

A POLÍTICA HABITACIONAL DA CIDADE DE SÃO PAULO: O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Maria Ângela Noronha Serpa^{*}

Marisa Altomare Ariente^{**}

Rosa Elisa Mirra Barone^{***}

Sandra Rodrigues Nunes^{****}

Este trabalho registra a experiência da participação popular no âmbito da política de habitação proposta pela PMSP/ SEHAB-HABI / COHAB¹. A implementação das práticas de participação popular, com certeza, decorre da nova dinâmica iniciada pela Prefeitura do Município de São Paulo na formulação e vivência das políticas públicas, sobretudo na área da habitação e desenvolvimento urbano, cujo eixo está na instauração de um processo de permanente diálogo com sociedade civil.

^{*} Socióloga, Doutoranda em Serviço Social.

^{**} Socióloga, Doutora em Sociologia,

^{***} Socióloga, Doutora em Educação.

^{****} Assistente Social, Assessora do Programa de Participação Popular.

¹ Prefeitura do Município de São Paulo, Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Humano, Superintendência de Habitação Popular e Companhia Metropolitana de Habitação.

O registro da prática da participação popular constitui-se em um dos canais para a busca de soluções para os problemas urbanos. Para tanto, este estudo apresenta, primeiramente, algumas das diretrizes do governo da reconstrução², e aquelas definidas para a SEHAB / HABI / COHAB. A seguir, discute-se o conceito de participação popular e apresenta-se a emergência do setor de participação popular. Na seqüência, resgata-se o percurso feito até a 1ª Conferência Municipal de Habitação e a constituição da Comissão de Representantes da Habitação, aspecto que culmina apresentação do Conselho, do Fundo Municipal de Habitação (FMH), e na apresentação de sua Secretaria Executiva. Por fim, nas considerações finais, estão dispostas perspectivas e limites identificados quanto à efetiva atuação do Conselho.

GOVERNO DA RECONSTRUÇÃO –ALGUMAS DIRETRIZES DA POLÍTICA HABITACIONAL

A questão habitacional, tema recorrente na agenda de debates sobre políticas públicas e sociais do país, vincula-se à oferta de moradia digna e à construção da cidadania para milhões de pessoas. Esta temática emerge em um cenário marcado pela precarização das condições de vida e pelo crescimento dos problemas sociais relacionados com a sobrevivência cotidiana de grande parte da população. Decorrente das contradições do processo de urbanização, das mudanças da base de uma sociedade industrial para uma sociedade pós-industrial, bem como da desigualdade na distribuição de renda, este cenário vem impactando fortemente a ampliação das áreas periféricas da cidade e o crescimento de moradias precárias.

Estima-se para o Brasil o déficit habitacional de 5,6 milhões de moradias, 3,9 milhões nas zonas urbanas, aproximadamente. Para o Município de São Paulo, os dados mostram que em 1970, apenas 1% da população vivia em favelas. Dados de 2002 mostram que 10% da população de São Paulo vivem nas favelas - são 1.160.590 moradores vivendo em 2.018 favelas³. Outro dado significativo refere-se à presença dos loteamentos

² Governo da Reconstrução é o mote adotado na gestão da Prefeita Marta Suplicy (2001/2004).

³ Este dado, no entanto, não considera o conjunto da população que vive em condições precárias, tais como os inúmeros cortiços, população moradora nos baixos dos viadutos. Na cidade de São Paulo, estima-se que entre 182 mil (Pesquisa IBGE/2000) e 600 mil pessoas (Pesquisa Fipe/1994) vivam precariamente em cortiços insalubres (PAC – CDHU-SEADE, 2001). Em 113 viadutos e pontes vistoriados vivem aproximadamente 5.646 pessoas, em 1.164 residências (PMSP-SIURB/SAS/SEHAB/COHAB – Agosto de 2001).

irregulares e precários, marcados pela auto-construção da moradia. Os dados mais recentes⁴ indicam que 1.824.430 pessoas moram nestes loteamentos, em 439.412 domicílios.

A atuação das políticas públicas para a área da habitação não pode prescindir nem minimizar as situações de da pobreza e da miséria. De acordo com dados do IBGE (2003), ao longo do século XX, houve um significativo crescimento da riqueza do Brasil, no entanto, este movimento não foi acompanhado da distribuição. Os dados mostram que a concentração da renda é tão grande que, na passagem para o século XXI, o 1% mais rico dos brasileiros ganhava quase que o mesmo que os 50% mais pobres⁵. Ao mesmo tempo, é possível destacar que o Brasil encerrou o século XX com a sexta pior distribuição de renda do mundo. De acordo como o índice Gini, a concentração de renda no Brasil cresceu de 0,50 em 1960 para 0,63 em 1991⁶.

Qualquer solução habitacional deixará de lograr pleno êxito se, por exemplo, os problemas de acesso das famílias a fluxos de renda minimamente sustentáveis, deixarem de ser adequadamente resolvidos. Da mesma forma, a melhoria das condições de vida das populações excluídas não poderá abdicar, para a sua consumação efetiva, da resolução do problema habitacional. O acesso à moradia digna constitui uma das condições fundamentais para a conquista da cidadania e de um padrão adequado de desenvolvimento social.

