



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – UFBA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO - EAUFB
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – NPGA
EIXO ACADÊMICO: DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

FLÁVIO SANTOS NOVAES

**SE CONSELHO FOSSE BOM... A EFETIVIDADE DELIBERATIVA DE
CONSELHOS MUNICIPAIS DE HABITAÇÃO NA BAHIA.**

Salvador
2016

FLÁVIO SANTOS NOVAES

**SE CONSELHO FOSSE BOM... A EFETIVIDADE DELIBERATIVA DE
CONSELHOS MUNICIPAIS DE HABITAÇÃO NA BAHIA.**

**Tese apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em
Administração, Escola de Administração,
Universidade Federal da Bahia, como requisito para
obtenção do grau de Doutor em Administração.**

**Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Elisabete Pereira dos
Santos**

Salvador
2016

Escola de Administração - UFBA

N935 Novaes, Flávio Santos.

Se Conselho fosse bom... A efetividade deliberativa de conselhos municipais de habitação na Bahia / Flávio Santos Novaes. – 2016. 326 f.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Elisabete Pereira dos Santos.
Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2016.

1. Política habitacional – Salvador (BA) – Estudo de casos. 2. Política habitacional – Vitória da Conquista (BA) – Estudo de casos. 3. Política habitacional – Camaçari (BA) – Estudo de casos. 3. Democracia deliberativa. 4. Administração municipal – Bahia. 5. Políticas públicas – Brasil. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 320.6

FLÁVIO SANTOS NOVAES

**SE CONSELHO FOSSE BOM... A EFETIVIDADE DELIBERATIVA DE
CONSELHOS MUNICIPAIS DE HABITAÇÃO NA BAHIA.**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia. Área de Concentração: Organização, Poder e Gestão.

Aprovada em 31 de maio de 2016.

Maria Elisabete Pereira dos Santos – Orientadora _____
Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas, São Paulo-SP
Universidade Federal da Bahia

Inaiá Maria Moreira de Carvalho _____
Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo, São Paulo-SP
Universidade Federal da Bahia

Élvia Mirian Cavalcante Fadul _____
Doutora em Urbanismo pela Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne, França
Universidade do Salvador

José Antônio Gomes de Pinho _____
Doutor em Regional Planning pela University of London, Inglaterra
Universidade Federal da Bahia

Arlete Moyses Rodrigues _____
Doutorado em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo, São Paulo-SP
Universidade Estadual de Campinas

A
Fátima, companheira de longa jornada, pelo apoio e incentivo.
Victor, pelo otimismo com o presente e o futuro.

AGRADECIMENTOS

Enfim, chega o momento de olhar para trás, ver o caminho percorrido e lembrar de todos aqueles que contribuíram de algum modo com o trabalho que se conclui.

À Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), pelo apoio incondicional para a realização do doutorado, com a liberação das minhas atividades profissionais e com a cessão de bolsas pelo seu Programa de Bolsas, condição fundamental para o desenvolvimento das minhas pesquisas nos municípios de Salvador, Camaçari e Vitória da Conquista. Em especial, agradeço às colegas da Gerência de Recursos Humanos, solícitas às demandas durante o período do afastamento. Também sou grato às servidoras da Gerência de Pós-Graduação, pela presteza, gentileza e profissionalismo.

À Professora Maria Elisabete Pereira dos Santos, minha orientadora, agradeço pelo apoio e confiança que se estende desde o período do mestrado.

Às Professoras Inaiá Carvalho e Élvia Fadul, pela leitura atenta e pelas preciosas orientações no momento da qualificação. Suas críticas e sugestões foram essenciais para a realização deste trabalho.

Ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA), da UFBA, pelo ambiente acadêmico motivador, o apoio, a busca constante pela melhoria do Programa, pelo aprendizado com seus professores e pesquisadores e pela cordialidade dos servidores. Em especial, agradeço Anaélia Almeida e Dacy Andrade, pela eficiência e cordialidade.

A todos os entrevistados, que generosamente cederam parte do seu tempo para colaborar com a pesquisa e ajudaram a entender melhor a complexidade da participação social junto à gestão pública municipal.

Aos familiares que ficaram privados da minha presença ao longo desses anos, mas entenderam minhas razões e me apoiaram.

Àqueles, por fim, que não mediram esforços em apoiar e incentivar, que compreenderam minhas dificuldades e sempre estiveram ao meu lado para ajudar superá-las. Fátima, companheira inseparável de todas as minhas jornadas, a todo tempo estimulou e deu forças para continuar. Sua presença é fundamental em minha vida. Victor irradia otimismo e esperança, nossa convivência me faz uma pessoa melhor, me ensina a ser pai.

Havia aqui várias ocupações, que eles chamam de invasões e na verdade são ocupações. Invade-se aquilo que está ocupado!

Josafá Sousa Farias. Fundador e Ex-Coordenador do Movimento de Moradia de Vitória da Conquista.

NOVAES, Flávio Santos. Se Conselho fosse bom... A efetividade deliberativa de conselhos municipais de habitação na Bahia. 326 f. 2016. Tese (Doutorado) - Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

RESUMO

Esta pesquisa analisa a efetividade deliberativa de conselhos gestores de habitação em três municípios baianos: Salvador, Vitória da Conquista e Camaçari. Para tanto, recorre a técnicas qualitativas como entrevistas, pesquisa documental e observação, e se classifica como um estudo de caso múltiplo. O estudo discute os limites da democracia representativa brasileira, ainda com traços autoritários, conservadores e centralizadores do Estado, apesar dos esforços de movimentos sociais e de gestores públicos para ultrapassá-los, introduzindo instituições participativas na gestão pública. Para compreender os meios de ampliação da democracia representativa e o papel que os conselhos municipais de habitação podem exercer, este estudo utiliza conceitos como democracia participativa e deliberativa, deliberação pública e efetividade deliberativa. O objetivo é avaliar a efetividade deliberativa dos conselhos municipais de habitação, mediante a deliberação, aprovação e fiscalização de políticas públicas que supostamente contribuiriam para a universalização do direito à moradia e a solução de sérios problemas habitacionais dos municípios. Foram utilizadas categorias de análise como o contexto de criação desses fóruns e a ação da gestão municipal para assegurar seu caráter deliberativo, a ação de representantes da sociedade civil nas discussões e deliberações, a influência de interesses do capital imobiliário e da construção civil sobre as políticas municipais de habitação, e os efeitos das políticas habitacionais das esferas federal e estadual sobre as políticas municipais e os seus conselhos. Os resultados da pesquisa indicam que os conselhos de habitação não apresentam efetividade deliberativa na universalização do acesso à moradia de interesse social, pois carecem do apoio de gestões municipais, que não liberam recursos financeiros para os fundos de habitação, não convocam regularmente as reuniões ou não implementam integralmente suas deliberações. Os conselhos gestores e as políticas locais de habitação sofrem a influência indireta de interesses do capital imobiliário e da construção civil, interessados em projetos padronizados e de grande porte, a despeito de projetos diversificados de requalificação urbana em comunidades carentes. Os conselhos de habitação também perdem sua capacidade deliberativa quando os municípios dependem de transferências de recursos e se resumem à mera operacionalização de políticas habitacionais aprovadas por outros entes da federação. Assim, o caráter deliberativo dos conselhos de habitação é comprometido pelos resquícios autoritários e centralizadores do Estado brasileiro, pelo controle desses fóruns por representantes da gestão municipal, nem sempre comprometidos com sua democratização e com o seu fortalecimento, revelando uma assimetria de poder e de recursos, o despreparo técnico e político de conselheiros que representam segmentos da sociedade civil. Esses fatores impedem o avanço em direção a uma democracia participativa ou deliberativa, configurando o que conceituo como pós-participativismo na gestão pública.

Palavras-chave: Deliberação pública. Efetividade deliberativa. Conselhos de Habitação.

NOVAES, Flávio Santos. Se Conselho fosse bom... A efetividade deliberativa de conselhos municipais de habitação na Bahia. 326 f. 2016. Tese (Doutorado) - Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

ABSTRACT

This research analyzes the deliberative effectiveness of housing councils in three municipalities in Bahia: Salvador, Vitória da Conquista and Camaçari. In order to accomplish this, it uses qualitative techniques such as interviews, documentary research and observation, and is classified as a multiple case study. This study discusses the limits of Brazilian representative democracy, still with authoritarian traits, conservative and centralized state, despite the efforts of social movements and public managers to overcome them, introducing participatory institutions in public administration. To understand the expansion of means of representative democracy and the role that municipal housing councils can exercise, this study uses concepts such as participatory and deliberative democracy, public deliberation and deliberative effectiveness. The objective is to evaluate the deliberative effectiveness of housing councils through deliberation, approval and monitoring of public policies that supposedly contribute to the universal right to housing and the solution of serious housing problems of municipalities. Further, categories of analysis were used as the context of creating these forums and the action of municipal management to ensure its deliberative character, the action of civil society counselors in their discussions and deliberations, the influence of interests of real estate capital on municipal housing policies, and the effects of housing policies at the federal and state levels on municipal policies and their councils. In addition, research results indicate that housing councils do not have deliberative effectiveness in universal access to housing of social interest because they lack the support of municipal administrations, which do not release budget for housing funds, do not regularly convene meetings or do not fully implement its deliberations. The management councils and local housing policies suffer the indirect influence of real estate capital interested in standard designs and large scale projects, despite diverse projects of urban regeneration in disadvantaged communities. Also, Housing councils lose their deliberative capacity when municipalities rely on funds transfers and reduce to mere operationalization of housing policies adopted by other federal entities. Thus, the deliberative character of housing councils is committed by Brazil's authoritarian remnants; the control of these forums by representatives of the municipal administration, not always compromised to democratization and its strengthening, revealing an asymmetry of power and resources, and civil society counselor's lack of technical and political skills. These factors thwart progress toward a participatory or deliberative democracy, setting up what I conceptualize as 'pós-participativismo' in public management.

Keywords: Public deliberation. Deliberative effectiveness. Housing councils.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 LIMITES DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E A EXPECTATIVA DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA	21
2.1 UMA EXPECTATIVA DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA NO BRASIL	35
2.2 DELIBERAÇÃO PÚBLICA E EFETIVIDADE DELIBERATIVA	50
3 A URBANIZAÇÃO CONCENTRADORA E EXCLUDENTE E A LUTA PELA SUA DEMOCRATIZAÇÃO	56
3.1 A URBANIZAÇÃO CONCENTRADORA E EXCLUDENTE EM MUNICÍPIOS BAIANOS	75
4 REDEMOCRATIZAÇÃO, INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E CONSELHOS DE HABITAÇÃO	86
4.1 CONSELHOS MUNICIPAIS DE HABITAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL	87
4.2 TRANSIÇÃO CONSERVADORA NO ESTADO DA BAHIA	113
5 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS	128
6 EFETIVIDADE DELIBERATIVA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE HABITAÇÃO NA BAHIA	141
6.1 CONSELHO DO FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE SALVADOR	142
6.1.1 O contexto sociopolítico de criação do conselho de habitação e a ação da gestão municipal sobre o fórum deliberativo	145
6.1.2 Ação dos conselheiros representantes da sociedade civil em defesa da efetividade deliberativa do conselho e em defesa da moradia	171
6.1.3 A influência de interesses do capital imobiliário e da construção civil sobre a deliberação pública e a formulação de políticas municipais de habitação	181

6.1.4 Influência de políticas públicas de moradia gestadas nas esferas estadual e federal sobre a deliberação dos conselhos de habitação	189
6.2 – O CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO POPULAR DE VITÓRIA DA CONQUISTA	199
6.2.1 O contexto sociopolítico de criação do conselho de habitação e a ação da gestão municipal sobre o fórum deliberativo	203
6.2.2 Ação dos conselheiros representantes da sociedade civil em defesa da efetividade deliberativa do conselho e em defesa da moradia	230
6.2.3 A influência de interesses do capital imobiliário e da construção civil sobre a deliberação pública e a formulação de políticas municipais de habitação	245
6.2.4 Influência de políticas públicas de moradia gestadas nas esferas estadual e federal sobre a deliberação dos conselhos de habitação	249
6.3 CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE CAMAÇARI	257
6.3.1 O contexto sociopolítico de criação do conselho de habitação e a ação da gestão municipal sobre o fórum deliberativo	263
6.3.2 Ação dos conselheiros representantes da sociedade civil em defesa da efetividade deliberativa do conselho e em defesa da moradia	273
6.3.3 A influência de interesses do capital imobiliário e da construção civil sobre a deliberação pública e a formulação de políticas municipais de habitação	279
6.3.4 Influência de políticas públicas de moradia gestadas nas esferas estadual e federal sobre a deliberação dos conselhos de habitação	282
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	290
REFERÊNCIAS	303
APÊNDICE A – Bionotas dos entrevistados	322

1 INTRODUÇÃO

A presente tese integra o âmbito das discussões sobre os novos fóruns participativos ou instituições participativas (IPs) criados no Brasil nas últimas décadas, no contexto da redemocratização iniciada nos anos 1980, em especial os conselhos gestores de políticas públicas (saúde, educação, habitação, etc.), audiências públicas, conferências, orçamento participativo (OP) e outros, e os seus impactos sobre a gestão pública municipal. A partir dos conceitos de democracia deliberativa, deliberação pública e efetividade deliberativa, este estudo trata de algumas experiências participativas na gestão pública brasileira e analisa a efetividade deliberativa de conselhos gestores de habitação de municípios baianos, no tocante às políticas habitacionais de interesse social, isto é, destinadas para a população nas faixas de renda entre zero e três salários-mínimos.

Este estudo considera que a sociedade brasileira apresenta uma democracia representativa marcada por limitações que resultam de uma precária cultura democrática, gestada por uma política republicana patrimonialista, clientelista, excludente e autoritária, responsável por aprofundar históricas desigualdades socioeconômicas e políticas.

Essa herança foi agravada por interrupções na vida democrática por duas ditaduras no século XX, com reflexos no tipo de Estado e na gestão pública que se desenvolveu no país, onde se notam o *deficit* de cidadania e evidências do autoritarismo, da centralização do poder, da burocratização e de outros vícios. A redemocratização iniciada nos anos 1980, em que pese ter conquistado algumas garantias para o desenvolvimento da cidadania, não alcançou o patamar pelo qual lutaram, e ainda lutam, diversos segmentos da sociedade civil, o que traz à tona a necessidade de discutir o aprofundamento do modelo democrático existente e buscar alternativas que fortaleçam instrumentos capazes de ampliar práticas democráticas na sociedade e na gestão do Estado.

Por essas razões, torna-se pertinente discutir as possibilidades de aprofundar a democracia representativa por meio da incorporação de fóruns que sinalizem para modelos

políticos mais amplos, a exemplo da democracia participativa e da deliberativa.

A atuação junto à gestão pública de fóruns como os conselhos municipais de habitação, no sentido de discutir, propor, deliberar e fiscalizar políticas públicas que apontem para a universalização da moradia social, resulta de um contexto de urbanização acelerada entre os anos de 1940-1980, que produziu um “modelo excludente e concentrador”. (ROLNIK, 2006) Esse modelo de urbanização gerou um cenário onde aparenta existirem duas cidades, uma parte legal, rica e dotada de infraestrutura urbana, e outra parte ilegal, pobre, carente de serviços básicos, o que remete ao debate sobre a necessidade de políticas públicas inclusivas oriundo da agenda da reforma urbana nos anos 1990. (ROLNIK, 2006)

No campo da política urbana, a luta pela sua democratização tem sido marcada por diversas ações da sociedade civil, a exemplo da mobilização do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), desde os anos 1980, que resultou na inclusão, no texto constitucional, de normas de interesse social para regular o uso da propriedade urbana.¹ Além disso, a Constituição Federal de 1988 definiu a política urbana como responsabilidade do município, que deve assegurar as funções sociais da cidade, o desenvolvimento dos cidadãos e o ordenamento territorial. Mesmo assim, somente em 2001 seria aprovado o Estatuto da Cidade,² sinalizando com instrumentos relativos “[...] ao governo democrático da cidade, à justiça urbana e ao equilíbrio ambiental”. (MARICATO, 2010, p. 5)

Na política habitacional, os esforços para reverter ou minorar os históricos problemas relacionados à moradia, em especial da população situada nas menores faixas de renda, foram travados paralelamente à luta pela reforma urbana. Com a nova Constituição (1988), movimentos sociais e populares ligados à luta pela moradia digna passaram a exercer maior pressão sobre os gestores municipais no sentido da aprovação de programas específicos para os problemas dessa área. Além disso, nos anos 1990, administrações municipais comprometidas com a bandeira da reforma urbana e da moradia digna iniciaram políticas públicas visando alternativas aos problemas da área, a exemplo de Belo Horizonte, Diadema, Recife, Porto Alegre, São Paulo, dentre outras.

Estudos sobre essas experiências (CYMBALISTA, 2000; CYMBALISTA; MOREIRA, 2002; DONAGHY, 2013) revelam que nem todas as tentativas de implantar uma política municipal de habitação com características democráticas e voltada para a solução dos problemas de moradia de setores carentes da sociedade alcançaram sucesso ou tiveram sua

¹ Especificamente, os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, de 1988.

² Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001.

continuidade assegurada. Em parte, esse insucesso decorreu da ausência de um instrumento legal que regulasse a política urbana e de recursos públicos específicos para a habitação. Somente com o Estatuto da Cidade (2001) e outros instrumentos as políticas públicas de habitação sofreriam mudanças significativas.

O Estatuto da Cidade estabelece normas de regulação da propriedade urbana que levam em consideração o bem coletivo, o bem-estar da população e o equilíbrio ambiental. A política urbana deve garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, respeitar a gestão democrática por meio da participação da população e de entidades representativas e assegurar a cooperação entre governos, iniciativa privada e demais setores da sociedade. Para o presente estudo, o foco está na gestão democrática das cidades, especificamente da política habitacional, que pode se dar por meio dos conselhos gestores de habitação, de debates, audiências e consultas públicas, bem como através de conferências sobre habitação, iniciativas populares de leis, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.³

Para pesquisar as possibilidades de efetividade deliberativa dessas instâncias participativas, serão estudadas experiências de gestão da política habitacional de interesse social em três dos municípios de maior população no estado da Bahia (Salvador, Vitória da Conquista e Camaçari), considerando que, em tese, os municípios de porte médio e grande têm maiores condições de investimento, de estruturação de sua máquina administrativa e de funcionamento de instituições participativas.⁴ Desse modo, a proposta é avaliar a capacidade de os conselhos municipais de habitação incorporarem novas práticas e instrumentos democráticos oriundos do Estatuto da Cidade (2001) e enfrentarem a “persistência de um modelo de desenvolvimento urbano excludente e predatório”. (ROLNIK; KLINK, 2011)

A proposta do presente estudo é confrontar diferentes práticas de gestão das políticas habitacionais dos três municípios, avaliando a atuação de segmentos da sociedade civil nos conselhos municipais em relação às políticas de habitação de interesse social, no período de 2001 a 2015. Esta análise objetiva identificar a utilização dos instrumentos democráticos de gestão urbana e será desenvolvida com base no conceito de efetividade deliberativa, tendo por referência autores como Almeida e Cunha (2011), Cunha (2007), Pires (2011), dentre outros.

