaborar, aprovar e emendar o seu Regimento Interno;

XII - articular-se com as demais instâncias de participação popular do Município;

XIII - definir os critérios de atendimento de acordo com base nas diferentes realidades e problemas que envolvam a questão habitacional no Município.

**Art. 4º** - O Conselho Municipal de Habitação supervisionará o Fundo Municipal de Habitação, competindo-lhe especificamente:

I - estabelecer as diretrizes e os programas de alocação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação, de acordo com os critérios definidos na Lei nº 11.632/94, em consonância com a política municipal de habitação;

II - encaminhar e aprovar, anualmente, a proposta de orçamento do FMH e de seu plano de metas;

III - aprovar as contas do Fundo antes de seu envio aos órgãos de controle interno;

IV - dirimir dúvidas quanto à aplicação das diretrizes e normas relativas ao FMH nas matérias de sua competência;

V - definir normas, procedimentos e condições operacionais;

VI - fixar a remuneração do órgão operador do FMH;

VII - divulgar no Diário Oficial do Município as decisões, análises das contas do FMH e pareceres emitidos.

Parágrafo único - Para a função específica de acompanhamento da gestão do Fundo Municipal de Habitação será designada uma Comissão Executiva do Conselho, formada a partir dos seus membros.

**Art. 5º** - O Conselho Municipal de Habitação terá a seguinte composição:

I - 13 (treze) representantes da Prefeitura Municipal de São Paulo, sendo:

- a) Secretário Municipal da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB);
- b) Superintendente de Habitação Popular da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB);
- c) 3 (três) representantes da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB);
- d) Presidente da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP);
- e) 1 (um) representante da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP);
- f) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA);
- g) 1 (um) representante da Empresa Municipal de Urbanização (EMURB);
- h) 1 (um) representante da Secretaria de Infra-Estrutura Urbana (SIURB);
- i) 1 (um) representante da Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico (SF);
- j) 1 (um) representante da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade;
- k) 1 (um) representante da Comissão Procentro;

II - 1 (um) representante da Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo;

III - 1 (um) representante da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU);

IV - 1 (um) representante da Caixa Econômica Federal (CEF);

V - 16 (dezesseis) representantes de entidades comunitárias e de organizações populares ligados à habitação, eleitos de forma direta;

VI - 2 (dois) representantes de universidades ligados à área habitacional;

VII - 2 (dois) representantes de entidades de profissionais da área habitacional;

VIII - 1 (um) representante de entidades sindicais dos trabalhadores da construção civil;

IX - 3 (três) representantes das associações ou sindicatos patronais da cadeia produtiva da indústria da construção civil, existentes no Município;

X - 2 (dois) representantes de entidades que prestam assessoria técnica na área habitacional;

XI - 2 (dois) representantes de centrais sindicais;

XII - 2 (dois) representantes de ONGs que atuam na área habitacional;

XIII - 1 (um) representante de conselho de categoria profissional da área habitacional;

XIV - 1 (um) representante de conselho de categoria profissional do direito.

**Art. 6º** - A Comissão Executiva do Conselho Municipal de Habitação será formada a partir dos seguintes membros do Conselho Municipal de Habitação:

I - Secretário Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB);

II - Superintendente de Habitação Popular da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB);

III - Presidente da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP);

IV - 3 (três) representantes das entidades comunitárias e de organizações populares ligados à área habitacional;

V - 1 (um) representante das associações ou sindicatos patronais da cadeia produtiva da indústria da construção civil;

VI - 1 (um) representante de universidades ligado à área habitacional;

VII - 1 (um) representante das entidades de profissionais da área habitacional.

**Art. 7º** - O Conselho Municipal de Habitação, bem como sua Comissão Executiva, será presidido pelo Secretário de Habitação e Desenvolvimento Urbano, competindo-lhe:

I - representar legalmente o Conselho;

II - convocar e presidir as reuniões do Conselho;

III - publicar no Diário Oficial do Município a composição do Conselho Municipal de Habitação;

IV - cumprir e fazer cumprir seu Regimento Interno;

V - dirigir e coordenar as atividades do Conselho determinando as providências necessárias ao seu pleno desempenho;

VI - promover ou praticar atos de gestão administrativa, necessários ao desempenho das atividades do Conselho, de suas Comissões Temáticas e Grupos de Trabalho;

VII - emitir voto de desempate.