Dentro deste quadro inserem-se os programas e projetos desenvolvidos ao longo dos últimos anos no âmbito da SEHAB / HABI / COHAB, que têm como princípios e diretrizes fundamentais garantir o direito à moradia digna como direito social; a participação da sociedade civil na definição, a gestão e controle da política habitacional; a articulação da política de habitação com as demais políticas públicas, considerando a qualidade de moradia por meio de indicadores sobre a infra-estrutura, equipamentos sociais e serviços coletivos da respectiva área.

Estes são princípios que estiveram presentes na 1ª Conferência Municipal de Habitação, no I Congresso pelo Direito à Cidade, no 1º Fórum Ibero-americano de

⁴ Dados sistematizados pelo CEM/CEBRAPE, a partir dos dados do IBGE 2000 e de cartografia digitalizada pela PMSP. Para detalhamento ver – PMSP/SEHAB, *Plano Municipal de Habitação* (versão preliminar), SP, julho de 2003.

⁵ IBGE *Estatísticas do Século XX*. RJ, 2003.

⁶ O índice Gini é usado mundialmente para mostrar a concentração de renda e sua variação vai de 0 a 1. Quanto mais próximo de zero, melhor é a distribuição. Quanto mais perto de 1, maior é a concentração. Em 1999 o índice Gini para o Brasil era 0,59 (Folha de São Paulo, *Especial 1, O Brasil do século 20*. SP, FSP, 30 de setembro de 2003).

Habitação, realizados em de 2001. A partir dos debates, diferentes propostas foram apresentadas considerando os ajustes urbanísticos, financiamento e a necessidade de um arranjo institucional.

No tocante às proposições urbanísticas foram destacados os seguintes aspectos: repovoamento da região central com diversidade social; reabilitação de bairros e urbanização de favelas e loteamentos; acompanhamento da auto-construção; contenção de novos assentamentos irregulares; preservação e recuperação ambiental; acesso à moradia digna para a população de baixa renda; intervenção integrada às políticas sociais; atuação interdisciplinar nas regiões de maior violência; criação de observatório urbanístico e social; recuperação do controle urbano e garantia de acessibilidade às pessoas portadoras de deficiências. Há também ênfase nos programas de mutirão por meio da auto-gestão.

As proposições para o financiamento envolvem, além do orçamento próprio do Município, de outras instâncias governamentais como: governo federal (Orçamento Geral da União - OGU / Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS), governo estadual (Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços - ICMS). As propostas têm como foco o OP – Orçamento-Participativo, as operações urbanas, a venda de potencial construtivo, a obtenção de imóveis por meio de execução fiscal, a diminuição do preço da terra com aplicação do Estatuto da Cidade⁷ e retorno das comercializações.

Quanto ao arranjo institucional as propostas voltaram-se para a criação do Conselho Municipal de Habitação e do Fundo Municipal de Habitação, para a criação do Conselho Municipal de Política Urbana e para a proposta de descentralização das Secretarias às Sub-Prefeituras⁸.

Outro mecanismo da gestão pública que tem impacto na condução da política habitacional é o Orçamento Participativo (OP)⁹, orientado pela participação popular e na

⁷ A Lei denominada Estatuto da Cidade estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana. Trata-se dos artºs, 182 e 183 da Constituição Federal (Lei Nº 10.257 de 10 de julho de 2001).

⁸ As Subprefeituras foram criadas pela Lei nº 13.399 de 01/08/2002. Desde 28/05/2003, com base na Portaria Intersecretarial nº 10/SMSP/SEHAB/03, a responsabilidade por grande parte do Atendimento Habitacional foi transferida às subprefeituras. Desde então cabe às subprefeituras o atendimento habitacional referente às seguintes situações: apoio habitacional, compra de moradia, compra de material, locação de imóvel, hospedagem, atendimento de casos de riscos de vida e suplementação ao atendimento habitacional. A SEHAB/HABI continua responsável pelo atendimento habitacional nos casos de remoção por obra pública.

⁹ O Orçamento Participativo, instituído em 2001, é um processo onde a população pode discutir e decidir sobre o orçamento e políticas públicas do município. Os temas debatidos foram saúde e educação. Em 2002 a participação no processo cresceu atingindo mais de 50 mil pessoas e os temas debatidos, além dos dois já

decisão pública sobre a melhor alocação dos recursos e das verbas do município para a produção de obras e serviços. É interessante notar que a adoção do mecanismo de OP como instrumento de gestão e de participação coloca desafios que dizem respeito à revisão das relações entre Estado e sociedade, sobretudo quanto aos processos decisórios e à introdução de mecanismos de deliberação pública na definição de políticas públicas. Assim, o OP recoloca o debate sobre o papel da participação enquanto dimensão concreta do pensamento democrático.

No ano de 2003 o OP contou com o suporte das 31 subprefeituras da cidade e com o processo de discussão dividido em dois ciclos: territorial e temático. Nos debates que focalizaram o aspecto territorial, com assembléias para decidir quais seriam as obras e os serviços que deveriam ser realizados em cada uma das regiões da cidade, nas áreas de saúde e educação, além da terceira área escolhida pela população. O ciclo temático promoveu o debate sobre os seguintes temas: saneamento ambiental e recursos hídricos, transporte e circulação, desenvolvimento econômico e geração de renda, cidadania, inclusão social e combate à pobreza, habitação e desenvolvimento urbano. Ocorreram diversas assembléias deliberativas e, também, uma assembléia intermediária pautada pela negociação. Ocorreram ainda seminários deliberativos, plenárias municipais, com os diferentes segmentos da sociedade civil.