³ Artigo 43 do referido Estatuto.

⁴ O município de Feira de Santana, com a segunda maior população do estado, não foi incluído no estudo porque não apresentava Conselho Municipal de Habitação funcionando regularmente no período pesquisado, segundo informação verbal obtida, via telefone, em 09.05.2013, junto a representante da Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária.

Nesta perspectiva, este estudo busca responder à seguinte questão: Qual a efetividade deliberativa dos conselhos gestores de habitação nos municípios de Salvador, Vitória da Conquista e Camaçari (Bahia) na formulação e implementação de políticas habitacionais de interesse social para uma população situada na faixa de renda entre zero e três salários-mínimos, no período de 2001 a 2015?

A tese defendida neste estudo afirma que os conselhos municipais de habitação pesquisados não alcançaram a efetividade deliberativa necessária para garantir a universalização do acesso à moradia de interesse social, uma vez que o conteúdo da política habitacional é efetivamente determinado pelas esferas federal e estadual que, por sua vez, sofrem a influência de interesses do capital imobiliário e da construção civil. Desse modo, apesar de resultarem de um processo de conquista dos movimentos sociais, as políticas habitacionais em curso têm como *locus* de formulação instâncias de poder situadas na esfera federal, restando aos conselhos municipais uma função secundária ou subsidiária, voltada sobretudo para aspectos da operacionalização dessas políticas. Além disso, a despeito de avanços do processo de democratização em curso, em parte devido às IPs, o Estado brasileiro ainda apresenta traços de autoritarismo, patrimonialismo e centralização que impedem a ampliação do seu processo de democratização, configurando um momento do pós-participativismo⁵ na gestão pública, particularmente na política urbana.

Algumas práticas políticas também dificultam a efetividade deliberativa desses conselhos, pois impedem uma ampliação da participação da sociedade civil, a exemplo do controle dos conselhos por representantes do governo municipal, da falta de comprometimento de dirigentes com a democratização da gestão, da assimetria de poder e recursos, do despreparo técnico e político de conselheiros que representam segmentos da

⁵ O conceito de pós-participativismo foi elaborado com base na constatação de Maricato (2012) sobre a prevalência, em anos recentes, de um “participativismo”, de muita atividade participativa na gestão pública brasileira que, todavia, não tem consequências sobre o capitalismo global e nacional. Essa hegemonia do participativismo não teve, por exemplo, alcance sobre o pagamento dos juros da dívida pública; não foi capaz de evitar cortes nos investimentos em programas sociais; tem remota chance de debater temas estruturais e, portanto, não altera o caráter da sociedade patrimonialista e desigual. (MARICATO, 2012) Avritzer (2016, p. 15 ss.) também observa limites e segmentação na participação social no Brasil, no período entre 1990-2013. Um desses limites seria a “seletividade de políticas e atores nas administrações participativas”, o que excluiu, por exemplo, a participação na área de infraestrutura, favorecendo casos de corrupção. Outro fator que limita a expansão da participação social no país, segundo Avritzer (2016), seria a ruptura do monopólio da esquerda em relação à participação, com consequências nos acontecimentos políticos recentes e nas mobilizações de milhões de pessoas sem a liderança dos tradicionais partidos de esquerda e movimentos sociais. O pós-participativismo refere-se ao momento a que chegaram as IPs como os conselhos de habitação pesquisados, formalmente criados, que se reúnem, debatem temas e propostas, chegam mesmo a algumas deliberações mas, todavia, não são capazes de efetivamente influenciar as políticas locais de habitação, fiscalizar suas deliberações e a aplicação dos recursos públicos da área. Enfim, não apresentam efetividade deliberativa.

sociedade civil e da interferência de políticas públicas oriundas das esferas federal e estadual, que se sobrepõem às políticas locais.

Estudos disponíveis apontam uma relação positiva entre a existência de IPs e o desempenho da gestão pública (AVRITZER, 2003; WAMPLER, 2003), mesmo na região Nordeste do país (PIRES; TOMAS, 2007), indicando que municípios participativos apresentam desempenho administrativo superior aos seus pares não-participativos. No campo da política urbana, alguns autores apontam a emergência de experiências de planejamento participativo no âmbito local, na década de 1990, que pressionaram pela alocação de fundos públicos mediante o uso de métodos participativos, como o OP e os planos diretores participativos. (BRASIL, 2004; MARICATO, 2006; SOUSA, 2010)

Embora esses e outros estudos apontem o crescimento da participação social em diferentes esferas da administração pública brasileira nos últimos anos,⁶ em especial nos governos locais, estendendo-se até regiões de pouca tradição de participação da sociedade civil na esfera pública, como o Nordeste brasileiro e mais a Bahia, onde ocorria verdadeiro desestímulo à participação (AVRITZER, 2007; DANTAS NETO, 2003; MOTA, 2007), veremos que esse processo é contraditório.

Discutiremos neste estudo que a democracia se desenvolve no país por meio de pequenos avanços e alguns retrocessos. Isto se confirma quando constatamos que existem estudos e autores que questionam o crescimento da participação social e sua influência sobre a gestão pública, como Bello (2007), Moroni (2009) e Rizek (2007). Estudos empíricos também registram dificuldades na atuação das IPs, minimizando sua influência potencial sobre a gestão pública, como fizeram Presoto e Westphal (2005) na pesquisa sobre a participação social em conselhos municipais de Bertioga-SP. O mesmo ocorre com as análises de Fuks e Perissinotto (2006) sobre questões relacionadas a recursos, poder e decisão em conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba-PR.

As dificuldades para inserir a participação social no cotidiano da gestão pública também foram constatadas nas tentativas de estabelecer planos diretores participativos, a ponto de Villaça (2005) caracterizar como uma ilusão a busca da participação popular na elaboração desses planos. Outros autores, a exemplo de Randolph (2007), encontraram dificuldades semelhantes em pesquisas a diferentes experiências de planos diretores participativos.

Estamos assim diante de uma realidade em que se afirma, por um lado, a existência de

⁶ Avritzer, 2009a, 2009d; Lambertucci, 2009; Santos; Avritzer, 2009.

uma “terceira onda de democratização” no Brasil a partir dos anos 1980 (SANTOS; AVRITZER, 2009, p. 55), com uma “reemergência” da sociedade civil em busca de uma democracia participativa. (AVRITZER, 2009d; LAMBERTUCCI 2009; PIRES; VAZ, 2010) Por outro lado, existe no Brasil uma literatura relativa a estudos e pesquisas empíricas apontando dificuldades no funcionamento das instituições participativas. (BELLO 2007; MORONI, 2009; RIZEK, 2007) Na Bahia, algumas pesquisas apontam problemas que dificultam a efetividade deliberativa de instituições participativas, são os casos de Aragão (2003), Cunha (2008), Guedes (2008), Lima (2009).⁷ Isto pode indicar que a ampliação da democracia representativa e o aprofundamento da participação da sociedade civil na gestão pública brasileira não ocorreram do modo esperado pelos estudos pioneiros do tema, o que justifica aprofundar tais estudos, como o proposto aqui.

Desse modo, admite-se a divergência de posições quanto ao contexto e efetividade da participação no Brasil, o que indica a relevância acadêmica de se avaliar como tais experiências, especificamente os conselhos municipais de habitação, influem nas políticas públicas e na gestão da cidade, estimulando a investigação dessa relação no caso específico da gestão local na Bahia.

Diante das questões aqui apresentadas, entende-se que o presente estudo justifica-se do ponto de vista acadêmico, representando uma possibilidade de agregar conhecimento empírico sobre a relação entre a participação social nos conselhos gestores de habitação e a implantação de novos mecanismos de gestão do urbano criados pelo Estatuto da Cidade, com ênfase nas políticas de habitação de interesse social, em três municípios dentre aqueles com maior população no estado da Bahia.

A escolha desses três municípios se justifica também pela constatação assinalada por Pires e Tomas (2007, p. 167) de que existem “[...] altas taxas de disseminação de instituições participativas no grupo de municípios de porte médio e grande”, tendo em vista que, por volta de 2004, a maioria dos municípios brasileiros com mais de cem mil habitantes já havia implementado os principais conselhos de políticas públicas (saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, meio ambiente etc.), cumprindo determinação da legislação.

⁷ São pesquisas relativas aos conselhos municipais de acompanhamento e controle social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (ARAGÃO, 2003); ao caráter participativo e ao perfil dos conselheiros dos conselhos municipais de assistência social e de saúde da cidade de Camaçari-BA (CUNHA, 2008); ao papel deliberativo e ao desenvolvimento da democracia pelo Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas-BA (GUEDES, 2008); e à participação social no Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de Jequié-BA. (LIMA, 2009)

Entende-se assim que os municípios médios e grandes têm, *a priori*, maiores condições de estruturação da sua máquina administrativa e de funcionamento das instituições participativas, em relação aos municípios de pequeno porte.

A escolha de municípios de grande e médio porte também se respalda nas constatações de Carneiro e colaboradores (2011), sobre as políticas de habitação social de 31 municípios da região metropolitana de Belo Horizonte, de que a questão social da habitação é um problema que se concentra mais acentuadamente na capital e nas cidades mais povoadas, que os municípios com maiores índices de participação são justamente aqueles de maior população, presumindo a existência de demandas sociais mais contundentes (como a moradia) e a participação social mais institucionalizada. (CARNEIRO et al., 2011) Além disso, Rolnik (2006) alerta para o fato de que a urbanização acelerada provocou uma concentração de 60% da população em apenas 224 municípios com mais de cem mil habitantes (ROLNIK, 2006, p. 199), o que agrava os problemas urbanos dos grandes e médios centros.

Outro aspecto que justifica a pesquisa aos conselhos municipais de habitação refere-se à aprovação da Lei Federal n.º 11.124/2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Com a nova Lei, oriunda de iniciativa popular coordenada pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), os municípios interessados no acesso aos recursos do referido Fundo deveriam criar ou promover adaptações em seus conselhos de habitação, impactando na criação dos conselhos e nas suas atribuições. (DONAGHY, 2011, 2013) A Lei também prevê que os municípios que aderirem ao SNHIS devem criar um Fundo e uma Política Municipal de Habitação de Interesse Social, contemplar a participação social mediante um conselho, apresentar um Plano Local de Habitação de Interesse Social. Desse modo, o papel dos conselhos municipais de habitação teve sua relevância realçada, tornando-se pertinente analisar os impactos do novo instrumento legal no funcionamento dos conselhos.

O estudo de três municípios diferentes do ponto de vista demográfico, econômico e sociopolítico pode indicar semelhanças e variações nas práticas políticas e administrativas dos gestores públicos, no funcionamento dos seus conselhos gestores, na atuação da sociedade civil e dos movimentos sociais sobre a definição dos rumos da sua política habitacional. A proposta de restringir a pesquisa apenas a três municípios deve-se à metodologia de estudo de casos, que requer uma abordagem mais aprofundada de cada realidade.

Além disso, existe carência de novos estudos sobre as instituições participativas e sobre

os conselhos gestores de políticas públicas na região Nordeste e também no estado da Bahia, em especial dos conselhos municipais de habitação, demandando esforços para uma melhor compreensão do papel dessas instituições junto a gestão pública local e para uma confrontação com o papel que elas desempenham em outras regiões do Brasil.

Salvador, Vitória da Conquista e Camaçari foram selecionados em razão da existência de Conselhos Gestores do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, das suas possibilidades de estabelecimento de políticas habitacionais próprias para enfrentamento de problemas sociais e políticos ligados à moradia.

Este estudo utiliza uma abordagem qualitativa envolvendo técnicas de pesquisa como análise de documentos, pesquisa bibliográfica, observação direta e entrevistas. (COOPER; SCHINDLER, 2009) A estratégia metodológica escolhida pode ser definida como um estudo de caso múltiplo, que é do tipo exploratório, descritivo e interpretativo. (OLIVEIRA, 2012) O estudo de caso múltiplo possibilita a pesquisa a mais de uma realidade, como os três conselhos municipais de habitação, e depois o confronto dos dados obtidos, auxiliando assim nas explicações e fundamentações do objeto estudado. (OLIVEIRA, 2012)

Foram pesquisados diversos documentos relativos aos conselhos de habitação, como leis, decretos, regimentos internos, relatórios de gestão, resoluções e atas. Para melhor compreensão da realidade habitacional dos municípios, foram analisados diagnósticos e planos locais de habitação, além de dissertações, teses, livros e artigos.

Elemento importante para a coleta de dados e informações neste estudo, as entrevistas envolveram gestores públicos ligados às políticas urbanas e habitacionais, como secretários municipais, coordenadores de habitação, urbanistas, além de conselheiros e gestores dos fundos municipais de habitação. Para avaliar melhor a influência dos movimentos sociais de moradia sobre os conselhos de habitação, foram entrevistados representantes desses movimentos. Nos municípios de Camaçari e Vitória da Conquista, com menor densidade associativa e uma atuação mais limitada dos movimentos de moradia, foram entrevistados vereadores de oposição para observar posicionamentos diferenciados sobre a política local de habitação de interesse social. Também foram realizadas observações junto às coordenações de habitação dos municípios, em reuniões e congresso dos movimentos de moradia, em empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, na tentativa de melhor entender a realidade em estudo.

Para analisar as possibilidades de ampliação da democracia representativa em direção a

modelos mais inclusivos, o presente estudo recorre aos conceitos de democracia participativa e de democracia deliberativa. No campo da democracia deliberativa, onde se destacam as formulações de Jürgen Habermas (1989, 1995, 2003, 2011, 2012), emergem conceitos importantes como os de esfera pública, deliberação pública e efetividade deliberativa. Com base na concepção dialógica de deliberação e de democracia, Bohman (2009) conceitua a deliberação pública como um diálogo com um fim específico, voltado para superar um problema ou resolver um conflito no campo da política pública, o que pode ocorrer em fóruns como os conselhos municipais de habitação. Gutmann e Thompson (2004) contribuem com uma definição de democracia deliberativa, ao tempo em que, para Rawls (2007, p. 152), “a ideia definitiva para a democracia deliberativa é a própria ideia de deliberação”, quando os cidadãos defendem suas razões sobre questões de política pública.

No campo da política habitacional, interessa ao presente estudo, avaliar se os conselhos de habitação apresentam efetividade deliberativa, ou seja, a capacidade de influenciarem, controlarem, decidirem sobre políticas de habitação de interesse social, institucionalizando procedimentos, produzindo resultados dos debates relacionados com a deliberação pública. Este conceito de efetividade deliberativa tem importante papel para o presente estudo e será melhor explicitado com base nas definições apresentadas por Cunha (2007) e por Almeida e Cunha (2011).

A tese se estrutura em cinco capítulos, além dessa Introdução. O capítulo dois discute a necessidade de ampliar a democracia representativa existente no Brasil, que se mostra insuficiente para o pleno desenvolvimento da cidadania em um país que não superou completamente traços conservadores e autoritários em seu sistema político. Em consequência, serão discutidas as possibilidades de aprofundamento do modelo democrático representativo por meio das instituições participativas, o que remete aos conceitos de democracia participativa, democracia deliberativa, deliberação pública e efetividade deliberativa. No capítulo três se avalia o processo de urbanização concentradora e excludente que se desenvolveu no país, reflexo do caráter autoritário e conservador do seu Estado, com consequências na formulação da política urbana e habitacional ao longo dos anos, incapaz de contornar os problemas urbanos e ambientais produzidos. Segue-se um breve panorama da urbanização nos três municípios pesquisados.

No capítulo quatro o esforço é para evidenciar as tentativas de movimentos sociais e de alguns gestores públicos para democratizar a questão urbana, o que perpassa a luta pela

reforma urbana, a criação dos conselhos gestores e outras instituições participativas, além das mais recentes ações para o estabelecimento de políticas habitacionais de interesse social. Na Bahia, se verá que esse esforço pela redemocratização enfrentou a resistência de setores autoritários e conservadores liderados pelo carlismo, que manteve sua influência em pleno período da redemocratização e criou barreiras para que mecanismos participativos fossem adotados na gestão pública do estado e dos municípios pesquisados, ao mesmo tempo em que já se espalhavam por diversas cidades do país. No quinto capítulo serão apresentadas as considerações metodológicas.

O foco do sexto capítulo será caracterizar o contexto sociopolítico e de participação de segmentos da sociedade civil junto aos conselhos gestores de três municípios baianos com maior concentração populacional, discutindo o papel da gestão municipal e do seu projeto político no desenvolvimento do potencial deliberativo desses fóruns participativos, o protagonismo dos sujeitos sociais coletivos representados nos conselhos e seu esforço para assegurar a deliberação pública em favor da universalização do direito à moradia. Para tanto, concentra-se na análise do processo de deliberação pública dos seus conselhos municipais de habitação, observando a existência de práticas políticas deliberativas como a agregação de preferências de cada conselheiro, a troca de argumentos divergentes, a busca do convencimento e a alteração de preferências anteriores. Cabe verificar se a atuação dos conselhos gestores de habitação é capaz de gestar políticas habitacionais que assegurem a universalização do acesso à moradia de interesse social, alterando a lógica de produção do espaço urbano com a introdução de práticas democratizantes de gestão estabelecidas pelo Estatuto da Cidade (participação democrática da população, planejamento do desenvolvimento do município, função social da propriedade).

Outro objetivo do sexto capítulo é observar o impacto de políticas habitacionais das esferas federal e estadual, como o Programa Minha Casa Minha Vida, sobre a atuação dos conselhos municipais de habitação e as políticas habitacionais de interesse social de âmbito local. Discute-se ainda a influência de interesses do capital imobiliário e da construção civil sobre as políticas municipais de habitação e suas estruturas de participação. Em seguida, teremos as considerações finais e as referências.

Resta agora iniciar o debate sobre o tema da efetividade deliberativa dos conselhos de habitação em Salvador, Vitória da Conquista e Camaçari, que revela, peculiaridades importantes ao desafio de abordar esse assunto.

2 LIMITES DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E A EXPECTATIVA DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Neste capítulo o esforço será orientado para investigar as possibilidades de estabelecimento de fóruns que incorporem princípios da democracia deliberativa junto a uma gestão pública que ainda não se desvincilhou por completo de traços autoritários. Para alcançar esse objetivo, considera-se necessário discutir concepções de democracia e suas múltiplas possibilidades nos tempos atuais, em que se observa a emergência de práticas e instituições que remetem à democracia representativa, à democracia participativa e à democracia deliberativa. A partir dessa discussão, espera-se poder avaliar melhor as possibilidades de instituições, a exemplo dos conselhos gestores, de atuarem ao lado da gestão pública e contribuírem para a sua democratização e para o melhor atendimento de necessidades essenciais da população.