§ 1º - Caso o Presidente não convoque as reuniões ordinárias do Conselho nos prazos estabelecidos nesta lei, estas poderão ser convocadas por requerimento de, no mínimo, 50% mais um de seus membros.

§ 2º - A periodicidade das reuniões da Comissão Executiva serão estabelecidas em Regimento Interno.

**Art. 8º** - As funções dos membros do Conselho Municipal de Habitação e de sua Comissão Executiva não serão remuneradas, sendo seu desempenho considerado como de serviço público relevante.

Parágrafo único - A cada conselheiro titular corresponderá um suplente.

**Art. 9º** - O mandato dos membros do Conselho Municipal de Habitação indicados ou eleitos nos termos dos incisos V a XIV do artigo 5º será de dois anos, sendo permitida apenas uma reeleição consecutiva.

Parágrafo único - O mandato dos membros do Conselho Municipal de Habitação que compõem a Comissão Executiva do Conselho indicados ou eleitos nos termos dos incisos V a VII do artigo 6º será de dois anos, sendo permitida apenas uma reeleição consecutiva.

**Art. 10** - Os membros do Conselho e sua Comissão Executiva serão nomeados pelo Prefeito do Município de São Paulo, através de decreto, mediante indicação dos representantes do Poder Público e após a eleição dos representantes da sociedade civil.

**Art. 11** - As reuniões do Conselho Municipal de Habitação se instalarão com um quorum mínimo de 1/3 de seus integrantes.

**Art. 12** - As decisões do Conselho Municipal de Habitação serão tomadas com aprovação da maioria simples de seus membros.

**Art. 13** - As deliberações do Conselho Municipal de Habitação serão materializadas em resoluções que serão encaminhadas ao Secretário Municipal de Habitação para homologação.

§ 1º - A homologação será efetuada pelo Secretário Municipal de Habitação, no prazo máximo de 15 (quinze) dias úteis, a contar da data da deliberação.

§ 2º - Caso o Secretário Municipal de Habitação não homologue as deliberações do Conselho Municipal de Habitação no prazo estabelecido pelo § 1º, as mesmas deverão retornar ao Conselho, com prioridade, para discussão na próxima reunião, onde serão confirmadas ou reformuladas pela maioria absoluta dos conselheiros.

**Art. 14** - Compete à Secretaria Municipal de Habitação proporcionar ao Conselho Municipal de Habitação condições para o seu pleno e regular funcionamento, dando-lhe suporte técnico, administrativo e financeiro, garantindo a contratação de assessoria externa, quando necessário.

**Art. 15** - A Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Habitação será exercida pela Superintendência de Habitação Popular - HABI, da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, que propiciará o apoio técnico e administrativo ao Conselho, na forma determinada pelo Regimento Interno.

**Art. 16** - O Conselho Municipal de Habitação é órgão de deliberação plena e conclusiva, configurado pela reunião ordinária de seus membros, e que deverá ser convocada quadrimestralmente, sendo que suas regras de funcionamento serão estabelecidas em Regimento Interno.

Parágrafo único - As reuniões extraordinárias só poderão ser convocadas com a anuência da maioria absoluta dos conselheiros e por motivo fundamentado.

**Art. 17** - A constituição do Conselho Municipal de Habitação será feita no prazo de 90 (noventa) dias a partir da publicação da presente lei.

**Art. 18** - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se expressamente os artigos 12 e 13 da Lei nº 11.632, de 22 de julho de 1994.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 2 de setembro de 2002, 449º da fundação de São Paulo.

MARTA SUPPLY, PREFEITA

ANNA EMILIA CORDELLI ALVES,

Secretária dos Negócios Jurídicos

JOÃO SAYAD,

Secretário de Finanças e Desenvolvimento Econômico

ROBERTO LUIZ BORTOLOTTI,

Secretário de Infra-Estrutura Urbana

LUIZ PAULO TEIXEIRA FERREIRA,

Secretário da Habitação e Desenvolvimento Urbano

JORGE WILHEIM,

Secretário Municipal de Planejamento Urbano

MÁRCIO POCHMANN,

Secretário do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade

Publicada na Secretaria do Governo Municipal, em 2 de setembro de 2002.