Os princípios e diretrizes da SEHAB / HABI / COHAB se desdobram na implementação de diferentes programas que visam responder à demanda de habitação de interesse social do município¹⁰. A implementação e o desenvolvimento destes programas estão voltados para a articulação das políticas urbana e social. São propostas que integram as questões do desenvolvimento humano.

PARTICIPAÇÃO POPULAR: DA CONCEPÇÃO À PRÁTICA

O debate sobre a participação popular no Brasil já estava presente nos anos 30 e 40, com forte interface com o tema das políticas públicas. Observa-se, também, que este debate, com foco no conceito de participação popular, tem sido marcado por ambigüidades,

citados, foram: programas de melhoria de bairro, cultura, programas sociais e assistência social, habitação, abastecimento e transporte e obras viárias..

¹⁰ Sob a denominação de programa-chave apresentam-se os programas BAIRRO LEGAL e MORAR NO CENTRO e, como programa de suporte destaca-se a PROVISÃO HABITACIONAL. Cada um dos programas-chave, por sua vez, por meio de linhas de atuação definidas, conta com diferentes programas.

por usos políticos e ideológicos diversos, expressando diferentes perspectivas. Mesmo assim, é possível dizer, que a “participação popular compreende as múltiplas ações que diferentes forças sociais desenvolvem para influenciar a formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas e/ou serviços básicos na área social (saúde, educação, habitação, transporte, saneamento básico, etc.). Outros sentidos mais correntes de participação são a modernização, a integração dos grupos ‘marginalizados’ e o mutirão” (Valla, 1998:9).

Ainda, no que se refere à questão conceitual, com base em análise de Benevides¹¹, a participação popular “é a expressão da cidadania ativa e a realização concreta da soberania popular. É um princípio democrático, e não um receituário político, que pode ser aplicado como medida ou propaganda de um governo, sem continuidade institucional. É a possibilidade de criação, transformação e controle sobre o poder, ou os poderes, em vários níveis e instâncias. Por participação popular entendem-se diferentes modalidades de ação política e de mecanismos institucionais, mas o ator principal é sempre o mesmo: o povo soberano”.

Ao longo das últimas décadas, o tema da participação popular permaneceu presente na agenda de debates de diversos segmentos da sociedade civil, bem como das organizações governamentais e não governamentais e partidos políticos. À participação popular atribui-se uma força social imprescindível, sobretudo para fazer sair do papel as conquistas e impulsionar as mudanças necessárias e requeridas pela sociedade.

Ademais, a participação popular está referida a um conjunto de iniciativas que buscam a transparência das ações do governo, a política de inversão de prioridades e a abertura de canais de participação. A participação popular é um processo que se constrói e que tem a magnitude da criação de uma nova cultura política, oposta àquela de caráter excludente e autoritário criada e implementada pelas elites do país.

O debate sobre a participação popular assumiu diferentes dimensões, decorrentes do cenário socioprodutivo e político ao qual esteve associada. Além das demandas por serviços públicos – infraestrutura básica, ampliação da cobertura escolar, serviços de saúde, dentre outros, nos anos 70 a participação articulou-se diretamente à busca de transformações sociais e políticas no país, com a construção de uma sociedade democrática,

¹¹ Texto mimeografado sem data.

a partir do fim do regime militar e da volta de eleições livres, e o fortalecimento dos movimentos sociais.

Ao longo da década de 80 a conjuntura política construiu outras dimensões e demandas para a participação popular. Segundo Gohn (1998), o eixo temático da participação, neste cenário, teve como foco “a ocupação de espaços físicos para que se fizesse ouvir outras vozes além dos que estavam no poder, para que se democratizasse a sociedade incluindo a diferença. E este tipo de luta se concentrava em duas direções junto as administrações locais, como grupo de pressão junto aos governantes, e junto a representantes do legislativo federal, na busca de se construir uma nova institucionalidade para o país, que contemplasse novas leis, mais democráticas, que institucionalizasse os canais de participação. [] aquele processo era deflagrado a partir de movimentos e organizações da sociedade civil, principalmente os de caráter popular” (p. 25).

Já na passagem dos anos 80 para a década de 90, destacam-se as marcas e desdobramentos da globalização da economia e das políticas neoliberais que, não só intensificaram a desigualdade econômica, como redefiniram de modo significativo o terreno político-cultural no qual os movimentos populares articulam suas lutas. Dentre os inúmeros desdobramentos deste cenário, há que se destacar aqueles oriundos da nova conformação do trabalho, bem como a transição de um paradigma centrado na “distribuição”, para aquele que tem como eixo a “forma de vida”. Há ainda um amplo consenso entre estudiosos que temas de conflito social e político, como paz e desarmamento, proteção ambiental, definição e institucionalização dos papéis sexuais, direitos civis e direitos humanos, passam a dominar a cena (Offe, 1989).