Um dos pressupostos deste estudo refere-se às dificuldades para o estabelecimento de ações democráticas em instituições participativas como os conselhos de habitação e para a incorporação, pelas gestões municipais, de mecanismos democratizantes da gestão urbana instituídos pelo Estatuto da Cidade. Essas dificuldades favorecem a permanência de antigas práticas de gestão e podem representar o alcance de um momento de pós-participativismo⁸ na gestão pública brasileira, evidenciando tensões entre um Estado com resquícios autoritários e patrimonialistas e segmentos da sociedade civil que aspiram um avanço da democracia representativa rumo a uma gestão pública efetivamente participativa.

Um dos modelos de democracia considerado hegemônico no mundo contemporâneo é o representativo, inspirado na abordagem considerada “elitista”, formulada principalmente por autores tais como Joseph Schumpeter, Stuart Mill, baseada na competição das elites pela liderança, que equipara a competição política por votos a uma disputa de mercado, assemelhando eleitores a consumidores. Para Santos e Avritzer (2009, p. 41-42), essa formulação originou uma concepção hegemônica de democracia, que tem como características a contradição entre mobilização e institucionalização; a valorização positiva da

⁸ O conceito de pós-participativismo já foi abordado na Introdução deste tese.

apatia política do cidadão comum; a concentração do debate político no processo eleitoral; o tratamento do pluralismo como meio de incorporação partidária e disputa entre as elites; além de minimizar a questão da participação pela discussão das escalas e da complexidade. Para os autores, essa seria uma “democracia de baixa intensidade”, à qual poderiam ser confrontados modelos alternativos, como a democracia participativa e a democracia deliberativa.

Bobbio (2000) faz um contraponto entre a democracia representativa e a democracia direta e descarta a ideia de que a exigência de mais democracia signifique transformar a primeira na segunda. Relembrando as origens da democracia direta nas formulações de Rousseau, Bobbio (2000) acentua a crescente complexidade do Estado moderno, o que inviabilizaria a fórmula rousseauiana de alargamento da democracia representativa.

No entendimento do autor, a democracia representativa: “[...] significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade”. (BOBBIO, 2000, p. 56) Acrescenta ainda duas características essenciais desse modelo de democracia: uma vez eleito, o representante não é mais responsável perante os próprios eleitores, nem seu mandato é revogável; e ele não é diretamente responsável ante seus eleitores porque foi eleito para “[...] tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses gerais desta ou daquela categoria.”⁹ Estas características são o principal alvo da crítica daqueles que defendem “[...] uma democracia mais larga, mais completa, em suma, mais democrática”.¹⁰

Robert Dahl (1981), outro integrante da concepção hegemônica, reforçou a noção de que a representatividade seria a única solução para o problema da autorização nas democracias de grande escala. Para ele, quanto mais reduzida a escala da unidade democrática, maiores seriam as chances de participação cidadã e menor seria a necessidade de delegação das decisões de governo aos representantes dos cidadãos. Em sentido contrário, em grandes e complexas unidades, maior seria a capacidade de resolver problemas relevantes dos cidadãos e maior seria a necessidade de delegação das decisões aos representantes.

Segundo Santos e Avertizer (2009), se a autorização via representação pode facilitar o exercício da democracia em grande escala, a representação também dificulta a solução de questões como a prestação de contas e a representação de múltiplas identidades, que teriam menores chances de expressão diante da tomada de decisão pelo voto da maioria.

⁹ Ibid, p. 60.

¹⁰ Id. Ibid.

Quando contrasta hegemonias e poliarquias, Robert Dahl (1981) considera que estas ampliam as possibilidades de participação e dão maior autonomia aos indivíduos e grupos em relação ao governo, mesmo assim, aponta crescente desinteresse pela participação em sociedades modernas e democráticas. Algumas explicações para esse desinteresse seriam a reduzida recompensa atribuída à participação, a descrença quanto às possibilidades de a participação alterar os resultados da vida política, a crença do indivíduo na limitação dos seus conhecimentos, que reduziria a eficácia da sua ação, ou mesmo os obstáculos colocados à participação na vida política.

Dahl (2006) analisa propostas, de 1962, por mudanças pacíficas em direção a uma sociedade mais justa e mais democrática, considerando uma solução de democracia participativa alternativa aos sistemas baseados na hierarquia e na grande escala da democracia representativa. Em sua opinião, essas propostas encontravam forte oposição no sistema político norte-americano, além de obstáculos como o tempo requerido para a participação e os limites viáveis da escala para uma ampla participação. O autor equipara tais propostas aos sonhos da contracultura e considera que falharam diante da emergência de maior riqueza, da maior qualidade de vida e da sensação de felicidade, do maior bem-estar e do aumento do consumo, que se seguiram aos anos dourados do pós-guerra.

Dahl (2006, p. 118) expressa sua descrença numa participação individual que não exclua as massas das decisões básicas que afetem a natureza e a organização do trabalho, das recompensas e das oportunidades, quando afirma: “the solution of participatory democracy not only ran into strong opposition from those already holding positions of power, influence, and authority. It also faced many of deeply entrenched obstacles to political equality that I have described.”¹¹ Dentre os obstáculos mais relevantes à democracia participativa, o autor destaca o tempo requerido para a participação (*costs in time*) e o limite plausível em termos do tamanho do sistema capaz de ser diretamente governado por meio de assembleias de todos os seus membros. Essas duas barreiras, por si só, já são capazes de impedir a ascensão da democracia participativa como um agente de mudanças, em sua concepção.

Embora considere a igualdade política (*political equality*) uma premissa fundamental da democracia, suas reflexões apontam para a possibilidade de aumento da desigualdade política e da irrelevância da democracia nos Estados Unidos, sendo a esperança de igualdade política

¹¹A solução da democracia participativa não apenas caminha para enfrentar forte oposição daqueles que já são titulares de posições de poder, influência e autoridade, como também de muitos dos obstáculos profundamente arraigados à igualdade política que eu tenho descrito. Tradução nossa.

plena vista como algo fora do alcance.

Giovanni Sartori (1998) também se revela cético quanto às possibilidades da democracia participativa. Quando defende a representação política, considera que ela contém instrumentos que asseguram a sua qualidade, como a “*receptividad*” (*responsiveness*), a prestação de contas dos parlamentares (*accountability*), respondendo por seus atos, assim como a possibilidade de destituição (*removability*), embora se saiba o quanto isso às vezes é difícil, especialmente em democracias pouco transparentes, como a brasileira.

Para Sartori (1998, p. 4), “*la representación no es una farsa*”, por isso a defende contra os que chama de “directistas”. Também considera a nação como entidade soberana, ao invés do povo. Buscando alternativas para a democracia representativa, que seria dificultada com o aumento populacional, exclui a possibilidade de introduzir “mais democracia”, mais “directismo”, dar mais peso ao *demos*. Tampouco seria partir para a “democracia semidireta” de caráter eletrônico (ciberdemocrático), ou dar mais poder às assembleias locais de base, pois isso seria o caminho para um sistema representativo altamente disfuncional, localmente fragmentado, incapaz de alcançar o interesse geral. A solução, segundo ele, reside na democracia representativa, capaz de assegurar as preferências mesmo de um eleitorado majoritariamente analfabeto (como na Índia), incompetente ou desinformado, o que também seria a alternativa ante o crescimento demográfico.

Na concepção de Sartori (1994), se a participação for compreendida como envolvimento pessoal e ativo, como essência das “microdemocracias”, de pequenos grupos, a democracia participativa se aproxima perigosamente do terreno do chamado elitismo, que ela tanto critica. Por isso considera que “[...] o tomar parte é significativo, autêntico e real apenas no âmbito de pequenos grupos” (SARTORI, 1994, p. 160) e isto levaria a democracia participativa apenas a enfatizar e a dar importância a “grupos *pequenos e intensos*”, o que é um dos significados do elitismo.

Outra característica da teoria de Sartori é a ênfase dada aos perigos da instabilidade política (que aumentaria com maior participação das massas) e a preocupação em relacionar a teoria com a prática democrática, que apresentariam grande distância entre si. O medo da instabilidade marca sua obra: “The fear that the active participation of the people in the political process leads straight to totalitarianism colours all Sartori's arguments.”¹² (PATEMAN, 1970, p. 11)

¹² O temor de que a participação ativa do povo no processo político leva direto para o totalitarismo marca todos os argumentos de Sartori. Tradução nossa.

Embora fosse basicamente essa a teoria hegemônica no campo da democracia em nível mundial após a Segunda Guerra e durante boa parte da Guerra Fria, ainda havia muitas questões não resolvidas que levavam ao debate entre as concepções representativa e participativa de democracia. Para Coutinho (2008), as teorias de Schumpeter, Robert Dahl, Bobbio, Giovanni Sartori e outros, representam uma redução drástica do significado de “democracia”, o que suscita a necessidade de abordar outras concepções teóricas nesse campo.

Se o período pós-guerra favoreceu a formação e consolidação do elitismo democrático, também permitiu “[...] um conjunto de concepções alternativas que poderíamos denominar contra-hegemônicas”. (SANTOS; AVRITZER, 2009, p. 50) Surgiram assim o que David Held (2007) denomina de modelos recentes desse regime: além do elitismo competitivo, o pluralismo, a democracia legal, a democracia participativa e a democracia deliberativa. Como algumas dessas concepções ora declinam, enquanto outras ressurgem, reformulando a noção de democracia e reavivando o conflito entre as perspectivas contemporâneas,¹³ Held (2007) sintetiza dois tipos gerais e opostos, a democracia liberal ou representativa e a democracia direta ou participativa.¹⁴

Por sua vez, Souza, M. (2006) sintetiza esses diferentes modelos em uma concepção geral da democracia, entendida como regime representativo, em oposição à modalidade da democracia direta. Entre essas duas concepções existiria o que ele considera de “tipos intermediários”, a democracia deliberativa ou política deliberativa, a democracia participativa e a democracia associativa, que estariam muito mais próximos da democracia representativa ou liberal, pois seriam suas versões “mitigadas” ou versões mais ou menos participativas do sistema representativo.

De todo modo, para os propósitos deste estudo não interessa aprofundar cada um desses modelos de democracia. Por essa razão, opta-se pela solução proposta por Santos e Avritzer (2009) de buscar a combinação entre modelos, como uma solução alternativa ao problema democrático. Na convivência entre democracia representativa e democracia participativa, por exemplo, poderiam ser buscadas duas formas de combinação: a coexistência e a complementaridade. “A coexistência implica uma convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho

¹³ Não por acaso, Coutinho (2008) trata a democracia como um “conceito em disputa”.

¹⁴ Cabe lembrar que, no campo do marxismo, as discussões sobre democracia vão além da questão da liberdade e inserem o tema da igualdade como central para que exista, de fato, democracia.

institucional”. (SANTOS; AVRITZER, 2009, p. 75) Uma democracia representativa em nível nacional pode conviver com uma democracia participativa em nível local, como os conselhos gestores ou o orçamento participativo.

Por sua vez, a complementaridade seria uma articulação mais profunda entre dois modelos, onde atuariam o procedimentalismo participativo, formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública, capazes de substituir parte do processo de representação e deliberação. Através da complementaridade seria possível ampliar a participação em nível local mediante a transferência ou devolução para formas participativas de deliberação das prerrogativas decisórias *a priori* reservadas à sociedade política.

A opção aqui é pelo entendimento da “demodiversidade” (SANTOS; AVRITZER, 2009, p. 77), ou seja, da noção de que não existe necessidade de a democracia assumir uma só forma, por isso, se discute como persistem ao lado da democracia representativa as formas participativa e deliberativa. A busca de uma “demodiversidade” também se explica pela necessidade de ampliar o escopo da democracia representativa existente no país, que ainda apresenta restrições ao aprofundamento de práticas democráticas na relação entre o Estado e a sociedade civil, que poderiam ser consolidadas por meio de espaços públicos de participação e deliberação, como os conselhos gestores.

Quando vemos multidões nas ruas do Brasil questionando atos praticados por seus representantes nos poderes Legislativo e Executivo, protestando contra o sistema político, contra leis e medidas aprovadas, exigindo mudanças na forma como as decisões são tomadas no país, somos levados a refletir sobre as possibilidades de aprofundar o sistema representativo vigente. Os questionamentos ao modelo representativo também são comuns em estudos sobre a democracia.

Boaventura Santos (2014, p. 126) questiona o predomínio da democracia representativa ao redor do mundo e sua intensa imbricação com o neoliberalismo: “[...] la monocultura del neoliberalismo y de la democracia electoral nos hizo perder demodiversidad”. Isso porque considera que predominam no modelo democrático hegemônico interesses minoritários e antidemocráticos, que deveriam dar espaços para uma democracia “real y verdadera”. Uma forma de assegurar o futuro da democracia em todo o mundo, segundo o autor, seria através dos movimentos sociais que se indignam contra o estado de coisas existentes no mundo, ocupam ruas e praças, e exigem mudanças na concentração de poder que se observa, tanto

internamente, nos poderes Executivo e Legislativo, nas empresas e bancos, quanto externamente, por meio dos mecanismos multilaterais, dos mercados financeiros, das empresas transnacionais.

Ao se colocar contra a “monocultura” da democracia representativa, Boaventura Santos (2014) defende a multiplicidade de tipos democráticos, rejeitando uma única forma legítima de democracia, que assim se tornaria mais frágil, seria apoderada pelos grupos sociais dominantes, capazes de pervertê-la e colocá-la a serviço dos seus interesses. Alcançado esse ponto, “[...] la democracia representativa se transformó en un obstáculo para la democratización del mundo”. (SANTOS, 2014, p. 126) A democratização resultaria então da complementaridade entre a democracia representativa e a democracia participativa, com a participação “más densa y comprometida” dos cidadãos e das comunidades nas questões políticas, gerando uma democracia de “alta intensidade”.

Outra forma de ampliar a democracia seria por meio de uma reforma do sistema representativo, reduzindo o protagonismo exclusivo dos partidos políticos, a blindagem dos representantes, que não prestam contas de seus mandatos, além de minimizar a resistência aos mecanismos de democracia participativa. Santos (2014) defende ainda a criação de múltiplas esferas públicas, espaços onde a sociedade civil poderia participar efetivamente da vida política. Isto corresponde às instituições participativas que pesquisamos neste estudo.

Ampliando as possibilidades democráticas seria possível reverter a concentração do poder democrático dos cidadãos apenas no período eleitoral, quando esse poder é repassado aos representantes, que passam a ter autonomia em relação aos primeiros. Essa autonomia produz o que Boaventura Santos (2014) denomina de “patologia da representação”, quando a maioria dos representados não se identifica com os seus representantes, não se sente representada por quem escolheu, algo que se viu nas manifestações populares de 2013 e 2015 no Brasil. Quando se amplia e fica desfuncional essa distância entre representantes e representados (elitismo), a democracia representativa tem apenas um mecanismo: novas eleições, com igual risco de repetição do processo. Isso pode gerar outro problema, a “patologia da participação”, quando os cidadãos se sentem desmotivados, impotentes e convencidos de que seu voto não muda a situação, o que eleva a abstenção eleitoral.

As limitações do modelo democrático hegemônico também são apontadas por Fung e Wright (2003), pois as instituições desenvolvidas pela democracia liberal, ainda no século XIX, como a democracia representativa e a administração tecno burocrática, parecem

inadequadas para lidar com problemas do século XXI, como tarefas mais complexas do Estado e políticas públicas mais heterogêneas. Para os autores, os aparatos da democracia representativa, a exemplo das eleições competitivas pela liderança nos poderes Executivo e Legislativo, apresentam-se pouco efetivos para acolher as ideias centrais da política democrática, como facilitar o ativismo político, envolver os cidadãos, promover o diálogo como meio de se obter o consenso, e mesmo assegurar aos cidadãos os benefícios da riqueza produzida.

Fung e Wright (2003) propõem que a participação popular na gestão pública não se limite às eleições regulares e fracamente competitivas, que sejam desenvolvidas estratégias democráticas transformadoras que consigam avançar os valores democráticos, que se permita o controle popular sobre decisões coletivas para fortalecer o potencial dos cidadãos. Para tanto, apresentam experiências que permitiram aprofundar os meios pelos quais as pessoas comuns puderam efetivamente participar e influenciar políticas que afetam de modo direto as suas vidas. Denominadas de *Empowered Participatory Governance*, são exemplos de experiências que ultrapassaram os limites das formas institucionais existentes, aumentaram a responsabilidade e a efetividade do Estado, ao tempo em que o tornaram mais justo, participativo, deliberativo e *accountable*.

A ideia de discutir o aprofundamento da democracia representativa no Brasil também se fundamenta na percepção de que o modelo democrático do país ainda apresenta aspectos que remetem ao seu passado autoritário, ao mesmo tempo em que se observa o surgimento de experiências que contribuem para ampliar sua democracia e sua gestão pública, como os conselhos gestores, as conferências, as audiências públicas e outras formas. O modelo de democracia vigente no país reflete, de certa forma, a “[...] tensa combinação de moderno e tradicional que freia o nosso desenvolvimento social e político e que se renova a cada momento.” (MARTINS, 2011, p. 8)

Essa contradição teria produzido uma “sociedade de história lenta”, um país que não fez suas revoluções históricas, causaria limitações da cidadania e do seu protagonismo histórico. Para Martins (2011), o discurso sobre a cidadania é mais forte do que a pseudocidadania que se observa no Brasil, pois ainda estamos longe de uma “sociedade de cidadãos”, assim como a sociedade civil não seria mais do que um esboço, pois estaria dominada pelo Estado, do qual seria um mero instrumento. Mesmo admitindo que a nova democracia brasileira consolidou-se nos anos 1990, superou algumas incertezas ainda existentes, o autor reafirma que essa

tendência de “sociedade de história lenta” se mantém, que os dilemas se recriam, os perfis históricos se robustecem, produzindo uma República governada por estruturas do passado.

Algumas características da “formação social” do Brasil, que influem em nosso sistema democrático, são destacadas por Maricato (2012). A autora ressalta a herança escravocrata e o desprestígio do trabalho, os traços do patriarcalismo e a condição inferiorizada da mulher. Na gestão pública sobrevivem o patrimonialismo e a privatização da esfera pública, além do personalismo, da rejeição das relações impessoais e profissionais, do clientelismo e da política do favor.