RUI GOETHE DA COSTA FALCÃO,

Secretário do Governo Municipal

# Notas

---

<sup>1</sup> Ermínia Maricato, *Enfrentando desafios: a política desenvolvida pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo 1989/1992*. Tese (Livre-Docência), FAU-USP, 1997.

<sup>2</sup> Rosângela Dias Oliveira da Paz, *Fundo Nacional de Moradia Popular*, Tese (Dissertação de Mestrado), PUC-SP. p. 104.

<sup>3</sup> *Idem*, p. 117.

<sup>4</sup> *Idem*. p. 120.

<sup>5</sup> Os objetivos da Política Estadual de Moradia contemplam: programas habitacionais de interesse social para a população de baixa renda (rendimento igual ou inferior a dez salários mínimos), moradora em precárias condições de habitabilidade e em áreas com carência de infra-estrutura e ocupação desordenada do solo, em área rural ou urbana; promoção do desenvolvimento comunitário e valorização da cidadania; elaboração de projetos visando a melhoria e conservação do meio ambiente; benefício a populações de menor renda na definição do equilíbrio financeiro dos programas habitacionais; estabelecimento de critérios e mecanismos objetivos para avaliação e controle do desenvolvimento de projetos e programas habitacionais; descentralização das operações; criação de estoques de terras urbanas destinados à obstrução da especulação imobiliária e estímulo à expansão da malha urbana e às obras e serviços necessários de infra-estrutura, com planejamento ou investimento; promoção da integração entre a expansão da malha urbana, as obras e serviços necessários de infra-estrutura, seja com planejamento seja com investimentos; apoio e incentivo à pesquisa de desenvolvimento tecnológico referente à área habitacional em todos seus aspectos.

<sup>6</sup> Secretário de Estado da Habitação, que o presidirá; do Secretário de Estado do Planejamento; Secretário de Estado da Fazenda; Secretário do Emprego e Relações do Trabalho; Secretário de Assistência e Desenvolvimento Social; Secretário de Meio Ambiente; Presidente da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU; um representante da Caixa Econômica Federal; dois representantes de categorias profissionais da área da habitação; dois representantes de associações ou sindicatos patronais do setor imobiliário; dois representantes de sindicatos de trabalhadores na construção civil; 14 representantes de entidades comunitárias e organizações populares ligados à área habitacional.

<sup>7</sup> Texto elaborado segundo depoimentos de Antonia da Pádua (ex-conselheira) e Aderbal de Freitas (atual conselheiro).

<sup>8</sup> Texto elaborado sobre depoimento de Jorge Hereda, ex-Secretário de Habitação de Diadema.

<sup>9</sup> Solo Criado, ou Outorga Onerosa do Direito de Construir, é um instrumento que consta do Plano Diretor Municipal, estabelecendo um coeficiente máximo para edificação, além do qual o proprietário deve pagar à prefeitura uma quantia estabelecida conforme critérios previstos em lei. Os recursos provenientes do Solo Criado podem ser direcionados a um fundo municipal e utilizados segundo critérios também definidos por lei.



## Publicações Anteriores do Observatório dos Direitos do Cidadão

A primeira série dos Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão apresenta um balanço da evolução de cada uma das políticas sociais em São Paulo, tomando como referência o período de 1989 a 2000, correspondente às administrações de Luíza Erundina, Paulo Maluf e Celso Pitta.

- Caderno 1 Assistência Social – Avaliação da Política Municipal.
- Caderno 2 Educação – Avaliação da Política Municipal.
- Caderno 3 Saúde – Avaliação da Política Municipal.
- Caderno 4 Habitação – Avaliação da Política Municipal.
- Caderno 5 Criança e Adolescente – Avaliação da Política Municipal.
- Caderno 6 Orçamento – Avaliação da Política Municipal.