Neste quadro, muitos e novos desafios se colocam à participação popular. As análises de Gohn (1998) reforçam a idéia de que a participação popular nos anos 90 esteve articulada à redefinição dos direitos, aos paradigmas que orientam a “nova era do social e da política”, cujo eixo centra-se em temas também globais. Ao mesmo tempo, estruturaram-se “ações a partir de redes associativas compostas por atores coletivos do tipo movimentos sociais, ONGs de variados tipos, entidades de classe que apóiam os setores populares, departamentos específicos das universidades e de alguns órgãos públicos que desenvolvem trabalhos em parceria com entidades populares voltados para a população, pequenas empresas organizadas sob a forma de cooperativas, etc.” (p.26).

Assim, como destaca Offe (1989), é possível dizer que estamos diante de novos campos de ação marcados por novos atores e por uma nova forma de racionalidade. Estas são questões têm seu lugar nos debates que ocorrem internamente aos órgãos governamentais.

Em síntese a participação popular articula-se a três grandes linhas de ação: distribuição de serviços básicos da área social; conquista dos direitos e a construção de uma institucionalidade com soberania.

A Participação Popular na SEHAB/HABI/COHAB

Na SEHAB / HABI / COHAB o tema da participação popular está vinculado à problemática da habitação popular e às demandas das camadas populares por moradia e, por suposto aos movimentos que tem a moradia como principal reivindicação. Neste início de século, no entanto, a demanda por moradia não aparece isolada, mas integra o rol de reivindicações quanto ao alcance das demais políticas públicas. Há ênfase na importância da participação ativa pautada no diálogo, na valorização dos coletivos com adoção de propostas para as diretrizes gerais de atuação de governo.

O Setor de Participação Popular foi criado pela atual administração visando intensificar e potencializar a participação dos movimentos populares na definição e fiscalização das políticas públicas na área habitacional. As questões da participação popular articulam-se com o tema da inclusão social e, nesta direção, destacam-se os seguintes objetivos: ■ propiciar a participação da população moradora e dos movimentos que lutam por moradia, bem como das universidades, ONGs e entidades empresariais, na definição das ações e prioridades e no controle social da política habitacional; ■ consolidar o Conselho Municipal de Habitação e demais instâncias de participação do setor como as Conferências Municipais de Habitação e o Orçamento Participativo; ■ articular as ações da política habitacional com os programas dirigidos à inclusão social através da geração de renda, emprego e capacitação dos grupos excluídos; ■ reservar parcela das unidades habitacionais de interesse social para o atendimento aos idosos e aos portadores de deficiências, físicas ou mentais.

A SEHAB / HABI / COHAB, por meio do Setor de Participação Popular e de HABI 2 (Diretoria de Trabalho Social), participou de reuniões do Fórum Paulista de Não Violência às Mulheres. Definiu-se, a partir das discussões desde o início do presente ano, uma parceria entre a SEHAB / HABI / COHAB e a Coordenadoria Especial da Mulher, vinculada à PMSP, com o objetivo de construir critérios de elegibilidade para as mulheres em situação de violência terem acesso a habitações populares. Esta iniciativa culminou na garantia de 5% do total dos atuais projetos do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) para as mulheres vítimas de violência, cabendo à Coordenadoria, em parceria com a Casa Eliane de Gramont, a responsabilidade pela seleção das candidatas. Este debate proporcionou uma reflexão para além dos limites do município de São Paulo.

Outro registro importante é a presença do Setor de Participação Popular no processo organizacional dos I e II Encontros de Conselhos da Cidade de São Paulo, ocorridos em 2002 e 2003, assim como dos cursos para conselheiros, organizados pela Coordenadoria de Participação Popular¹². Houve ainda o envolvimento direto do Setor de Participação Popular na 2ª Conferência da Cidade de São Paulo, coordenada pela SEHAB / HABI / COHAB. A Participação Popular também esteve presente no Seminário URBIS¹³, no Seminário sobre Favelas e, por iniciativa da SEHAB / HABI / COHAB e da Prefeitura Municipal de Santo André, ocorreu o 1º e o 2º Encontros Metropolitanos de Habitação, no ano de 2003.

A prática da participação popular apresenta especificidades no âmbito das Habis Regionais, COHAB e Resolo. São estas especificidades que respondem às demandas locais da população, ao recorte sócio-cultural e aos programas desenhados pela SEHAB / HABI / COHAB. Segundo um dos coordenadores do Setor de Participação Popular, “Habi tem um papel muito forte, porque é o departamento que mais dialoga com a população e conhece suas reivindicações. A COHAB ficou responsável por executar políticas. Habi é a porta de chegada das reivindicações e a porta de saída de vários programas. Por isso tem mais contato com a participação popular, pela sua própria atribuição - por meio das Habis regionais, os seus técnicos conversam com a população sobre a demanda de cada um dos projetos”. (Raimundo Bonfim).

¹² Coordenadoria de Participação Popular – CPP

¹³ URBIS – Feira e Congresso Internacional de Cidades.