Essa realidade teria contribuído para o pouco avanço das experiências democratizantes da gestão municipal iniciadas ainda nos anos 1980, próximas ao final da ditadura militar. Embora tenham representado um avanço na democratização do país, inclusive no campo da política urbana, as gestões “democrático populares” não conseguiram produzir mudanças significativas na gestão pública brasileira, segundo avaliação de Maricato (2012). A autora aponta uma deterioração das condições urbanas mesmo durante 25 anos de avanço e ascensão dos movimentos urbanos, de consolidação da democracia no país. Como consequência desses processos: “Vamos constatar que a esfera institucional parece ter 'engolido' as forças sociais antes mobilizadas contra ela”. (MARICATO, 2012, p. 151)

O entendimento dos impasses para o avanço da democracia na sociedade brasileira passa por uma avaliação da transformação do Estado nas últimas décadas e do papel desempenhado pela sociedade civil na disputa por um projeto político no Brasil atual. Trata-se de compreender o tipo específico de Estado aqui constituído e sua transição para uma forma mais moderna e democrática, cuja proposta consiste em estabelecer um novo tipo vinculação com a sociedade civil, com espaço para a participação e a deliberação. Para essa compreensão, é relevante discutir as transformações do aparelho estatal com o processo de democratização iniciado com o fim do regime autoritário (1964-1985)¹⁵ para, então, avaliar a evolução da democracia representativa e as possibilidades de efetividade deliberativa dos conselhos municipais de habitação frente um Estado com feições autoritárias e patrimonialistas.

¹⁵ Uma avaliação do período de ditadura militar no Brasil foi desenvolvida por O'Donnell (1987), que cunhou o termo “Burocrático-Autoritário-BA”, caracterizando regimes ditatoriais específicos verificados na América Latina, com destaque para Brasil e Argentina, mas também em países europeus como Portugal, Espanha e Grécia. Todavia, Dagnino; Olvera; Panfichi (2006) classificam o modelo Burocrático-Autoritário (BA) dentro das teorias de transição, que se limita a interpretar a mobilização social gerada com a possibilidade de liberalização política, que concebe a democracia apenas como exercício da representação política, portanto no âmbito da democracia representativa, além de reproduzir uma separação conceitual entre sociedade civil e sociedade política. Outra caracterização da ditadura militar no Brasil se encontra em Chauí (2001).

O desenvolvimento das instituições participativas nos anos 1990 é fruto de um processo de mobilização de forças democráticas e populares observado ainda na década anterior. Em estudo sobre os movimentos populares da Grande São Paulo, Sader (1988) evidenciou que emergiram novos personagens na cena histórica brasileira do período de 1970-1980, resultando na criação de inéditos sujeitos sociais. Nesse período também foram criados novos espaços políticos e surgiram inovadoras relações com o espaço público. A partir daí, o Estado deixava de ser o *locus* privilegiado das mudanças sociais e começava a ênfase numa polarização entre sociedade civil e o Estado. É o que Weffort (1984) designou de “descoberta da sociedade civil”.

Convém esclarecer que essa “descoberta” é metafórica, refere-se mais aos novos focos de luta dos movimentos sociais e dos grupos políticos, assim como aos novos objetos de análise de cientistas e pesquisadores. Kowarick (1979) já negava o “mito da sociedade civil frágil”, que servia somente de justificativa para o predomínio do Estado como seu tutor, tampouco aceitava a ideologia de uma sociedade brasileira “harmoniosa”. O que polarizou nos anos 1970-1980, no Brasil, foi a relação entre Estado e sociedade civil, quais grupos sociais deveriam controlar o primeiro, via representação e participação. Houve tentativas de superar a visão elitista e autoritária segundo a qual o Estado deveria ser o “tutor” e garantidor da “boa sociedade”. (KOWARICK, 1979)

Na conjuntura de ditadura militar ficava mais evidente uma distinção entre Estado e sociedade civil, onde se destacava o caráter autoritário do primeiro. Para tornar mais clara a relação entre sociedade civil, sociedade política e Estado, Coutinho (1985) recorre ao “conceito ampliado de Estado”, desenvolvido por Antonio Gramsci, em oposição ao que denomina de “concepção restrita do Estado”, na qual prevalece seu caráter de classe, autoritário e repressor, sua esfera política “restrita”. No conceito ampliado de Estado existem duas esferas distintas no interior da superestrutura, a “sociedade civil” e a “sociedade política”. As duas esferas formam o Estado em sentido amplo. (COUTINHO, 1985)

A sociedade política se refere ao conjunto de aparelhos mediante os quais a classe dominante controla e exerce o monopólio legal da violência, são os aparelhos coercitivos do Estado, representados por grupos burocráticos que controlam as forças armadas e policiais e a aplicação das leis. (COUTINHO, 1985) Essa esfera ganha força e visibilidade em períodos autoritários, como aquele vivenciado no Brasil pós-1964. A sociedade civil, na visão de Gramsci, seria o momento ou esfera da “superestrutura”, um conjunto de instituições

encarregadas de produzir e disseminar os valores simbólicos, as ideologias, a exemplo do sistema educacional, das igrejas, dos partidos políticos, de organizações profissionais e sindicais, dos meios de comunicação, instituições científicas e artísticas. Juntas, sociedade política e sociedade civil expressam uma “hegemonia revestida de coerção”. (COUTINHO, 1985)

No palco da sociedade civil, segundo essa concepção ampliada, as classes buscam exercer sua hegemonia, lutam por aliados para seus projetos políticos, utilizando-se de meios como a “direção” e o “consenso”. São os “aparelhos privados de hegemonia”, essenciais na luta para a conquista do consenso. (COUTINHO, 1985) No Brasil, a luta contra a ditadura militar foi revelando com maior intensidade esse campo de disputa para os movimentos sociais e políticos que buscavam a redemocratização da sociedade.¹⁶

Coutinho (1992) afirma ainda que o período autoritário iniciado em 1964 no Brasil contribuiu para o fortalecimento de uma sociedade civil “complexa e articulada”, seguindo uma tendência iniciada nos anos 1930, na qual a sociedade brasileira ia desenvolvendo uma relação mais equilibrada entre Estado e sociedade civil. O autor aponta o paradoxo surgido com a ditadura, que foi o reforço à tendência de “ocidentalização” do país, quando o governo militar estimulou o desenvolvimento capitalista, o que gerou uma estrutura social mais complexa, uma maior diversificação de interesses, a ampliação do número de organizações sociais.

Devido ao fato de ter sido elaborada no período da transição para o regime democrático, quando ainda não estavam muito claros os rumos que seriam tomados pela democracia brasileira, a Constituição Federal de 1988 trouxe alguns instrumentos que visavam assegurar a permanência da democracia no país e, ao mesmo tempo, criava mecanismos que tornavam possível ampliar a democracia como nunca tinha sido tentado anteriormente. A elaboração da Constituição refletiu também a efervescência do movimento político, sindical e popular que ganhava as ruas e se fortalecia com a abertura política do país e a retomada das lutas democráticas, cujo maior exemplo foi o movimento das “Diretas Já!”.

Autores como Dagnino (2002a) discutem a emergência da construção de “espaços públicos” no Brasil dos anos 1990 em diante, a exemplo dos conselhos, fóruns, câmaras setoriais, orçamentos participativos etc., alguns resultantes das mudanças impostas pela nova constituição, outros oriundos de movimentos autônomos da sociedade civil. Tais “espaços

¹⁶ Essa concepção de Gramsci, do Estado como um equilíbrio entre sociedade política e sociedade civil, com fundamento em Hegel, também é destacada por Bobbio (1982).

públicos” emergiam junto com o processo de redemocratização, quando se explicitavam diversos projetos políticos, o que era diferente do período da ditadura, quando havia uma visão homogeneizada da sociedade civil.¹⁷ Haveria agora uma disputa entre distintos projetos políticos, seja no interior da sociedade civil, seja no seio do aparato estatal, o que possibilitava a ocorrência de “encontros” entre a sociedade civil e o governo. A autora ressalva, no entanto, que a atuação conjunta de Estado e sociedade civil nos anos 1990 e o esforço de criação de “espaços públicos” foram marcados por conflitos e tensões, demonstrando que o processo de construção democrática não é linear, mas contraditório e fragmentado.

Dagnino (2002b) faz ainda uma distinção entre o que chama de “compartilhamento de um projeto político” e a chamada “complementaridade instrumental”, que poderia ocorrer entre os propósitos do Estado e da sociedade civil, fator que poderia dar estabilidade a alguns “encontros”. Seu temor era que essa complementaridade pudesse ser uma estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, que exige o encolhimento das suas responsabilidades sociais. Porém, a grande preocupação era com a “confluência perversa” entre um projeto participativo, construído desde os anos 1980 em torno da extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia, e o projeto de um Estado mínimo, que abrisse mão do seu papel de garantidor de direitos. Por tais razões, era preciso evitar um erro de visão que atribuiria aos espaços de participação o “[...] papel de agentes fundamentais na transformação do Estado e da sociedade, na eliminação da desigualdade e na instauração da cidadania”¹⁸ porque o processo em curso ainda não significava a construção da “hegemonia alternativa” nesses “encontros”, uma vez que não era a participação da sociedade civil que assegurava esse caráter, mas sim o conteúdo concreto das políticas em questão.

Em sintonia com as questões discutidas por Dagnino (2002a, 2002b), Avritzer (2002b) aponta que em meados dos anos 1970 surge uma sociedade civil autônoma e democrática no Brasil,¹⁹ e que depois dos anos 1990 uma “terceira onda de democratização” se inicia, na qual a luta democrática se dá no âmbito local. Nessa terceira onda se origina um processo de inovação institucional, com o aparecimento de instrumentos como os conselhos populares, o orçamento participativo etc., sendo necessário determinar qual a capacidade da sociedade civil de introduzir mudanças na vida política e de melhorar as políticas dirigidas à população de

¹⁷ Como vimos aqui, essa visão “homogeneizada” da sociedade civil era facilitada pela prevalência do Estado autoritário.

¹⁸ Ibid., p. 296.

¹⁹ Já vimos que a sociedade civil não deixou de atuar mesmo no período de maior repressão da ditadura militar no Brasil, embora tenha recuado e redefinido sua participação. (KOWARICK, 1979; SADER, 1988) O mais correto seria dizer, então, que ela se manifestou com mais intensidade em períodos mais recentes.

baixa renda.²⁰ No caso do orçamento participativo (OP), seria a primeira vez no Brasil que o orçamento público apareceu como centro de disputa entre diferentes práticas políticas em nível local. Temos assim uma prática que democratiza a relação entre sociedade civil e poder local, além de ser uma forma de deliberação pública superior às outras formas institucionais existentes, capaz, em tese, de criar mais eficiência administrativa e maior equidade na distribuição dos recursos públicos.

Em outro estudo, Avritzer (2002a) discute que a “terceira onda de democratização” na América Latina envolveu o Brasil, a Argentina e o México, e que a redemocratização da região foi uma retomada de grande significado após o longo período sem atividade cívica. Em síntese, Avritzer (2002a) propõe uma análise da democratização como um processo de construção de uma esfera pública democrática (os “espaços públicos”), o que requer a existência de práticas sociais necessárias para a construção de tais espaços, identificadas em movimentos sociais nos três países. Para o autor, a vantagem da existência dos *public spaces* ou públicos participativos estava em sua capacidade de resolver problemas públicos, oriundos de situações específicas em cada um desses países, através de designs institucionais inovadores.

Para compreender adequadamente o processo de disputa pela democracia na América Latina, Dagnino e colaboradores (2006) alertam que não se pode tratar a sociedade civil como um ator unificado, negando sua heterogeneidade, não se pode isolar a sociedade civil da sociedade política e nem se admite “[...] uma concepção simplista do processo de construção democrática que tem, em sua base, uma visão apologética da sociedade civil.” (DAGNINO et al., 2006, p. 16) Desse modo, os autores compreendem a sociedade civil composta por grande heterogeneidade de atores civis (alguns inclusive não necessariamente democráticos), sendo necessário identificar os tipos de atores civis envolvidos no processo de democratização, os espaços públicos em que atuam e os diferentes projetos políticos que defendem. Tal como Avritzer (2002a), Dagnino e colaboradores (2006, p. 23-24) utilizam o conceito de “espaços públicos”, considerados como “[...] instâncias deliberativas que permitem o reconhecimento e dão voz a novos atores e temas; que não são monopolizadas por algum ator social ou político, ou pelo próprio Estado, mas são heterogêneos, ou seja, refletem a pluralidade social e política [...]”.²¹

²⁰ Veremos que Baquero (2002) refuta a irreversibilidade de uma “terceira onda de democracia” na América Latina.

²¹ A ideia de uma “terceira onda de democratização” na América Latina é contestada por Baquero (2002) ao afirmar que dificuldades sociais, econômicas e políticas vividas pelos países da região favorecem a

Mesmo reconhecendo que ainda persistem muitas dificuldades, que a democracia na América Latina e no Brasil tem um percurso longo para sua consolidação e aperfeiçoamento, não se pode negar que são observados alguns avanços democráticos na região, como a disseminação da democracia eleitoral, o surgimento de experimentos que contribuíram para dar um caráter mais democrático às gestões públicas em diferentes países latino-americanos, alterando para melhor a natureza das relações entre a sociedade civil e a sociedade política, como destacam autores como Avritzer (2002a) e Dagnino et al. (2006).

Com base em análises vistas aqui, é possível dizer que no Brasil, a despeito de sua tradição histórica de debilidade da democracia representativa e da presença de traços autoritários e patrimonialistas na gestão do Estado, existem diferentes movimentos que lutam pelo alargamento da democracia, sendo observadas algumas experiências locais na tentativa de construção de uma democracia participativa. Nobre (2004) aponta uma disputa política no tocante aos sentidos de “democracia”,²² numa arena em torno da criação de novos espaços de participação e deliberação, que desafia o “arranjo macroestrutural em vigor”. (NOBRE, 2004, p. 21-22) O autor faz uma reflexão sobre a natureza dos regimes democráticos, da posição que poderiam ou deveriam ocupar nesses regimes os mecanismos de participação e deliberação dos cidadãos, e adverte-nos que “[...] o exercício da democracia depende não apenas da sua garantia por meio de direitos, mas também de uma *cultura política democrática* que lhe dê sustentação”.²³

Trata-se, assim, da busca por um novo modelo de cidadania em que o cidadão não seja “mero cliente do Estado”, mas possa efetivamente participar e influir na lógica da decisão estatal, ampliando os mecanismos de participação e deliberação nas diversas instâncias do Estado. Tomando por base essas reflexões, este estudo analisa possibilidades de construção de um modelo de democracia que se aproxime de modelos teóricos aqui discutidos, como resultado da ação de uma instância deliberativa, no caso, o conselho municipal de habitação, avaliando sua capacidade efetiva de construir algo que se assemelhe a uma democracia participativa ou deliberativa, mas sem deixar de lado as instituições da democracia representativa e um Estado que lhe corresponde, lembrando que a “[...] efetividade do modelo encontra seus limites na própria organização capitalista da produção.” (NOBRE, 2004, p. 33)

indiferença e o ceticismo em relação à democracia, o que impediria a confirmação dessa “terceira onda” preconizada por Huntington (1994). O autor se baseia em pesquisas que apontam o apoio difuso à democracia e na permanente instabilidade política da região

²² Assim como Coutinho (2008) trata a democracia como um “conceito em disputa”.

²³ Ibid., p. 26, grifos do autor.

No intuito de melhor compreender o papel dos conselhos municipais de habitação como espaços participativos e deliberativos que podem contribuir para a ampliação dos limites da democracia representativa, para a democratização da gestão de um Estado com traços autoritários e centralizadores, permitindo um papel de maior relevância para a sociedade civil nesse processo, vejamos algumas características essenciais do modelo de democracia deliberativa e o conceito de efetividade deliberativa que será utilizado para analisar a ação dos conselhos pesquisados.

2.1 UMA EXPECTATIVA DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA NO BRASIL

No Brasil e nos demais países da América Latina, nessa segunda década do século XXI, predominam democracias representativas em lugar de antigas ditaduras que marcaram a região entre os anos 1960-1980. Embora essas democracias ainda estejam em processo de aprimoramento, permaneçam traços de um Estado autoritário ainda não muito distante e pesquisas nos anos 2000 revelem baixos índices de satisfação com a democracia na região, (BAQUERO, 2002), podemos falar em uma “consolidação da democracia eleitoral”. (DAGNINO et al., 2006) Entretanto, para os propósitos deste estudo, interessa ir além da transição e restabelecimento da democracia representativa no Brasil, com todas as suas limitações, e pesquisar as possibilidades de funcionamento de instituições participativas e deliberativas que possam contribuir para o avanço do modelo democrático, com maior influência da sociedade civil sobre os destinos da gestão pública, o que poderia ser alcançado por meio de instituições como os conselhos gestores.

Para compreender o potencial dos conselhos de habitação como instituições capazes de democratizar as políticas municipais de habitação de interesse social e contribuir para a universalização do acesso à moradia, vejamos nesta seção alguns dos conceitos mais importantes da teoria democrática deliberativa, como o princípio do discurso, os conceitos de esfera pública, de deliberação, de agir comunicativo, com ênfase para o conceito de efetividade deliberativa.

O termo democracia deliberativa como novo modelo político surgiu por volta de 1980,

introduzido por Joseph Bessette (HELD, 2007),²⁴ significando um enfoque político que buscava aperfeiçoar a democracia melhorando a sua qualidade, natureza e forma de participação. John Dryzek (2000) chega a falar de uma virada no seio da teoria democrática em direção à democracia deliberativa,²⁵ o que deve ser visto com cautela, todavia. Também representou uma divisão no pensamento democrático, colocando de um lado aqueles que focam a participação política em si mesma e a veem como uma forma de autorrealização, a exemplo de autores como Pateman (1970) e Macpherson (1973) e, do outro lado, aqueles teóricos com uma visão mais instrumental ou procedimentalista, que concebem a política democrática como um meio de proteger os cidadãos das arbitrariedades estatais e permitir que expressem suas preferências.

Na democracia deliberativa, a questão é definir se os processos e instituições democráticas se constituem em função da vontade real dos cidadãos (atores políticos) ou se resultam de um juízo político “razoável”. (HELD, 2007, p. 333) Há, assim, uma mudança na perspectiva comum às teorias liberais e ao pensamento democrático, pois agora se admite como fonte da legitimidade o processo de formação da vontade dos indivíduos (a deliberação, o procedimento) e não mais uma vontade predeterminada.

Para Segovia (2008), a democracia deliberativa é uma formulação contemporânea, com aproximadamente duas décadas, uma forma “novíssima” de democracia, já que o termo ganhou força com a publicação, por Habermas, de *Três modelos normativos de democracia*, em 1992. As bases da sua teoria deliberativa estão na Escola de Frankfurt, no “marxismo crítico”, além de contribuições da sociologia clássica, da fenomenologia, da filosofia da linguagem. Habermas fez uma releitura do discurso filosófico da modernidade, seguindo a linha hegeliana e valorizando a razão moral kantiana. Sua teoria é herdeira do pensamento moderno de Kant e Rousseau. “La teoría habermasiana es una reconstrucción de la utopía moderna desde la filosofía, la ética, la teoría del lenguaje, la moral, el derecho y la política.” (SEGOVIA, 2008, p. 88)

Em *Três modelos normativos de democracia* são apresentadas duas concepções de política, a liberal e a republicana, acentuando como diferencial entre ambas o papel do processo democrático. Na concepção liberal, o processo democrático tem como objetivo “[...] programar o Estado no interesse da sociedade, entendendo-se o Estado como o aparato de

²⁴ Ver Bessette (1980). Essa afirmação é partilhada por Dryzek (2000, p. 2), acrescentando que Bernard Manin e Joshua Cohen deram impulso ao termo.