Na mesma direção vai a avaliação de uma das diretoras regionais. Segundo ela, a participação popular é premissa e a essência do trabalho realizado por Habi Regional. Essa é a porta de entrada da Secretaria. Na Habi atende-se o indivíduo, os moradores de uma rua, uma associação, representantes de movimentos; interagimos com os setores de ponta de diversas secretarias, subprefeituras, que por sua vez criaram seus canais de participação. O conhecimento das forças sociais e políticas que atuam sobre a região é uma ferramenta e tanto para integrar esse indivíduo a agrupamentos mais amplos. Como somos o setor executor, ao realizar uma intervenção, seja ela de urbanização, de regularização, de remoção, interagimos com os moradores e associações já constituídas. Esse trabalho em alguns casos potencializa a organização inicial de um agrupamento. Em outros chega a rediscutir a gestão dessa junto aos moradores. (Ana Cristina Vellardi – Diretora de Divisão Técnica Habi Norte)

A 1ª CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E A COMISSÃO DE REPRESENTANTES

Logo no início da gestão do Governo da Reconstrução (2001-2004), a participação popular foi assumida enquanto pressuposto básico para a definição de políticas habitacionais, culminando, em 2001, com a 1ª Conferência Municipal de Habitação. Sua realização foi precedida por uma etapa de intensa preparação, que contou com a participação efetiva da SEHAB / HABI / COHAB como um todo. Foram realizadas 16 pré-conferências regionais, cujo objetivo foi diagnosticar os principais problemas de cada região e também definir as prioridades para cada uma delas. Realizadas entre maio e julho de 2001, as pré-conferências apontaram temas que deveriam ser priorizados e aprofundados por ocasião da 1ª Conferência: a regularização e urbanização de favelas; o levantamento e intervenção nos loteamentos e conjuntos habitacionais existentes; a necessidade de retomar o programa de mutirões com auto-gestão; o término das obras dos atuais mutirões e as obras do Prover; a priorização de programa habitacional para a área central; as intervenções em áreas de risco e de mananciais; a implementação do programa de locação social; a realização de melhorias e implementação de equipamentos públicos nos conjuntos habitacionais; o estabelecimento de programas específicos para idosos, portadores de deficiência, mulheres, população de rua; viabilização de assistência técnica e jurídica para as ações de participação popular. Foram mobilizadas perto de 22.333 pessoas na cidade,

aspecto que demonstra que a 1ª Conferência Municipal de Habitação, realizada na sequência, foi resultante de um amplo debate nas regiões da cidade e com os movimentos organizados de moradia.

A 1ª Conferência Municipal de Habitação, por sua vez, representou um marco na história da cidade, um exercício da democracia e do fazer coletivo expresso, especialmente, no debate e na definição do Conselho Municipal de Habitação. A Conferência contou com a participação de 2.233 delegados / as das diferentes regiões da cidade.

A dinâmica de trabalho privilegiou atividades em grupos que debateram e encaminharam propostas a partir do seguinte temário: Acesso à Terra, Provisão e Acessibilidade; Regularização e Legislação; Política de Subsídio, Contrato e Comercialização; Política para a Área Central e Locação Social; Bairro Legal, Urbanização de Favelas e Áreas de Risco; Programas Sociais, Pós-Ocupação e Trabalho Social; Orçamento, Prioridades e Demandas; Mecanismos de Participação Popular; Programa Alto Tietê. Houve também debates centrados em segmentos específicos da sociedade – mulheres e portadores de deficiências.

Foi definido que a Conferência seria realizada a cada dois anos, precedida por pré-conferências regionais, para sua preparação e articulação. A Conferência é a instância máxima de participação popular, tanto nos processos de elaboração e avaliação da política, quanto na definição das ações e prioridades do governo e da sociedade civil.

Com o objetivo de aprofundar os debates e implementar o Conselho Municipal de Habitação, aprovou-se na 1ª Conferência de Habitação a criação de uma Comissão Municipal de Representantes, Esta Comissão, composta por 65 representantes titulares e 65 suplentes, em conjunto com a SEHAB / HABI / COHAB, ficou responsável pelo acompanhamento da implantação das deliberações da 1ª Conferência, entre elas a proposta do Conselho e a coordenação do processo eleitoral. Na avaliação dos diferentes participantes, a 1ª Conferência Municipal de Habitação é um marco na política de habitação popular.

O CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

A luta pela constituição do Conselho de Habitação no município de São Paulo data de muitos anos. No final dos anos da década de 80, a proposta foi aprovada no âmbito do

FUNAPS (Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal). Em 1991, resultante de amplo debate envolvendo o Executivo e os movimentos populares, foi apresentado à Câmara Municipal, Projeto de Lei para a criação do Conselho de Habitação Popular. Nesse momento, foram destacados como objetivos: assegurar a participação popular na elaboração e execução da política municipal de habitação e o acompanhamento e fiscalização do orçamento para habitação. No entanto, o Projeto nunca foi aprovado.

O FUNAPS foi o primeiro fundo municipal voltado à habitação foi criado em 1979 como resultado da pressão da Igreja Católica, das comunidades de base e das organizações populares, incluindo a de favelados, dotando o setor responsável de um instrumento jurídico financeiro com maior capacidade de ação.