²⁵ “Around 1990 the theory of democracy took a definitive deliberative turn.” (DRYZEK, 2000, p. v)

administração pública e a sociedade como o sistema, estruturado em termos de uma economia de mercado, de relações entre pessoas privadas e do seu trabalho social.” (HABERMAS, 1995, p. 39) Cabe à política, nessa concepção, unir e impor os interesses sociais privados sobre a estrutura estatal especializada no uso do poder político para atingir fins coletivos.

Por sua vez, na concepção republicana a política não apresenta mera função mediadora, fazendo parte do processo de formação de toda a sociedade. A política é concebida como uma “forma de reflexão de um complexo de vida ético” e a existência de uma autodeterminação cidadã exige uma “base de sociedade civil autônoma”, por isso “[...] o espaço público e político e a sociedade civil como sua infraestrutura assumem um significado estratégico. Eles têm a função de garantir a força integradora e a autonomia da prática de entendimento entre os cidadãos.” (HABERMAS, 1995, p. 40)

Outra distinção entre as duas concepções refere-se ao conceito de cidadão. Na concepção liberal, os cidadãos são entendidos como portadores de direitos subjetivos, empenham-se por seus interesses privados, que são assegurados através de seus direitos políticos. Desse modo formam uma “vontade política” e podem controlar a ação do poder do Estado. A concepção republicana concebe os direitos de cidadania como “liberdades positivas”, que garantem a participação em uma prática comum de atores políticos responsáveis. E para que serve o Estado, segundo tal concepção? Para garantir um processo inclusivo de formação da opinião e da vontade política dos cidadãos.

Nas discussões entre essas duas concepções, Habermas (1995, p. 43) apresenta ainda a distinção estrutural entre o **poder comunicativo**, “[...] que surge da comunicação política na forma de opiniões majoritárias discursivamente formadas”, e o **poder administrativo**, que é próprio do aparelho de Estado. A respeito da distinção entre esses poderes, Segovia (2008) esclarece que a forma específica da democracia deliberativa está na ideia do poder comunicativo das sociedades democráticas. Reside no poder argumentativo e discursivo a esperança da autonomia privada/pública nos Estados contemporâneos.

Como opção ao dois modelos abordados, há a alternativa deliberativa, onde a política dialógica e a política instrumental podem se entrelaçar no campo das deliberações, por meio de formas de comunicação institucionalizadas. Como tudo gira em torno das “condições de comunicação e dos procedimentos” que dão legitimidade à formação institucionalizada da opinião e da vontade, o modelo deliberativo tem suas bases “[...] nas condições de comunicação sob as quais o processo político pode ter a seu favor a presunção de gerar

resultados racionais, porque nele o modo e o estilo da política deliberativa realizam-se em toda a sua amplitude.” (HABERMAS, 1995, p. 45)²⁶

Destacam-se aqui alguns elementos comuns à teoria habermasiana, como a ação comunicativa, a escolha racional, a vontade comum, a justificação moral.²⁷ Há ainda o “princípio do discurso”, outro aspecto central dessa teoria, que necessita ser aprofundado.

Em *Direito e Democracia (Between facts and norms)*, Habermas (2012, v. 1) apresenta um conceito normativo de política deliberativa e as condições para uma regulamentação jurídica da circulação do poder em sociedades complexas. A teoria da democracia é abordada sob aspectos da legitimação, recorrendo ao paradigma procedimentalista do direito e trazendo um conceito procedimental de democracia em um contexto histórico mais amplo. O Estado é tratado como um subsistema, ao lado de outros subsistemas sociais funcionalmente especificados, formando o “sistema-mundo circundante”.

Nessa mesma obra, Habermas (2011, p. 10, v. 2) rejeita “um princípio empiricamente mitigado de democracia”, porque reduziria a legitimidade democrática do poder e do direito, ao tempo em que trata de desenvolver um conceito procedimental de democracia, em comparação com outros modelos normativos, mas nega um conceito de sociedade centrada no Estado, supostamente neutro em relação a projetos de vida concorrentes. Sua teoria do discurso assimila elementos tanto da perspectiva liberal como da interpretação republicana, unindo-os em um conceito de um “procedimento ideal” para a deliberação e para a tomada de decisão.

Outro conceito que Habermas (2012, p. 41) introduz é o do agir comunicativo, que se situa em contextos do mundo da vida: “O mundo da vida forma o horizonte para situações de fala e constitui, ao mesmo tempo, a fonte das interpretações, reproduzindo-se somente através de ações comunicativas”. O agir comunicativo ocorre no mundo da vida, onde vivemos e falamos diretamente a outros interlocutores. O mundo da vida é formado por instituições (que são apenas uma parte dele) e deve ser visto como um complexo de tradições entrelaçadas, de ordens legítimas e de identidades pessoais, “tudo reproduzido pelo agir comunicativo”. A sociedade se integra, em última instância, por meio do agir comunicativo.²⁸

²⁶ Cabe destacar que nem sempre prevalecem as “condições de comunicação” na sociedade contemporânea, especialmente em uma sociedade como a brasileira, em que as condições de cidadania e a própria democracia ainda estão longe das condições de igualdade preconizadas por Habermas.

²⁷ Habermas (1989) explora a questão da escolha racional e da teoria da escolha racional em “Para o uso pragmático, ético e moral da razão prática”.

²⁸ “[...] a sociedade se apresenta como um mundo da vida estruturado simbolicamente, que se reproduz através do agir comunicativo.” (HABERMAS, 2012, p. 45) Avritzer (2000) esclarece que a ação comunicativa ocorre mediante a utilização pragmática da linguagem, através de orientações em relação ao mundo, é teleológica e

Dryzek (2000, p. 22) define assim o mundo da vida (*lifeworld*): “[...] is where meanings are negotiated and identities constructed by individuals; it is the home of communicative action.”²⁹ O mundo da vida apresenta como componentes a cultura, a sociedade, as estruturas da personalidade, que se diferenciam através dos limites de uma linguagem multifuncional, mas que permanecem conectados entre si através de um *medium*. Ocorre também um processo de formação de sistemas, à medida que são introduzidos códigos especiais, emergindo do mundo da vida (um componente da sociedade) sistemas funcionais tais como a Economia (orientada pelo dinheiro) e a Administração (dirigida pelo poder). São os “mundos circundantes”, mediados com o mundo da vida através do agir comunicativo.

A Teoria da Ação Comunicativa renova o debate no interior da teoria democrática, introduzindo a dimensão dos atores sociais na discussão sobre o significado da democracia, identificando a dimensão normativa da democracia com a arena societária, “[...] abrindo espaço para a integração de novos atores, novas práticas e novas relações entre Estado e sociedade civil no interior desse debate”. (AVRITZER, 1996, p. 22)³⁰

Em Habermas (2012, p. 142), o princípio do discurso (ou princípio D) tem um conteúdo normativo, objetiva o sentido da imparcialidade de juízos práticos. Em síntese, significa que “[...] são válidas as normas de ação às quais todos os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais”. A noção de “atingido” se refere a todo aquele cujos interesses são afetados pelas prováveis consequências da regulamentação de uma prática geral.³¹ Cabe a ressalva que o princípio do discurso dificilmente é observado nas IPs pesquisadas aqui, que os conselheiros de habitação poucas vezes têm chances de garantir sua qualidade de “participantes de discursos racionais”, seja por fatores internos ou externos aos conselhos de habitação.

A validade do princípio depende da racionalidade do discurso, do entendimento entre todos os envolvidos, de uma comunicação livre e acessível a todos, de procedimentos aceitos,

reflexiva.

²⁹ É o espaço onde os significados são negociados e identidades são construídas pelos indivíduos; é o *locus* da ação comunicativa. Tradução nossa.

³⁰ Lüchmann (2002, p. 27) acrescenta que a Teoria da Ação Comunicativa traz uma oposição entre sistema e mundo da vida. O primeiro é formado por dois subsistemas (Estado e mercado), que têm como mecanismos de coordenação da ação o poder e o dinheiro, baseando a sua ação na racionalidade estratégica ou instrumental. Por sua vez, o mundo da vida é o espaço da ação comunicativa, que tem como meio de motivação racional os atos de entendimento.

³¹ Em outra passagem da mesma obra, Habermas (2011, p. 322, v. 2) formula da seguinte maneira o princípio do discurso: “São válidas as normas de ação com as quais poderiam concordar, enquanto participantes de discursos racionais, todas as pessoas potencialmente afetadas.”

de condições simétricas de reconhecimento.³² Neste estudo, entretanto, veremos que nem sempre tais condições estão presentes, que predomina em alguns espaços deliberativos a assimetria de poder e informação.

A Teoria da Ação Comunicativa é uma aplicação da concepção habermasiana da teoria do discurso à política contemporânea, onde o problema da legitimidade política não se resumia à questão da expressão da vontade da maioria no processo de formação da vontade geral (como pensava Rousseau), mas estaria baseada em um processo de deliberação coletiva com envolvimento racional de todos os indivíduos potencialmente interessados na decisão política. Esse é o “Princípio D”, ou princípio da universalização, segundo outros autores, a exemplo de Bantas (2010).

Como vimos, segundo tal princípio, somente são válidas as normas-ações com as quais todos aqueles indivíduos provavelmente afetados tiveram a oportunidade de concordar como participantes de um discurso racional. Esse princípio não implica a aferição de vontades, por meio de um escrutínio (como ocorre nas teorias agregativas, da democracia representativa), apenas uma discussão racional entre pessoas iguais que usam suas razões. Teoricamente, chega-se a uma posição racional por meio do debate político, mas, na prática, em muitos espaços deliberativos existem momentos em que as questões são decididas pelo voto, como observamos na pesquisa aos conselhos de habitação.

A esfera pública seria o espaço de uma deliberação comunicativa na qual diferentes concepções morais e diferentes identidades culturais entram em contato, produzindo uma rede de procedimentos comunicativos que permitiria a realização do Princípio D. No entanto, segundo Avritzer (2000, p. 41) há um equívoco em Habermas: “ele se desobriga de pensar os elementos institucionais e/ou decisórios do conceito de deliberação argumentativa e, com isso, deixa de dar formato institucional ao que podemos denominar democracia deliberativa”.

Em Max Weber está presente a noção de que o Estado é uma instituição necessária para o exercício burocrático da dominação legal. Habermas (2012) concebe o Estado como poder organizado, de sanção e execução, indispensável para assegurar direitos, organizar uma jurisdição, estabilizar a identidade e implementar a vontade política. O Estado é, assim, um poder organizado politicamente, estabelecido segundo formas do direito, de um código jurídico.

³² Bantas (2010) denomina o princípio do discurso como a “vontade geral” ou o princípio da universalização, mas com o mesmo sentido, isto é, se um indivíduo foi afetado por um julgamento moral ou por uma norma da qual não participou do diálogo, o consenso verdadeiro é inalcançável. Apenas o discurso que alcançou a vontade geral e que envolveu todos os participantes pode alcançar uma solução ideal para uma disputa.

Esse Estado democrático de direito apresenta um poder político que se subdivide em poder comunicativo e poder administrativo. Há uma exigência de ligar o sistema administrativo (comandado pelo código do poder) ao poder comunicativo (estatuidor do direito), mantendo-o longe das influências do poder social. Além disso, o poder administrativo é incapaz de reproduzir-se a si mesmo, mas pode se regenerar a partir da transformação do poder comunicativo. Isso porque, para Habermas (2012), existem três poderes de integração global da sociedade, o dinheiro (domínio do mercado), o poder administrativo (domínio estatal) e a solidariedade (o mundo da vida).

Habermas (2012) também considera a separação entre Estado e sociedade que requer uma sociedade civil (relações de associação), além de uma cultura política desvinculada da estrutura de classes.³³ “A sociedade civil precisa amortecer e neutralizar a divisão desigual de posições sociais de poder e dos potenciais de poder daí derivados, a fim de que o poder social possa impor-se na medida em que *possibilita, sem restringir*, o exercício da autonomia dos cidadãos.” (HABERMAS, 2012, p. 218-219, grifos do autor)

Embora admita que a noção de um poder de Estado neutro (*Pouvoir Neutre*), acima das classes sociais, sempre foi ideológica, Habermas (2012) entende que um processo político fruto da sociedade civil pode obter uma parcela de autonomia em relação a outros poderes da estrutura social (associações, financiadores de campanhas), evitando a degradação do sistema. De modo similar ao modelo liberal, há que se respeitar as fronteiras entre Estado e sociedade, pois a sociedade civil (entendida como base social de esferas públicas autônomas) distingue-se do sistema econômico e da administração pública. Em seu modelo tri frontal, temos o Estado (poder administrativo), a sociedade civil (espaço da solidariedade) e o mercado (domínio do dinheiro).

A integração da sociedade seria garantida por meio da política, que se comunica, através do *medium* do direito, com os demais domínios de ação legitimamente ordenados. Por sua vez, a política deliberativa se realiza através de procedimentos formais de formação institucionalizada da opinião e da vontade (procedimentalismo) ou informalmente, por meio de redes da esfera pública política, mantendo umnexo interno com os contextos de um mundo da vida racionalizado.

Habermas (2011, p. 99-100) enfatiza que o conceito atual de sociedade civil não

³³ Segovia (2008) adverte que Habermas não entende o Estado como um tipo histórico e nem a democracia como uma de suas formas contingentes, mas como um tipo ideal capaz de projetar-se em circunstâncias estatais ou globais. Ele separa a ideia de democracia deliberativa de uma sociedade constituída democraticamente além do Estado-nação.

coincide com o conceito desenvolvido por Hegel, na tradição liberal, que a tratava como um “sistema das necessidades”. O conceito utilizado por Habermas (2011, p. 100) não mais inclui no conjunto da sociedade civil a economia regulada pelo direito privado e dirigida através do trabalho, do capital e dos mercados, como se vê em Marx e no marxismo³⁴: “A sociedade civil compõe-se, de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política.” Existe um núcleo institucional, formado por associações e organizações livres, que não são estatais e nem econômicas, baseado em estruturas de comunicação da esfera pública, em componentes sociais do mundo da vida.

Tal qual a concepção de Cohen e Arato (1992), esse conceito de sociedade civil não se identifica com o Estado, nem com a economia e nem com “outros sistemas de funções sociais”, pois ela se articula com os núcleos privados do mundo da vida. É a concepção tri-frontal, já referida, diferente daquela formulada por Gramsci, como vimos em Coutinho (1985, 1992). Como nos lembra Lüchmann (2002), Cohen e Arato atualizaram o conceito gramsciano ao articulá-lo com a noção pública e tripartite, diferente da perspectiva liberal, segundo a qual a sociedade civil se reduz à esfera privada.

Habermas (2011) compara a um jogo a relação entre a esfera pública (fundada na sociedade civil) e a formação da opinião e da vontade institucionalizada. Em sociedades complexas do mundo moderno, a esfera pública serve de estrutura intermediária entre o sistema político (Estado) e os setores privados (mundo da vida) e sistemas de ação especializados.

As estruturas comunicacionais da esfera pública estão muito ligadas aos domínios da vida privada, fazendo com que a periferia, ou seja, a sociedade civil, possua uma sensibilidade maior para os novos problemas, conseguindo captá-los e identificá-los antes que os centros da política. (HABERMAS, 2011, p. 116)

Por sua vez, Dryzek (2000) vê na sociedade civil a principal alternativa ao Estado como um *locus* de democratização, especialmente para a democracia deliberativa. Para o autor, a sociedade civil em seu sentido politizado, ou seja, a esfera pública, é constituída por associações políticas autolimitadas, que visam uma interação com o Estado, “[...] but not seeking any share in state power.”³⁵ (DRYZEK, 2000, p. 100)

A possibilidade de a sociedade civil tornar-se um espaço para a democratização deriva

³⁴ E como vimos aqui em Coutinho (1985, 1992).

³⁵ Mas sem almejar qualquer participação no poder do Estado. Tradução nossa.

da sua característica de ser um lugar onde as pessoas decidem viver suas vidas públicas e solucionar conjuntamente os seus problemas. Além disso, a sociedade civil pode ser um espaço democrático mais interessante do que o Estado porque nela se delibera sem o risco de prevalecer interesses de ordem estratégica. Nela não há a necessidade de submeter os interesses aos objetivos ou razões do Estado ou dos gestores, mas “[...] There are therefore several coercive agents of distortion less pervasive in civil society than in the state.”³⁶ (DRYZEK, 2000, p. 103)

A esfera pública, outro tema habermasiano, teria se formado nas sociedades europeias dos séculos XVII e XVIII, ou seja, uma esfera pública burguesa moderna. Na esfera privada, ou “núcleos privados do mundo da vida”, prevalece a intimidade, os encontros familiares, entre amigos, se entrelaçam as biografias das pessoas. Essa esfera privada se relaciona com a esfera pública, numa relação complementar, pois o conjunto do mundo da vida forma uma rede de ações comunicativas, de coordenação da ação social. A esfera pública política é entendida como uma estrutura comunicacional ramificada no mundo da vida por meio da sociedade civil. Esse espaço público político funciona como caixa de ressonância para os problemas que surgem no sistema político.

Em sua tese de livre-docência apresentada à Faculdade de Filosofia de Marburg, *Mudança estrutural da esfera pública*, Habermas (2003) analisa em profundidade a constituição da esfera pública burguesa, a partir da investigação da estrutura e função do modelo liberal dessa esfera, a sua origem e evolução. Ali também se discute a esfera pública literária em comparação com uma esfera pública política, a formação e o conceito de uma *public opinion*, a publicidade como princípio de mediação entre política e moral, a interpenetração progressiva da esfera pública com o setor privado.

Quando busca uma gênese da esfera pública burguesa e analisa suas estruturas sociais, Habermas (2003, p. 42) adverte que:

A esfera pública burguesa pode ser entendida inicialmente como a esfera das pessoas privadas reunidas em um público; elas reivindicam esta esfera pública regulamentada pela autoridade, mas diretamente contra a própria autoridade, a fim de discutir com ela as leis gerais da troca na esfera fundamentalmente privada, mas publicamente relevante, as leis do intercâmbio de mercadorias e do trabalho social.

Esse conceito descreve um espaço comunicativo entre a esfera privada burguesa e o

³⁶ Há, no entanto, diversos agentes coercitivos de distorção menos generalizados na sociedade civil do que no estado. Tradução nossa.