Com a lei nº 8906 de 27 de abril de 1979 e a sua regulamentação no decreto 15889 de 23 de maio de 1979, foi criado o FUNAPS (Fundo que recebeu o nome do setor público responsável por sua implantação). Essa lei permitiu que o município começasse uma atuação autônoma em relação ao governo federal por meio da viabilização de novas diretrizes para o financiamento da moradia popular.

A lei de criação do FUNAPS era muito clara em relação a dois aspectos fundamentais : a demanda a ser atendida era constituída pela população residente no Município de SP, que ganhava até 4 salários mínimos regionais e moradora de habitação considerada precária. Os recursos poderiam ser aplicados a fundo perdido.

Essas regras eram vantajosas, pois, além de colocar a Prefeitura como uma alternativa local para aqueles que não poderiam ingressar no S.F.H. (programa federal), a incluía legalmente com capacidade de buscar recursos, podendo captar outras receitas além do orçamento municipal, incluindo aí as do B.N.H. . Cabia à administração direta atender com seus recursos orçamentários a população com renda até 4 salários mínimos, por meio do FUNAPS e, à Cohab cabia o atendimento à população com rendimentos superiores ao critério anteriormente definido, com recursos do S.F.H. .

O FUNAPS teve papel preponderante na política habitacional do Município, e a cada novo governo as formas de utilização dos recursos do Fundo foram sendo ampliadas ou relacionadas. O FUNAPS sempre teve como apoio um Conselho gestor com a incumbência de aprovar os programas e as contas do Fundo. Apesar de deliberativo, seu papel foi quase sempre o de legitimar as decisões tomadas. O FUNAPS foi transferido para

a SEHAB e passou a ter uma função mais ampla, gerido por um Conselho de Notáveis que acompanhava e deliberava processos dos convênios firmados. Desse conselho faziam parte: Ruth Cardoso, Lúcio Kowarick e membros indicados pelos movimentos de habitação.

O FUNAPS, no entanto, esbarrava em seus objetivos restritos e, ainda, carecia de personalidade jurídica, isto é, não deveria ter em seu nome propriedades, empregados e equipamentos. Nem mesmo a aquisição de propriedades em nome da Prefeitura, e não em nome do FUNAPS, eliminava o problema relacionado com o repasse das unidades. Assim, foi enviado à Câmara Municipal um projeto de lei que ampliava as possibilidades de utilização dos recursos do Fundo, transformando-o em uma fundação, criando assim uma autarquia independente da administração direta, mas a ela ligada. Sem a maioria na Câmara, o projeto não teve andamento, e o FUNAPS continuou com seus problemas burocráticos e institucionais.

No último ano da gestão Luiza Erundina, após discussão com movimentos de moradia e os técnicos, foi montado um novo modelo de financiamento que mantinha em sua essência o pressuposto do subsídio, como forma de atendimento às famílias de baixa renda, mas trazia uma estrutura nova que deixava à população a decisão quanto a sua capacidade de comprometimento de renda. O beneficiário podia escolher dentre os planos existentes aquele que mais lhe convinha em termos de pagamento. Mesmo com essa facilitação, poucos contratos chegaram a ser assinados.

Em 1994, um ano após o início da gestão, o prefeito Paulo Maluf encaminhou à Câmara um projeto de lei extinguindo o FUNAPS e criando o Fundo Municipal da Habitação (F.M.H.), com a lei de nº 11632 de julho de 1994. Pautado na lei 4.320/64, o FMH, como disposto no artigo 7º, é “um fundo especial denominado Fundo Municipal de Habitação, junto à Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB/SP, destinado a apoiar e suportar financeiramente a Política Municipal de Habitação, com a finalidade de administrar a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social”.

Na época, no entanto, o foco da habitação estava centrado no projeto Cingapura e as decisões sobre os mutirões e outros possíveis programas habitacionais eram apenas circunstanciais. Nos anos subseqüentes, o F.M.H. sofreu várias alterações no segmento da população atendida e na conquista de recursos, além de transferi-los para a Cohab.

Além de torná-lo importante no planejamento habitacional, a prefeitura teria que abrir canais de participação popular aos movimentos interessados, como também democratizar as decisões tomadas por um Conselho constituído de representantes autênticos, eleitos e interessados na aplicação dos recursos.

Seus recursos podem vir do tesouro municipal, ou seja, dotação orçamentária, créditos suplementares, retornos e aplicações das operações, multas, correção e juros decorrentes de suas operações, de origem orçamentária da União e do Estado, empréstimos internos e externos entre outros. (a lei permitia também recursos advindos de operações interligadas, no entanto as operações interligadas foram consideradas inconstitucionais)

O parágrafo 1º do artigo 7º apresenta que o “Fundo Municipal de Habitação terá contabilidade própria, que registrará todos os atos e fatos a ele pertinentes, vinculada ao sistema contábil da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB/SP, na qual deverão ser criados e mantidos títulos e sub-títulos específicos para esta finalidade, de modo a permitir a apuração de resultados à parte, inclusive balanços anuais, devidamente auditados com apresentação de relatórios”.

O Fundo Municipal de Habitação, até 2002, era gerido por um conselho gestor composto por 10 membros, instituído por lei. Assim, até 2002, o único instrumento institucional de participação popular na área habitacional era o Conselho do Fundo Municipal de Habitação, formado por 10 membros, distribuídos da seguinte forma: 5 representantes da PMSP, 01 da indústria da construção, 02 de organizações comunitárias pró-moradias, 01 de entidades religiosas e 01 da universidade. A participação das organizações populares neste Conselho era pequena e não representava de maneira equilibrada a realidade da cidade.

O processo de instalação do Conselho Municipal de Habitação

A lei que instituiu o Conselho Municipal de Habitação, lei 13.425, de 02 de setembro de 2002, apresenta um conselho tripartite entre Estado, movimentos populares e sociedade civil, composto por 48 membros. Os membros do Conselho oriundos do Poder Público são indicados, mas os membros dos movimentos populares e os da sociedade civil são eleitos.

Para garantir a realização de um processo eleitoral transparente, democrático e representativo, foi instituída uma Comissão Eleitoral, que contou com a participação da sociedade civil e de organizações populares, e do poder público.

Esta comissão exerceu a função de coordenar o processo eleitoral, aprovando suas regras, procedimentos e calendário. Ao mesmo tempo, atribuiu-se a esta Comissão as tarefas de coordenar as medidas necessárias e a supervisão da instalação do CMH. Cabe registrar que todo o processo de instalação do Conselho proporcionou uma articulação continuada entre os diversos segmentos vinculados à área habitacional, aspecto este extremamente positivo e gratificante.

Entre outros temas a Comissão Eleitoral debateu e deliberou sobre as regras que norteariam o procedimento de eleição direta dos representantes de entidades comunitárias e organizações populares, eleições dos demais segmentos, a documentação necessária para a habilitação das entidades, assim como o julgamento de recursos das mesmas, o acompanhamento durante todo o período de inscrições das entidades, que ocorreu entre 18 de novembro e 05 de dezembro de 2002, o sorteio aberto para a escolha do número com os quais concorreram os 57 candidatos habilitados.

Os candidatos tiveram oportunidade de optar pelo registro do próprio nome, ou algum codinome. A digitação do número do candidato nas urnas eletrônicas possibilitou ao eleitor a identificação do candidato pela foto. A coordenação do processo eleitoral e a Secretaria Executiva, contaram com o envolvimento direto do Setor de Participação Popular.

Foi constituído um Grupo de Apoio, garantindo a participação e apoio das 31 Subprefeituras, subordinado diretamente à Comissão Eleitoral. As principais atribuições deste Grupo foram: sugerir os locais de votação para a eleição do Conselho; dar publicidade ao processo eleitoral; envolver o governo local no processo eleitoral; contribuir com infraestrutura física e recursos humanos para a realização da eleição; acompanhar e fiscalizar o dia da eleição.

As avaliações sobre este processo foram positivas, sobretudo por possibilitar a ampliação do debate no âmbito da Subprefeitura, maior participação dos movimentos sociais, bem como das pessoas que não participam de movimentos.

A eleição dos representantes de Entidades Comunitárias e de Organizações Populares foi realizada por meio de 450 urnas eletrônicas, nas 41 zonas eleitorais da cidade, contando com o apoio do Tribunal Regional Eleitoral.

A PMSP, mediante o Decreto nº 42.872 de 19 de fevereiro de 2003, autorizou a utilização de equipamentos municipais – escolas e prédios das subprefeituras -, para a realização da eleição do Conselho. Houve ainda a convocação de 1600 servidores municipais para dar suporte a eleição. Contou-se, neste momento, com o apoio do TRE e das Subprefeituras para a realização de treinamentos descentralizados para os servidores, totalizando 45 treinamentos no mês de março de 2003.

Nesta eleição votaram 31.871 pessoas, o que demonstra a centralidade do tema da habitação popular no município de São Paulo.

Para os demais segmentos não houve eleição, uma vez que o número de inscritos foi correspondente ao número de assentos no Conselho. São eles: universidades, entidades sindicais dos trabalhadores da construção civil, associações ou sindicatos patronais da cadeia produtiva, entidades de assessoria técnica, centrais sindicais e o conselho de categoria profissional do Direito.

Segundo alguns de seus representantes, este foi um momento particularmente positivo, uma vez que foi possível o debate e a articulação acerca das políticas habitacionais. Este debate resultou em ações consensuais no âmbito da participação no Conselho.

Sobre o Conselho Municipal de Habitação

O Conselho Municipal de Habitação é um canal institucionalizado de participação popular de caráter consultivo, deliberativo e fiscalizador. Assim, o Conselho tem como finalidade discutir, deliberar, estabelecer, acompanhar e controlar a política municipal de habitação.

O CMH é formado por 48 membros, cuja composição está referendada pelo princípio de guardar paridade em relação à representação do poder público e da sociedade civil, assegurando a participação dos diferentes segmentos que representam as associações, organizações e movimentos populares de moradia. Assim, 16 dos membros do CMH – 12 mulheres e 04 homens - são representantes dos setores populares (entidades comunitárias e

organizações populares ligadas à área da habitação), eleitos de forma direta; 16 são representantes do poder público e outros 16 são representantes da sociedade civil (universidades, categorias profissionais da área de habitação, sindicato de trabalhadores da construção civil, associações ou sindicatos patronais do setor imobiliário e entidades que prestam assessoria na área habitacional).