Estado. É um espaço de acesso livre, geral e desimpedido ao público, graças à publicidade, à possibilidade de crítica ao Estado autoritário e à autonomia do cidadão.³⁷

Os canais de comunicação da esfera pública estão interligados com as esferas da vida privada (família, amigos, vizinhos, colegas, conhecidos), são estruturas espaciais de interações simples, informais, que podem ser ampliadas ou obstruídas, mas não destruídas. Não há uma clara fronteira entre as duas esferas, a exemplo de temas ou relações fixas.

A esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma organização, etc. (HABERMAS, 2011, p. 92)

Esse conceito de esfera pública remete à esfera pública não-estatal, ou seja, um espaço que não está sob o controle do Estado (poder político) porque se situa no mundo da vida, no reino da solidariedade. Dessa forma, essa esfera não se restringe a mecanismos criados pelo Estado, formais, são espaços públicos mas não estatais, onde podem ser tomadas decisões que obrigam o poder público. Ela é uma rede para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões, onde fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, geram opiniões públicas. (HABERMAS, 2011, p. 93) Tal qual o mundo da vida, a esfera pública se reproduz via agir comunicativo, pois ela é basicamente uma estrutura comunicacional (informal), um espaço social de interações. Neste estudo, constatamos que os conselhos de habitação não se constituem como esfera pública não-estatal, ao contrário, são espaços controlados pela gestão pública, com pouca autonomia em relação a esta.

As estruturas comunicacionais da esfera pública servem para aliviar o público de tomar decisões reservadas às instituições (resoluções), nessa esfera há uma luta por influência, não apenas política (já adquirida), mas também por prestígio de grupos de pessoas e de especialistas, que buscam sua influência em esferas públicas especiais. Nesses espaços, surgem atores que participam da reprodução da esfera pública, mas também existem atores que ocupam uma esfera pública já constituída, que querem se aproveitar dela.

A função política da esfera pública é servir de espaço para problemas que devem ser resolvidos pelo sistema político e que não podem ser resolvidos em nenhum outro lugar. “The public sphere can fulfill its political function only when all affected individuals have equal

³⁷ Reese-Schäffer (2010) afirma que Habermas (2003) traça a história da esfera pública burguesa como um processo de decadência do liberalismo clássico, como processo histórico em que a esfera pública das associações de comensais, dos cafés e dos salões transformou-se numa democracia organizada.

access to the forums of political deliberation.”³⁸ (BANTAS, 2010, p. 11) A sociedade civil forma a interface, o elo, entre as esferas pública e privada. A estrutura institucional da sociedade civil apresenta conexões não governamentais e não econômicas e associações voluntárias que ancoram as estruturas comunicativas da esfera pública numa sociedade que compõe o mundo da vida. As opiniões originadas na esfera privada transferem-se para a esfera pública através das estruturas ou instituições da sociedade civil.

No intuito de direcionar a discussão sobre a teoria deliberativa para um campo mais próximo ao objeto deste estudo, voltado para a deliberação em espaços públicos participativos como os conselhos de habitação, vejamos a seguir posicionamentos de autores que buscam debater os conceitos da teoria democrática deliberativa relacionando-os com as decisões no âmbito da gestão pública.

Gutmann e Thompson (2004) propõem o debate sobre a democracia deliberativa utilizando como exemplo a decisão de um país declarar guerra a outro, o que requer ampla discussão, formação de opinião pública favorável, envolvimento de instituições e da sociedade como um todo, de modo a obter sua aprovação. Tal decisão, necessariamente, deve ser justificada para sua população e para a comunidade internacional. Acrescente-se que a deliberação que precede a essa decisão pode ser imperfeita, assim como muitas outras que se seguirão.

O objetivo dos autores é demonstrar que a democracia deliberativa afirma a necessidade da justificação das decisões que devem ser tomadas pelos cidadãos e por seus representantes. Por isso se espera que tanto cidadãos quanto governos justifiquem as leis que podem ser impostas sobre um ou outro. Além disso, essas razões não podem ser consideradas nem meramente procedimentais, nem puramente substantivas. Tais razões devem ser aceitas por pessoas livres e iguais que visam cooperar com base em termos justos. Ao tempo em que justificam as decisões tomadas, as razões dadas também expressam o respeito mútuo.

Para a teoria democrática deliberativa, o processo de tomada de decisão do governo deve ser legitimado por meio da deliberação de indivíduos racionais em fóruns amplos de debate e negociação, a exemplo de conselhos gestores, audiências públicas ou conferências. É essencial para o conceito habermasiano de democracia discursiva ou deliberativa a possibilidade de os cidadãos fundamentarem racionalmente as regras do jogo democrático. Para tornar operacional esse procedimento ideal de deliberação ou tomada de decisão é

³⁸ A esfera pública somente pode cumprir a sua função política quando todos os indivíduos afetados têm igual acesso aos fóruns de deliberação política. Tradução nossa.

necessária a institucionalização dos procedimentos e das condições da comunicação, o que reflete a visão procedimentalista, além da inter-relação de processos deliberativos institucionalizados com as opiniões públicas constituídas de maneira informal. (FARIA, 2000)

Como a democracia deliberativa visa produzir decisões que serão obrigatórias para todos por um determinado período, ela funcionará melhor se for precedida de razões que puderam ser amplamente discutidas e avaliadas. Nessas discussões os participantes poderão buscar influenciar as decisões que serão tomadas pelos governantes ou o processo que definirá futuras decisões. Por ser um processo dinâmico, a democracia deliberativa preconiza o diálogo contínuo, produzindo decisões válidas por um período de tempo, em caráter provisório, abertas para uma discussão futura.

Abordadas essas características, chegamos a uma definição de democracia deliberativa proposta por Gutmann e Thompson (2004, p. 7):

[...] we can define deliberative democracy as a form of government in which free and equal citizens (and their representatives), justify decisions in a process in which they give one another reasons that are mutually acceptable and generally accessible, with the aim of reaching conclusions that are binding in the present on all citizens but open to challenge in the future.³⁹

Em síntese, observa-se acima algumas características teóricas da democracia deliberativa: uma forma de governo que requer cidadãos livres e iguais, que devem apresentar suas razões e justificar suas decisões, de modo que possam ser aceitas consensualmente pelos outros, constituindo decisões obrigatórias a todos, mas que podem ser revistas a qualquer tempo. No campo empírico, essas condições raramente se observam, ao menos em países cuja democracia representativa ainda necessita alargar-se para modos mais inclusivos, como o Brasil.

Temos assim um processo democrático cuja legitimidade depende dos procedimentos e dos pressupostos comunicativos da formação democrática da vontade e da opinião, que seriam o meio legítimo de racionalização discursiva de decisões tomadas pelo governo ou administração. Portanto, em Habermas, a deliberação depende de dois canais. No primeiro, a

³⁹ Podemos definir a democracia deliberativa como uma forma de governo na qual cidadãos livres e iguais (e seus representantes) devem justificar suas decisões em um processo no qual apresentam, um ao outro, razões que são mutuamente aceitáveis e acessíveis a todos, com o objetivo de chegar a conclusões que são obrigatórias no presente para todos os cidadãos mas que estão abertas para desafios no futuro. Tradução nossa. Bohman (2009, p. 36) prefere uma abordagem dialógica ou cooperativa da deliberação pública, em lugar da abordagem procedimental habermasiana, porque acredita que a primeira “[...] oferece uma base epistêmica e moral para a participação democrática nas sociedades complexas.” Ele define sua abordagem do seguinte modo: “um processo dialógico de troca de razões com o propósito de solucionar situações problemáticas que não podem ser resolvidas sem coordenação e cooperação interpessoais.” (Id. Ibid.)

vontade é formada democraticamente em espaços institucionais, no outro, se constrói a opinião pública nos fóruns extrainstitucionais. Em ambos, há a mediação do processo comunicativo, como vimos.

O procedimento democrático deliberativo exige um processo argumentativo, por meio do intercâmbio de informações e razões entre os indivíduos, que debatem criticamente as propostas. As deliberações são inclusivas e públicas, uma vez que pelo princípio da universalização (ou princípio D) ninguém deve ser excluído. Essas deliberações não podem ser tomadas sob qualquer forma de coerção interna que ameace a igualdade dos participantes. O objetivo das deliberações é um acordo racionalmente motivado e elas podem ser retomadas a qualquer momento, sem impedimentos.

Para Gutmann e Thompson (2004), o que dá à democracia deliberativa seu caráter amplamente democrático é propor o processo de deliberação como resposta a questões sobre quem tem o direito e a efetiva oportunidade de deliberar ou de escolher quem irá fazê-lo em nome de todos, além de apontar a quem os deliberadores devem as suas justificações. Os autores também apresentam quatro propósitos principais da democracia deliberativa, que seriam promover a legitimidade das decisões coletivas; encorajar a perspectiva do espírito público nas questões de interesse público; promover o respeito mútuo no processo de tomada de decisões coletivas; além de contribuir para corrigir erros de cidadãos e governantes quando à frente de ações coletivas.

Comparando a deliberação com as concepções agregativas de democracia, nas quais se apura a decisão da maioria através do voto, a exemplo da democracia representativa, Gutmann e Thompson (2004) buscam responder a uma questão básica da política democrática: como tomar decisões legítimas para a sociedade como um todo diante do desacordo fundamental?

Para as concepções agregativas (que seguem a regra da maioria, o princípio “*one man, one vote*”), as preferências já estão dadas e não exigem justificação para as preferências por si mesmas, basta apenas combiná-las de modo que sejam eficientes e justas. Para definir essas preferências, são usados basicamente dois métodos: o majoritário (através do voto) ou permitir que os agentes públicos observem as diferentes preferências e as submetam a um filtro analítico. Porém, esses métodos ignoram ou não dão atenção às razões que os cidadãos ou seus representantes apresentam ou falham em apresentar, o que importa são os resultados alcançados, dispensando qualquer justificação, desde que o método seja racional.

Por sua vez, para os defensores da deliberação, a justificação é fundamental, além de

ênfatarem o caráter provisório dos resultados políticos produzidos mais do que sua finalidade (a ênfase é dada ao procedimento em si).

Como ressaltam Gutmann e Thompson (2004), a natureza provisória da democracia deliberativa e da própria teoria é um aspecto reconhecido por seus defensores. Não apenas a prática, mas a teoria em si está sistematicamente aberta a desafios, seus princípios estão sujeitos a mudanças a qualquer tempo. Essa capacidade de autocorreção da democracia deliberativa é conhecida como “provisoriedade” (*provisionality*), que é tanto moral quanto política. Seus princípios estão abertos à revisão face novos *insights* morais ou descobertas empíricas. Admite-se até a revisão da deliberação em si. Essa característica facilita a manutenção de práticas e instituições que favoreçam o bom funcionamento da deliberação.

A essa altura, cabe destacar uma discussão nesse campo teórico referente à relação entre deliberação e participação. Alguns teóricos acreditam que a deliberação é consistente com a democracia participativa, outros entendem que a participação seria necessária para aperfeiçoar a deliberação, já outros asseguram que a democracia somente será defendida pela deliberação. Em sentido contrário, os teóricos da escolha racional advogam que a votação (método agregativo das preferências) eliminaria a necessidade da deliberação.

O entendimento a que se chega aqui coincide com o pensamento de Bohman (2009) de que uma sociedade democrática requer tanto as instituições de Estado quanto a sociedade civil. No entanto, elas não são suficientes para assegurar a deliberação pública, não basta o pré-requisito procedimentalista de um “Estado neutro” para garantir condições de deliberação, mesmo porque não se pode afirmar a existência dessa neutralidade do Estado. “Mesmo com igual chance de falar, nem todo interlocutor seria capaz de influenciar o resultado da deliberação em seu favor” (BOHMAN, 2009, p. 40), algo que se constatou empiricamente neste estudo.

A contribuição de Jürgen Habermas para a teoria crítica e para a teoria democrática deliberativa, embora amplamente reconhecida e divulgada por diversos autores, sofre críticas tanto no amplo campo da democracia quanto no seio da própria teoria democrática deliberativa. Algumas dessas críticas são discutidas por Bantas (2010), Jon Elster (2007), Gutmann e Thompson (2004), Michelman (2007) e Segovia (2008).

Bantas (2010) acredita que existem três amplas categorias de críticas à teoria deliberativa e à esfera pública habermasiana: a primeira é sobre a deliberação na esfera pública; outra reside na transformação da opinião pública em poder administrativo através de

processos democráticos; e, por último, o liberalismo de sua teoria crítica.

O núcleo da crítica à deliberação centra-se na sua rígida aderência à racionalidade como base e ao consenso como fim. Chantal Mouffe aponta limites ao consenso e argumenta que o consenso não pode ser visto como um fim ou produto da razão, mas como a fusão de diferentes vozes, o que é possível devido a uma forma comum de vida. Para Stefan Rummens, a crença de Habermas na razão como fundamento para a deliberação é inadequada e apenas um argumento retórico, a oposição entre consenso e conflito também não seria bem compreendida. James Bohman critica a defesa política simples de Habermas, que restringe sua teoria deliberativa ao Estado-nação. (BANTAS, 2010)

Uma falha da teoria seria deixar de considerar estrategicamente o Estado. A existência de um forte vínculo entre a atividade cidadã na esfera pública e no sistema político poderia assegurar uma melhor performance no funcionamento da esfera pública. Bantas (2010) argumenta ainda que a centralidade da deliberação racional na teoria deliberativa se aplica apenas na esfera pública politizada. Através da introdução do mecanismo da votação, Habermas muda sua ênfase do consenso em direção à agregação de preferências. Assim, embora incorpore elementos liberais em sua teoria, como o constitucionalismo, ele recorre à razão comunicativa sobre a racionalidade como a base para o poder político.

Michelman (2007) critica uma versão fortemente normativa de uma teoria epistêmica de democracia. O seu questionamento é se o procedimento é relevante e proporciona democracia apenas quando estão ausentes ou apenas quando estão presentes certos controles sobre a desigualdade econômica (muito disseminada no Brasil) ou de certas garantias econômicas e sociais positivas, tais como subsistência, saúde, moradia ou educação. Esse questionamento é muito pertinente no contexto do presente estudo, que discute as possibilidades de universalização da moradia em um país com sérios problemas sociais e um Estado que ainda apresenta ranços autoritários em sua relação com a sociedade civil.

Gutmann e Thompson (2004) discutem uma das objeções apresentadas à democracia deliberativa, que seria um sacrifício da justiça em benefício da democracia, especialmente quando se foca em sua forma meramente procedimental, embora os autores defendam que uma concepção propriamente deliberativa vai muito além do que o simples processo deliberativo, coincidindo com a visão dialógica de James Bohman (2009). Outra crítica à democracia deliberativa argumenta que mesmo que a deliberação seja válida, ela não deve preceder sobre resultados justos.

Esses mesmos autores consideram a teoria deliberativa não nega que, em algumas condições, deva ser priorizada a justiça sobre a deliberação, o que demonstraria a capacidade da deliberação de ser a melhor maneira de obter decisões justas ou menos insatisfatórias. Assim, um resultado justo produzido sem um procedimento deliberativo não seria necessariamente errado, porém, menos justificável do que deveria ser. Afinal, embora os democratas deliberativos não tratem a deliberação como panaceia, eles acreditam que ela não apenas pode transformar decisões ruins em decisões melhores, como é melhor do que suas alternativas.

Críticos da deliberação insistem que ela não é totalmente necessária na justificação de decisões políticas, pois o processo de justificação de uma decisão para as pessoas atingidas por ela pouco contribui para sua justiça ou legitimidade. Os democratas deliberativos argumentam o quanto a deliberação auxilia os tomadores de decisão a fazer melhores escolhas do que outros processos, e nisto reside o seu valor, já que a necessidade de justificação vai muito além do que uma simples decisão.

Apesar das críticas ao pensamento de Habermas, sua abordagem representa uma tentativa de ir além do modelo hegemônico de democracia, de dar à democracia um caráter mais abrangente e inclusivo, com procedimentos acessíveis a todos, em uma sociedade que demonstra desencanto com instituições e procedimentos da democracia burguesa, mas sem buscar uma ruptura radical com esta última.

2.2 DELIBERAÇÃO PÚBLICA E EFETIVIDADE DELIBERATIVA

Conselhos gestores podem ter caráter deliberativo ou meramente consultivo. No caso dos conselhos municipais de habitação seu caráter é deliberativo. Nesta seção se discute a deliberação no contexto da teoria democrática, o conceito propriamente dito e alguns aspectos relativos à efetividade deliberativa.

James Bohman (2009) conceitua a deliberação pública como um diálogo com um fim específico, que busca superar um determinado problema ou resolver um conflito. Essa é a base da sua concepção dialógica de deliberação e de democracia, já abordada neste estudo. Para que ocorra a deliberação, ela necessita se constituir na esfera pública, pois ela não é

meramente discursiva. Em suas palavras, “o discurso se constitui pelo diálogo”.⁴⁰ Essa visão dialógica da política deliberativa tem aspectos diferenciados da abordagem discursiva de Jürgen Habermas, que também vimos aqui.

Para que exista o diálogo, é necessária uma justificação convincente aos outros interlocutores, de modo que possam incorporar as razões apresentadas e interagir com elas. “No diálogo há movimento. Cada interlocutor incorpora e reinterpreta as contribuições dos outros às suas próprias”. (BOHMAN, 2009, p. 70) Segundo essa concepção, a deliberação pública geralmente objetiva aplicar uma determinada norma ou um determinado princípio a um caso particular, o que poderia ocorrer, por exemplo, num fórum participativo como um conselho gestor ou uma conferência. Em outras palavras, o objetivo da troca dialógica em uma deliberação pública seria apresentar razões convincentes a todos através dos “mecanismos dialógicos” (que podemos denominar aqui de instituições participativas ou fóruns participativos).

Nesse aspecto, o referido autor apresenta um requisito que pode ser considerado um problema para o estudo dos conselhos de habitação e outros fóruns semelhantes no Brasil, ou seja, a necessidade de existência de simetria e “outras condições” para um quadro geral de igualdade, ausência da tirania e não exclusão na esfera pública. Como sabemos, essas condições nem sempre são atendidas nos fóruns participativos do país e se vê na realidade empírica que essas barreiras podem representar um embaraço para a efetividade deliberativa de estruturas de participação como os conselhos gestores.

Saindo um pouco da esfera dialógica, Werle e Melo (2007) destacam a centralidade do conceito de deliberação pública para explicar e compreender a dinâmica dos conflitos e a formação de acordos políticos em sociedades democráticas. Qual a melhor forma de organizar o poder político? Quais os fundamentos da legitimidade do exercício desse poder nas atuais sociedades, complexas e plurais? “As concepções de democracia deliberativa afirmam que os processos de tomada de decisão têm de estar fundamentados na deliberação dos cidadãos em fóruns públicos amplos de debate e negociação.” (WERLE; MELO, 2007, p. 7)

Para os autores, a democracia deliberativa apresenta uma explicação normativa da legitimidade através dos ideais de legislação racional, política participativa e autodeterminação dos cidadãos, o que resultaria numa deliberação pública de cidadãos “livres e iguais”, pois esta adviria de procedimentos justos, de cidadãos engajados numa

⁴⁰ Ibidem, p. 69.

argumentação racional objetivando a solução de conflitos políticos. E aqui sobressai uma importante questão para entender os fóruns participativos ou IPs tendo como base o referencial deliberativo, pois é preciso analisar até que ponto essas condições existem ou poderiam existir num país como o Brasil, ou seja, até que ponto os fóruns deliberativos poderiam assegurar uma deliberação entre iguais, a incorporação de princípios como igualdade deliberativa, respeito ao diálogo, amplo debate e negociação. Esta pesquisa aos conselhos de habitação certamente contribui para esclarecer tal questão.