A atuação do Conselho Municipal de Habitação de São Paulo é pautada na Lei Orgânica do Município e no Artigo 2º do Estatuto da Cidade. De acordo com a Lei Municipal nº 13.425, sancionada em setembro de 2002, o Conselho passa a gerir o Fundo Municipal de Habitação, por meio de uma comissão executiva eleita entre os conselheiros. A Comissão Executiva do Conselho Municipal de Habitação é formada pelos membros do Conselho Municipal de Habitação¹⁴. É também da competência deste Conselho convocar e deliberar diretrizes para as Conferências Municipais de Habitação, bem como convocar reuniões ordinárias, trimestralmente, e extraordinárias.

A partir da constituição dos conselhos e, por suposto, do Conselho Municipal de Habitação, há uma elevação do patamar de discussão. Os conselhos podem interceptar o mecanismo de barganha política, instituir e garantir o diálogo público entre o Estado e a sociedade. Segundo a Assessora Técnica da HABI, o grande diferencial é o Conselho. Acho que isto é uma conquista do movimento, uma conquista até das pessoas que estavam brigando por um espaço que não só é legítimo como ele tem a legalidade. Não vai ser uma Administração que vai ter uma visão maior ou menor sobre participação popular que vai manter a legitimidade do Conselho. É uma lei. Está aí e tem uma função garantida. Esse é o grande diferencial: a forma como foi a eleição, O número de pessoas que participaram. Esse foi um processo histórico. E esse grupo da Participação Popular teve um papel fundamental para organizar, articular tudo, porque se eles fossem pessoas que não entendessem os movimentos e suas articulações, essa eleição poderia ser "furada". (Sandra Simões).

A instituição do novo Conselho tornou a necessidade de criação de uma estrutura específica para acompanhamento da gestão do Fundo Municipal de Habitação e de

¹⁴ São eles: a saber: 1) Secretário Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano; 2) Superintendente de Habitação Popular da SEHAB; 3) Presidente da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP); 4) 3 representantes das entidades comunitárias e de organizações populares ligados à área habitacional; 5) 1 representante das associações ou sindicatos patronais da cadeia produtiva da indústria da construção civil; 6) 1 representante de universidades, ligado à área habitacional; 7) 1 representante das entidades de profissionais da área habitacional.

preparação e acompanhamento de todas as atividades do Conselho ainda mais premente. Importante ressaltar que para a consolidação do Conselho Municipal de Habitação é necessário que canais estáveis de comunicação sejam estabelecidos internamente à Secretaria da Habitação. É nesse sentido que vem trabalhando a Secretaria Executiva do Conselho.

Assim, foi criado o Grupo de Apoio Técnico à Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Habitação, voltado especificamente para dar suporte técnico às atividades do Conselho Municipal de Habitação e para acompanhamento do Fundo Municipal de Habitação. São competências da Secretaria Executiva: levantar e sistematizar informações que permitam ao Conselho estabelecer as diretrizes e aprovar os programas do Fundo; acompanhar e avaliar os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos; executar as atividades técnico-administrativas; assessorar o presidente do Conselho nos assuntos referentes ao Fundo; garantir a emissão dos relatórios de acompanhamento da movimentação dos recursos do Fundo e do desempenho dos programas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de considerações finais e a partir dos aspectos apresentados, considerou-se que a fala dos diferentes atores deste processo está permeada por questões que impõem uma reflexão. Neste sentido, apresenta-se o depoimento do coordenador do setor de Participação Popular.

O setor de participação popular é uma novidade no setor público, possibilita ampliar o espaço dos movimentos mantendo sua autonomia. O setor faz interlocução entre os movimentos e o corpo de funcionários da SEHAB/HABI/COHAB. Os movimentos têm dificuldades para entender que a construção de moradia é resultado de discussões preliminares, elaboração de projetos, discussão e aprovação de projetos e licitação e execução de obras. Cabe à Participação Popular explicitar este percurso. Nesta gestão, deixamos de ser um projeto, uma idéia, para nos tornarmos um programa. Isso é marco para nós. Agora nós estamos muito afinados com os técnicos, o processo tem sido

muito bom. Muitos no início acharam que nós estávamos aqui para impedir que os movimentos chegassem até o secretário. Alguns ainda pensam que somos o “para-choque” do movimento. Mas não é isso. Quando alguém diz que virá falar com o secretário ou que vai fazer uma manifestação, não ficamos antecipando, não é esse o nosso papel, pelo contrário, às vezes é importante a pressão do movimento para que as coisas andem. No começo as pessoas não tinham a compreensão do que representava o setor de participação popular. Até pessoas pedindo um passe de ônibus eram encaminhadas para o nosso setor. Quando chegamos, apresentamos uma proposta para a secretaria, sobre as características que gostaríamos que o nosso setor deveria ter. A primeira coisa seria não cooptar os movimentos. Depois seria dar respeitabilidade a esse espaço. Não foi tudo como a gente queria, mas conseguimos dar um passo importante e envolver todo mundo da secretaria. (Benedito R. Barbosa(Dito) – Coordenador do Setor de Participação Popular).