John Rawls (2007, p. 152) sintetiza a discussão quando resume da seguinte forma a democracia deliberativa: “A ideia definitiva para a democracia deliberativa é a própria ideia de deliberação. Quando os cidadãos deliberam, trocam seus pontos de vista e debatem defendendo suas razões, mas apenas aquelas que dizem respeito às questões de política pública.” Assim, a deliberação pública deve ser reconhecida como uma característica básica da democracia e se afasta das concepções agregativas de democracia que assemelham a disputa eleitoral a uma disputa de mercado, como se vê especialmente em Joseph Schumpeter.

No campo da teoria habermasiana, Bantas (2010) destaca que a deliberação na esfera pública demonstra como as comunidades políticas podem lidar com as questões complexas envolvendo julgamentos morais ou éticos, agindo segundo alguns princípios: necessitam ser racionais; devem ser orientadas ao consenso; dependem da participação de todos que serão envolvidos ou afetados pelo tema em deliberação (a observação do princípio do discurso, ou princípio D); deve ser tomada entre iguais, com igual acesso às deliberações; e os argumentos apresentados por todos têm o mesmo peso. Esses princípios evidenciam dois conceitos essenciais na teoria habermasiana da democracia deliberativa, que necessitam ser avaliados empiricamente: uma esfera pública criticamente capacitada e uma deliberação política baseada na racionalidade.

No entendimento de Manin (2007), a deliberação, em vez de buscar a unanimidade, deve servir de base para qualquer teoria da legitimidade. O autor lembra que, na tradição filosófica, a deliberação representa o processo de formação da vontade, é um momento anterior à escolha de uma alternativa. Para Rousseau, a deliberação tem o mesmo significado de decisão tomada por um grupo, o problema é que ela pode ser benéfica para o grupo mas prejudicial para toda a sociedade. De todo modo, Rousseau acreditava na necessidade da deliberação para o que é incerto, quando existem razões para se decidir de duas maneiras distintas. (MANIN, 2007).

A riqueza do processo deliberativo é forçar os protagonistas a ampliarem os seus pontos de vista e alcançarem posições sempre mais gerais. Ele se encerra com a escolha (que pode ser o voto), momento de conclusão do processo de formação da vontade. Considerando que na decisão política os indivíduos sabem apenas parcialmente o que querem (uma espécie de racionalidade limitada), “a teoria da deliberação oferece um método imperfeito para o processo de tomada de decisão o mais razoável possível”. (MANIN, 2007, p. 44)

Para Thomas Christiano (2007), o que diferencia a democracia deliberativa da concepção pluralista dos grupos de interesses e da concepção elitista de democracia pode ser sintetizado assim: “[...] a tomada de decisão democrática deve ser fundamentada em um processo substancial de deliberação pública, no qual argumentos pró ou contra leis e políticas são apresentados em função de sua contribuição para o bem comum dos cidadãos e a justiça da sociedade política.” (CHRISTIANO, 2007, p. 81) Por isso a deliberação pública tem valor instrumental para melhorar a qualidade das decisões na sociedade democrática e a igualdade no processo deliberativo tem um valor intrínseco com base nas exigências de justiça.

Com uma avaliação otimista da política deliberativa, Christiano (2007) dá como exemplo da importância da deliberação pública sua possibilidade de transformar, modificar e esclarecer as crenças e preferências dos cidadãos de uma sociedade política. Outro valor estaria em seus resultados, pois ela melhora a qualidade das decisões, aperfeiçoa a compreensão dos cidadãos. A realização de um processo de deliberação tende a produzir leis mais bem justificadas, pois, a princípio, serão fruto de um acordo racional.

Christiano (2007) também apresenta suas teses sobre a importância da deliberação na democracia: pode contribuir para valorizar as instituições democráticas, ao tempo em que é condição necessária para o valor dessas instituições, também é o único valor na democracia, a única razão pela qual esta tem alguma importância. “A discussão e a deliberação favorecem uma maior compreensão dos interesses dos membros da sociedade, bem como sobre os aspectos comuns da sociedade relacionados a esses interesses.” (CHRISTIANO, 2007, p. 85)

Ao promover a deliberação pública, uma sociedade chegará a decisões melhores, haverá um melhor conhecimento dos fatos importantes relacionados aos seus objetivos, pois haverá uma espécie de filtragem, a eliminação de formas notórias de ignorância sobre os interesses envolvidos e sobre a justiça. Todavia, nota-se a falta de suficiente evidência empírica, a maioria das pesquisas básicas se limita a pequenos grupos, a exemplo dos conselhos gestores, o que dificulta a generalização.

Também é preciso ter claro que uma situação de desigualdade de poder num processo de deliberação leva a interesses negligenciados pelo tomador de decisão e surge uma situação de injustiça quando uma decisão que atinge a todos não é tomada por todos os envolvidos (fere o princípio da universalização ou do discurso!). Isso pode ser muito comum numa sociedade marcada por diferenças socioeconômicas e culturais, como a brasileira. Porém, não há injustiça quando cada pessoa envolvida na deliberação teve igual acesso às condições da tomada de decisão. Já em uma situação em que há indivíduos em condições cognitivas desiguais para tomar a decisão significa que alguns atores não terão condições de participação ou nem serão ouvidos.

Assim, um processo de discussão em que há igualdade de todos os cidadãos participantes, cada um terá os recursos para contribuir e os outros ao menos estarão dispostos a ouvir a proposta de cada um. Essa igualdade é fator de aperfeiçoamento da qualidade dos resultados da decisão democrática. Embora deva ser ressaltado que nem sempre se observa essa condição de igualdade em situações reais.⁴¹

No contexto da deliberação pública, o conceito de efetividade deliberativa tem importante papel para o presente estudo, sendo necessário explicitá-lo melhor. Para tanto, recorre-se à definição apresentada por Cunha (2007, p. 139):

Por efetividade deliberativa entende-se a capacidade efetiva dessas instituições [conselhos] influenciarem, controlarem e decidirem sobre determinada política pública, expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, na decisão sobre as ações públicas e no controle sobre essas ações.

Em outro momento, Almeida e Cunha (2011, p. 113) definem a efetividade deliberativa como:

[...] capacidade de produzir resultados relacionados às funções de debater, decidir, influenciar e controlar determinada política pública. Essa efetividade se orienta pelos princípios da teoria e se expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, no controle e na decisão sobre as ações públicas e na igualdade deliberativa entre os participantes.

A efetividade deliberativa pode ser determinada por dois fatores: aqueles próprios à

⁴¹A inexistência de uma situação de igualdade é uma das razões do ceticismo de Walzer (2007), que observa pouca divergência sobre a deliberação, nenhum esforço para considerar os seus contextos e complementos e assim a ideia corre o risco de tornar-se um lugar-comum estéril.

instituição onde acontecem as deliberações, sua estrutura normativa e os processos de interação (endógenos), e aqueles ligados aos contextos históricos e às condições políticas, sociais e econômicas (contextuais ou exógenos), que impactam sobre a sociedade civil, nas instituições e nos resultados democráticos.

Por sua vez, Cunha (2009) discute os fatores que determinam a efetividade deliberativa dos conselhos gestores de assistência social, entendendo-a como a capacidade de influenciar, controlar e decidir sobre determinada política pública. Dentre tais fatores a autora destaca: “[...] a inclusão e igualdade deliberativas, a proposição de novos temas, a decisão sobre as ações públicas e o controle público sobre estas ações.” (CUNHA, 2009, f. 238) A autora utilizou algumas hipóteses para analisar os conselhos de assistência social, como a variação da efetividade deliberativa de acordo com a capacidade de deliberação dos diversos segmentos presentes nos conselhos, a sua capacidade de discutir e aprovar temas relevantes para a assistência social, o aumento do aprendizado institucional com o funcionamento dos conselhos por um maior período de tempo, gerando maior capacidade de deliberação, e a influência do contexto social e político de inserção dos conselhos de assistência social na sua efetividade deliberativa.

Algumas dificuldades relacionadas com o processo deliberativo são discutidas por Almeida e Cunha (2011), como a existência de desigualdades entre os participantes (a assimetria de poder), aspecto ausente dos modelos deliberativos de Habermas e de Cohen, mas constante na realidade das IPs existentes no Brasil. Outra dificuldade se relaciona às possibilidades das IPs serem espaços de empoderamento (*empowerment*) dos participantes mas não cumprirem sua finalidade deliberativa, além disso seria necessário definir se as IPs seriam instâncias para resolução de problemas diretos de políticas públicas, de bens específicos, ou apenas para o aprimoramento e o esclarecimento de questões.

A seguir, discutimos a urbanização brasileira, marcada pela concentração da propriedade e dos serviços urbanos em uma parcela restrita da população, o que gerou a necessidade de lutar pela sua democratização. Como consequência e fruto dessas contradições foram criadas IPs como os conselhos gestores, concebidos como meio de atuação conjunta entre segmentos da sociedade civil e a gestão local. Adiante será retomada a discussão metodológica sobre a efetividade deliberativa desses conselhos, na área de habitação, em três municípios baianos.

3 A URBANIZAÇÃO CONCENTRADORA E EXCLUDENTE E A LUTA PELA SUA DEMOCRATIZAÇÃO

A tese apresentada neste estudo demonstra diversas dificuldades para a efetividade deliberativa dos conselhos municipais de habitação, como a influência de interesses do capital imobiliário e da construção civil sobre as políticas habitacionais, a incapacidade da gestão local em influenciar as políticas de habitação de interesse social gestadas nas esferas federal e estadual, além de resquícios autoritários, patrimonialistas e centralizadores do Estado brasileiro que dificultam a ampliação do seu processo de democratização. Essas características do Estado se relacionam com a urbanização acelerada, excludente e concentradora do país, que contribuiu para o agravamento da sua realidade habitacional.

Para melhor compreender essa relação, serão abordados neste capítulo alguns efeitos do modelo de urbanização sobre a gestão pública e sobre a formulação de políticas para resolver problemas habitacionais, com repercussões sobre as IPs criadas para a deliberação sobre tais políticas. Cabe analisar se o processo de democratização da política urbana favorece a ampliação da democracia representativa em direção a formas mais inclusivas como a democracia participativa e a deliberativa.

Analisando o processo de rápida urbanização do Brasil, entre 1940-1980, Rolnik (2006) caracteriza-o como um “modelo excludente e concentrador”, responsável por um processo de exclusão territorial que teria criado “duas cidades”: uma porção legal, ordenada, rica e dotada de toda a infraestrutura urbana, e outra porção ilegal, pobre, precária, abandonada à própria sorte. Esse modelo seria um meio de alimentação da troca de favores e de manutenção de práticas clientelistas, verdadeiros entraves para o desenvolvimento de uma democracia inclusiva. Apesar desse modelo, a agenda da reforma urbana nos anos 1990 teria fomentado o debate, nas hostes da sociedade civil, dos partidos políticos e do próprio governo, sobre o papel dos cidadãos e de suas organizações na gestão da política urbana. Posteriormente, foram experimentadas práticas de participação popular e de controle social das políticas e do orçamento público em várias cidades do país. (ROLNIK, 2006)

O dilema entre uma urbanização excludente e as tentativas de democratização de

políticas públicas capazes de contorná-la esteve entre as preocupações de gestores públicos, de atores envolvidos com a luta pela reforma urbana e de pesquisadores da área, e tal dilema persiste à medida que muitos problemas urbanos não se resolvem ou se agravam.

Entre os problemas sociais do Brasil, o problema urbano e habitacional é um dos mais contundentes, associado a questões como falta de moradia digna, estrutura urbana precária, ausência de saneamento básico, concentração da terra urbana e carência de regularização fundiária em parte significativa dos aglomerados urbanos. Em contraposição, numa parte da cidade tais problemas estão ausentes ou são muito menores, o que é reflexo das desigualdades que marcam a sociedade brasileira e também consequência da persistência do modelo de desenvolvimento urbano “excludente e predatório”. (ROLNIK; KLINK, 2011)

A urbanização excludente encontrou condições ideais para seu aprofundamento no contexto do regime militar iniciado em 1964, quando se agravou o que Kowarick (1979) denominou de “espoliação urbana”. Foi a combinação de dois processos interligados, o crescimento econômico com a pauperização de vastas parcelas dos trabalhadores, ampliando a exclusão urbana e os problemas habitacionais. A ausência de liberdades democráticas no período favoreceu uma política de expansão econômica às custas de um “processo dilapidador”, uma intensa exploração e segregação de parte da população, que perdia o acesso à moradia digna. (KOWARICK, 1979)⁴²

A especulação imobiliária e o espalhamento da mancha urbana também contribuíram para a periferização dos trabalhadores, aumentaram os custos e o tempo de deslocamento para o trabalho. Jogados nas favelas, nos cortiços ou nas periferias, restou aos trabalhadores a autoconstrução⁴³ como uma “solução” para a moradia face o achatamento salarial. (KOWARICK, 1979)⁴⁴ Além disso, a autoconstrução contribuiu para aumentar os problemas urbanos e a exclusão social, como constatou Kowarick (2000), 20 anos após seu primeiro estudo, que na Região Metropolitana de São Paulo a maioria morava em habitações precárias, tinha baixa renda, elevado grau de pauperismo e precárias condições urbanas de existência, fruto também da crise dos anos 1980.

Sader (1988) igualmente observou na Região Metropolitana de São Paulo um padrão de

⁴² O processo de segregação socioespacial em Salvador foi pesquisado por Gordilho Souza (2008), como se verá.

⁴³ A autoconstrução da moradia (o “mutirão”) era denunciada por Francisco de Oliveira (2003), desde 1972, como um meio de aumentar a taxa de exploração da força de trabalho.

⁴⁴ Posteriormente, Kowarick (2000) iria rever o conceito de autoconstrução, tratando-a como uma espécie de “abrigo contra as tempestades do sistema econômico”, atribuindo valor simbólico à moradia autoconstruída, embora considere a espoliação urbana inerente à autoconstrução.

urbanização marcado pela sistemática expulsão de trabalhadores para as periferias, cada vez mais distantes e mais baratas, influenciada também pela valorização imobiliária dos terrenos, seguindo o “padrão periférico de habitação popular” iniciado na década de 1940. Nas décadas de 1960 e 1970 permaneceu o processo de intensa e contínua remodelação urbana, agora alimentado pelo crescente uso do automóvel e abertura de vias de trânsito, combinação responsável pela expansão das periferias. Tal qual as análises de Kowarick (1979, 2000) e Oliveira (2003), Sader (1989) considera que a autoconstrução exigia grandes sacrifícios no consumo das famílias e no esforço físico dos seus membros, representando maior exploração dos trabalhadores.

Ainda nos anos 1980, Sader (1989) observou o esgotamento do “padrão periférico”, em função do encarecimento dos lotes, dos custos de transportes e do desemprego, o que gerou pressões pela favelização e intensificação do uso dos cortiços. Essa crise econômica deu força à terceira opção de moradia precária para os mais pobres: a favela, cujos moradores apresentam condições socioeconômicas mais adversas.⁴⁵ Em São Paulo, até a década de 1980 a concentração das favelas era nas áreas centrais, próximas aos postos de trabalho doméstico e da construção civil. Posteriormente, ela foi sendo movida ou removida para áreas periféricas, num movimento de limpeza urbana. (KOWARICK, 2009)

Essa tendência ao crescimento das favelas em São Paulo, também observada por Kowarick (1979, p. 87), tem um agravante:

[...] as favelas tendem, elas também, a serem expulsas para as “periferias” distantes onde a pressão imobiliária se faz menos presente e onde, além da inexistência de outros serviços públicos, a viagem quotidiana para os centros de trabalho se faz de maneira dispendiosa e demorada.⁴⁶

⁴⁵ Kowarick (2009) adverte que favelas e seus habitantes devem ser pensados no plural, ou seja, em sua diversidade.

⁴⁶ Esse processo de segregação socioespacial, de periferização e favelização tem relação com outro fenômeno observado durante o período da ditadura militar, que contribuiu para agravar os problemas urbanos, denominado de “sagrada aliança” por Lessa e Dain (1982). Para alcançar o desenvolvimento acelerado e concentrador desejado pelos militares foi necessária uma associação entre capitais internacionais e nacionais, sob coordenação do Estado autoritário, gerando “relações de solidariedade” no processo de expansão dos capitais existentes no espaço nacional que respeitaram uma “especialização”. Nessa “sagrada aliança”, coube ao circuito imobiliário tornar-se uma “[...] frente de operações de transmutação e valorização de lucros dos capitais nacionais”. (LESSA; DAIN, 1982, p. 226) Embora esse circuito imobiliário estivesse sob comando do capital imobiliário, os autores apontam uma “profunda e íntima” relação com o Estado, na qual o privilégio seria “inerente à própria possibilidade de valorização” e se expressava por diferentes formas, evidenciando “[...] a clara articulação entre parte da inversão pública e as operações do setor imobiliário”. (id., ibid.) Essa relação de interesses também foi ressaltada por Kowarick (2000, p. 23) ao afirmar que o Estado contribuiu para uma “intensa valorização diferencial da terra”, quando investe, por exemplo, em áreas onde predominam grupos de renda média e alta, favorecendo o processo de acumulação em escala ampliada (as “contradições urbanas”).

Desse modo, é possível afirmar que o Estado autoritário contribuiu de diversas formas para a permanência da urbanização concentradora e excludente, seja reduzindo salários, reprimindo movimentos reivindicatórios, favorecendo a expulsão de trabalhadores para cortiços, favelas e as distantes periferias, seja beneficiando diretamente os capitais imobiliários interessados no modelo de urbanização que excluía a grande parcela da população.

Essa situação de exclusão também é assinalada por Maricato (2006, 2012), quando discorre sobre o ambiente urbano brasileiro, caracterizado por profunda desigualdade social. Situação que se reproduz à medida que há a manutenção de um grande número de propriedades urbanizadas ociosas, que já foram beneficiadas por investimentos públicos, somente à espera de uma futura valorização imobiliária, em meio a um mercado privado que se restringe apenas a uma elite econômica, calculada pela autora entre 20% a 30% da população do país.⁴⁷

A concentração da propriedade urbana também está associada às origens da sociedade brasileira, marcada pela concentração do patrimônio, do poder econômico e do poder político, o que favoreceu (e ainda favorece) a captura da esfera pública pelos interesses privados. Para a autora, “o patrimonialismo explica também a cultura de acumulação de terras e imóveis o que trava o desenvolvimento urbano e a produtividade da construção civil”. (MARICATO, 2006, p. 212) Ao lado da concentração da propriedade, há ainda um Estado excessivamente burocrático, onde se presencia a troca de favores, uma das fontes do clientelismo.

A autora apresenta também o que chama de “constrangimentos que travam o desenvolvimento urbano” no Brasil (MARICATO, 2006, p. 212), isto é, impedem um crescimento com igualdade e alguma sustentabilidade, com estreita ligação com os problemas de moradia abordados aqui: primeiro, existem planos e leis detalhados mas que são aplicados através de uma política de favor, que beneficia uma elite (e reproduz o clientelismo);⁴⁸ apenas uma parte da cidade é regulada, fiscalizada, urbanizada, resultando em benefícios e direitos restritos a alguns; existe uma secular confusão no registro de terras e a privatização de terras devolutas (muitas vezes, de terras públicas); os cadastros públicos imobiliários são incompletos, dificultando a regularização fundiária dos bairros mais carentes; há, na prática,

⁴⁷ Id.

⁴⁸ Sérgio Buarque de Holanda (1995) lembra uma característica da administração colonial brasileira que deixou resquícios até os dias atuais: a confecção de leis formalmente perfeitas, mas que não são aplicadas na prática, exceto quando há interesse dos setores dominantes da sociedade.

uma flexibilidade⁴⁹ com a ocupação ilegal fundiária, por um lado, mas também uma inflexibilidade formal para regularizar os assentamentos de baixa renda; os investimentos públicos são regressivos, isto é, beneficiam quem menos necessita, aumentam a exclusão social e os ganhos imobiliários privados; dentre outros “constrangimentos”. (MARICATO, 2006, p. 212)

Esses obstáculos agravam os problemas urbanos e de moradia e representam maiores desafios aos gestores públicos, aos movimentos populares em luta por moradia digna e aos conselhos gestores da área, que necessitam superar grandes contradições no intuito de produzir soluções que consigam ultrapassar parte dessas barreiras a uma urbanização mais inclusiva, como será discutido neste trabalho.

Flávia Brasil (2004) analisa uma urbanização “à deriva da cidade”, com assentamentos informais e periféricos, somados a políticas urbanas insuficientes, relegadas à “periferia da agenda governamental”. Soluções para esses problemas entraram na agenda da reforma urbana nos anos 1980, baseada nos pressupostos da democratização da gestão das cidades e na perspectiva da inclusão social através do reconhecimento do direito à moradia e à cidade. Essa agenda, no entanto, ainda não se concretizou inteiramente e carece da ação dos diferentes atores para que se alcance muitos dos seus objetivos, incluindo a efetiva democratização das políticas urbanas e habitacionais.

Para Rolnik (2006), a rápida urbanização no Brasil se baseou num modelo de desenvolvimento urbano que excluiu as faixas de menor renda da população das condições básicas de urbanidade, dificultando a inserção efetiva desses segmentos na cidade, justamente aquela parcela da população mais carente de moradia digna e de infraestrutura urbana. Segundo a autora, esse “modelo excludente e concentrador” de urbanização deixou como legado ao país uma concentração de 60% da população em apenas 224 municípios com mais de cem mil habitantes (ROLNIK, 2006, p. 199), o que agrava os problemas urbanos dos grandes e médios centros.

Outra consequência desse modelo de urbanização é a ilegalidade, “uma das marcas da cidade brasileira”. (ROLNIK, 2006) A ilegalidade se expressa nos assentamentos precários que, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), atinge 40,5% dos domicílios urbanos do país.⁵⁰ A ilegalidade desses assentamentos cria barreiras ao acesso dos mais pobres às oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano virtualmente

⁴⁹ Veremos que essa “flexibilidade” depende de interesses do capital imobiliário.

⁵⁰ Id. *ibid.*

oferecidas pelas cidades, gerando um processo de “exclusão territorial” que expressa o fosso social e de renda na sociedade brasileira e também serve como “agente de reprodução dessa desigualdade”. (ROLNIK, 2006, p. 200) É como salienta Maricato (2006): apenas uma parte da cidade brasileira é regulada, fiscalizada e urbanizada.

Assim, os conselhos e demais fóruns democráticos de habitação podem contribuir com soluções coletivas para lidar com as consequências dessa desigualdade e ajudar na construção de políticas públicas que possam contribuir no sentido de reverter parte desse processo histórico de reprodução de um modelo excludente.

Outro problema que Rolnik (2006, p. 200) enfatiza é o “urbanismo de risco”, fruto do modelo que leva a cidade a “[...] um padrão insustentável do ponto de vista ambiental e econômico, uma vez que impõe perdas ambientais e externalidades negativas para o conjunto da cidade muito difíceis de recuperar”. O “urbanismo de risco” se configura na concentração dos serviços urbanos num fragmento da cidade (aquele que já recebeu os investimentos públicos), que se torna alvo de disputas e cobiça, ao passo em que a maioria da população é empurrada para as distantes e precárias periferias, a cidade “fora da cidade” (ROLNIK, 2009), com enormes carências quanto a moradia, saneamento, serviços públicos essenciais (saúde, educação, segurança). Esse “urbanismo de risco” é semelhante ao que Kowarick (2000) denomina de “contradições urbanas”, quando os investimentos públicos são direcionados às áreas urbanas já valorizadas.

Além disso, a exclusão territorial acentua outro problema urbano, o da mobilidade, com reflexos num precário sistema de transportes públicos, insuficiente para atender uma malha urbana que se estende por todos os lados. Um fator que agrava essa situação, na análise da autora, é que “a política habitacional de interesse social tem reforçado a exclusão dos mais pobres, aos destiná-los para conjuntos precários em periferias distantes”. (ROLNIK, 2006, p. 201)⁵¹ Como consequência, a maioria da população tem como uma alternativa ao problema da moradia a recorrência aos mercados informais e irregulares, em terras nas quais a legislação urbanística e ambiental veta a ocupação ou impede a sua disposição para o mercado formal, permanecendo em situação de risco ambiental e social, de irregularidade na propriedade urbana e cada vez mais distantes dos serviços públicos.

Dessa forma, Rolnik (2009) demonstra alguns limites e contradições das tentativas de reformar o Estado brasileiro na área de desenvolvimento urbano frente a um forte

⁵¹ Veremos que essa exclusão permanece nos municípios pesquisados, principalmente através de programas de habitação de interesse social, como o Programa Minha Casa Minha Vida.

conservadorismo na estrutura desse mesmo Estado, evidenciando uma área controlada pela lógica tradicional, baseada no clientelismo, na “patronagem” e no controle por coalizões de interesses empresariais. Isso enseja um questionamento sobre os reais processos decisórios no tocante aos investimentos urbanos, incluindo os investimentos na habitação, ao qual a autora propõe uma resposta:

Na área de desenvolvimento urbano, estes processos decisórios se dão no interior da burocracia de gestão do território, altamente permeada por redes de influência que articulam de setores empresariais a mandatos parlamentares e partidos políticos, já que empreiteiras de obras públicas, concessionários de serviços e incorporadoras e construtoras são os maiores financiadores de campanhas eleitorais locais. (ROLNIK, 2009, p. 38)

É em meio a esse cenário que os fóruns participativos de caráter deliberativo, como os conselhos municipais de habitação, necessitam atuar no sentido de ampliação da democracia e na tentativa de produção de políticas públicas substantivamente melhores do que aquelas políticas tradicionalmente criadas para beneficiar os interesses de todos os grupos acima elencados.

A busca de uma política habitacional que possa fazer frente aos graves problemas da urbanização acelerada e voltada aos interesses da maioria da sociedade esteve na pauta dos movimentos sociais em geral e dos movimentos de moradia, em particular, desde, pelo menos, o início dos anos 1960.⁵² Ela esteve também na agenda política de alguns gestores públicos ao longo dos anos, como se pode ver nas análises de Cymbalista e Moreira (2006). Para os autores, as condições urbanas e habitacionais do Brasil apresentam “um quadro dramático”, tomando como base alguns dados da urbanização. Segundo eles, a população urbana brasileira passou de 31 milhões, em 1970, para 131 milhões de pessoas na virada do século XX para o XXI. Nesse período, a taxa de urbanização que era de 44,7% (1960), passou para 55,9% (1970) e avançou para 78,4% (1996). (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006, p. 31)

A estagnação da economia brasileira, na década de 1980, agravou a precariedade habitacional que se acentuava nas décadas anteriores. Novamente recorrendo a Cymbalista e Moreira (2006, p. 32), observa-se um aumento da população das favelas na ordem de 7% ao ano entre 1980 e 1991, levando a população residente nessas aglomerações precárias a alcançar índices como 46% em Recife, 31% em Fortaleza, 30% em Salvador, 22% em São

⁵²Brasil (2011) reporta a realização do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), em 1963, numa tentativa de incluir a reforma urbana entre as “reformas de base” pleiteadas no período. Esse evento também é lembrado por Maricato (2012) e por Souza (2013).

Paulo, 20% no Rio de Janeiro e em Belo Horizonte e 13,3% em Goiânia, evidenciando assim um problema nacional. Já o déficit habitacional, que era de 12 milhões de moradias em 1994, alcançou 18 milhões de moradias em 2000, estimando-se em 73 milhões as pessoas sem moradia digna.⁵³

Kowarick (1979, 2000, 2009) observou o agravamento da precariedade habitacional na Região Metropolitana de São Paulo, situação que também se reproduziu em outras regiões metropolitanas do país. Nos anos 1970 o autor registrou trabalhadores vivendo em cortiços, favelas e sendo constantemente expulsos para as distantes periferias autoconstruídas. Mesmo em período de expansão do capitalismo, crescia na cidade mais rica do país o contingente de trabalhadores morando em favelas e em periferias marcadas pela moradia ilegal e carente de toda infraestrutura urbana.

A crise econômica dos anos 1980-1990 agravou essa situação de exclusão socioespacial com crescente desemprego e pauperização, agravando os problemas urbanos e habitacionais. Kowarick (2000) observa que até os anos 1980 predominava em São Paulo a casa própria, sendo que 63% do seu total era resultado da autoconstrução, uma forma de espoliação que, na realidade de crise e desemprego, tornou-se uma espécie de abrigo para as famílias de trabalhadores, que se livravam do aluguel, além de ser espaço de sociabilidade primária, privada. Essas famílias tinham como alternativa, na Região Metropolitana de São Paulo, os cortiços próximos ao centro da cidade, que compensavam o tempo e os custos do deslocamento das moradias periféricas, além das favelas, relegadas à população mais pobre do que aquela que vivia nos cortiços e nas periferias. Posteriormente, o autor constata que tanto os cortiços quanto as favelas se espalharam por toda a capital, nas zonas periféricas. (KOWARICK, 2000)

Em período mais recente, Kowarick (2009) retoma o tema da urbanização excludente, com raízes em nossa história, marcada pela vulnerabilidade e exclusão urbana, pelos problemas da moradia precária. Para o autor, a habitação precária em cortiços, favelas e moradias autoconstruídas expressa variações do “viver em risco”, agora acossado pela violência urbana. Olhando retrospectivamente os últimos 30 anos, Kowarick (2009) avalia

⁵³Id. *ibid.* Maricato (2012) destaca que na década de 1980 o investimento em habitação social era praticamente nulo, mas a taxa de crescimento da população residente em favelas triplicou em relação ao total da população urbana. Nos anos 1990 essa taxa duplicou. Como resultado, aponta que cerca de 12% da população de São Paulo e Curitiba moravam em favelas, 20% em Belo Horizonte e Porto Alegre, 25% no Rio de Janeiro e mais de 30% em Salvador, Recife, Fortaleza, São Luís e Belém. Acrescentando as moradias ilegais, os domicílios irregulares chegam a 40% em São Paulo e a 50% no Rio de Janeiro, o que deve ser ainda pior nas capitais do Nordeste acima elencadas.

que os indicadores de habitabilidade melhoraram, seja nas periferias ou nas favelas, mas mantém-se pertinente a noção de “espoliação urbana” desenvolvida por volta de 1979. Isso porque existe no Brasil um descompasso entre a democratização e a vulnerabilidade em relação aos direitos básicos, sociais e civis, uma espécie de “cidadania truncada”, que denomina de “vulnerabilidade civil” ou na vulnerabilidade em relação aos direitos básicos.

Esse aspecto se evidencia num componente essencial do padrão de vida urbana, a moradia. O autor ressalta a precariedade de grande parte das habitações na Região Metropolitana de São Paulo, o que é extensivo às demais regiões do país, fruto da ausência de políticas habitacionais inclusivas para as populações de baixa renda, que tem entre suas consequências o progressivo aumento do percentual de favelados em São Paulo: 1% em 1970; 4,4% em 1980 e 11,2% em 2000. (KOWARICK, 2009, p. 81)

As tentativas de gestores públicos para solucionar o problema habitacional no Brasil nem sempre resultaram em políticas públicas capazes de criar perspectivas de melhoria para os mais pobres.⁵⁴ Durante a ditadura militar foi criado um sistema de financiamento habitacional baseado em institutos como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional da Habitação (BNH). Financiado com recursos do FGTS, esse sistema visava a construção de imóveis para as classes média e alta e as obras de infraestrutura e saneamento, excluindo o financiamento às moradias de interesse social. Segundo Cymbalista e Moreira (2006), o SFH consolidou a produção da cidade por meio da incorporação imobiliária e da aquisição da casa própria, ou seja, o mercado privado era o responsável pela produção das moradias e, por essa razão, atendia somente aqueles segmentos capazes de pagar pelos imóveis, o que deixava de fora do sistema os moradores com as menores faixas de renda.

Rolnik (2009) considera que essas políticas governamentais apenas reforçaram o modelo excludente e concentrador de produção do espaço urbano, posto que o BNH financiava em moldes capitalistas o setor da construção civil voltado para habitação, com os recursos do FGTS (que são do trabalhador), além de concentrar o financiamento e o planejamento do desenvolvimento urbano no âmbito do governo federal. Em consequência,

⁵⁴ Registre-se que, no século XIX, a única preocupação dos gestores públicos era com o sanitarismo. Com a industrialização e até os anos 1930 grandes empresas ofereciam as “vilas operárias”. (KOWARICK, 1979) Após esse período, os custos de moradia e transportes foram transferidos aos trabalhadores, agora abundantes devido ao êxodo rural e à migração. Na ditadura Vargas, a política habitacional se resumiu à questão da provisão habitacional unifamiliar, seguida das primeiras medidas de financiamento do sistema com base na criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão. (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006)

das unidades habitacionais financiadas pelo BNH, apenas 33,6% destinaram-se aos setores populares e menos de 6% delas para a faixa de um a três salários-mínimos. (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006, p. 35) Assim, o SFH conseguiu financiar apenas 1/3 das habitações produzidas ao longo de cerca de vinte anos, com o restante ofertado pelo mercado legal e ilegal, mais uma vez agravando a exclusão nessa área.

Com a redemocratização, Rolnik (2009) argumenta que houve simplesmente a extinção do BNH (1985) e a transferência das suas funções para outro banco, a Caixa Econômica Federal (CEF), sem a formulação de uma nova política habitacional, agravando o problema sem uma solução imediata.

Nessa conjuntura, Cymbalista e Moreira (2006) apontam o que consideram de “politização da questão urbana”, com reivindicações de uma política habitacional abrangente e diversificada, o surgimento efetivo dos movimentos populares de luta por moradia, com destaque para o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), depois reestruturado como Frente Nacional de Reforma Urbana (FNRU). Esse processo de mobilização é seguido por experiências locais de democratização da questão urbana e habitacional, como discutiremos a seguir. Entretanto, dadas as limitações orçamentárias dos municípios, mesmo suas experiências mais inovadoras não foram suficientes para equacionar o problema do déficit habitacional, exigindo medidas de cunho nacional, como a posterior criação de um instrumento jurídico para regular a questão urbana (o Estatuto da Cidade), uma estrutura administrativa para coordenar as políticas urbanas (o Ministério das Cidades), fóruns participativos para democratizar as decisões e as políticas da área, além de recursos específicos para investimentos em habitação, saneamento, mobilidade urbana.

A luta do MNRU/FNRU alcançou conquistas significativas, como a inclusão do capítulo de política urbana na Constituição de 1988, a posterior aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, seguidas da realização de planos diretores participativos, embora seus resultados tenham se mostrado aquém do esperado para as possibilidades dessa instância. Flávia Brasil (2011, f. 154) considera como vitória do FNRU a inclusão, no Estatuto da Cidade, de um conteúdo que contempla os três eixos da reforma urbana (direito à cidade, função social da propriedade, gestão democrática das cidades), além de suas diretrizes de inclusão socioespacial, de redistribuição justa dos ônus e benefícios da urbanização e de democratização do planejamento e gestão.

Por sua vez, Cymbalista e Moreira (2006) creditam à luta do FNRU a conquista de um

novo marco para a política habitacional, uma política de habitação de interesse social, possibilitando a criação de um Sistema e de uma Política Nacional de Habitação. Entretanto, advertem os autores: “[...] a existência da moldura institucional é necessária, mas não suficiente para garantir a reversão do triste quadro da habitação dos mais pobres”. (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006, p. 45)⁵⁵

O resultado da ação do MNRU é avaliado com ceticismo por Souza (2013). Para o pesquisador, o avanço da urbanização do país nos anos 1980, com o aumento dos problemas e conflitos urbanos, gerou maior visibilidade para a bandeira da reforma urbana (que já vinha sendo discutida desde o início dos anos 1960, como vimos). Mas foi na conjuntura de abertura política que surgiram condições para a elaboração de uma nova Constituição Federal, funcionando como “um catalisador para a recomposição do campo da reforma urbana”. (SOUZA, 2013, p. 157) Ele adverte que, nessa recomposição, a questão da moradia ainda era relevante, mas não monopolizava tanto as atenções. Essa diversificação da bandeira da reforma urbana favoreceu a mobilização em seu favor e permitiu a constituição do MNRU.

Com uma concepção mais progressista de reforma urbana, o MNRU ganhou forças na segunda metade da década de 1980, envolvendo tanto organizações de ativistas de bairros, quanto entidades profissionais e acadêmicas, e foi capaz de apresentar à Assembleia Nacional Constituinte a “emenda popular da reforma urbana”, endossada por cerca de 130.000 eleitores. (SOUZA, 2013) Todavia, o Congresso não incorporou a emenda na íntegra, retirando proposições relativas a transportes coletivos, serviços públicos e o usucapião dos terrenos públicos, resultando num conteúdo final diluído e modificado.

Para Souza (2013), a “derrota estratégica” do MNRU foi a transferência das responsabilidades para os planos diretores municipais, comprometendo o caráter nacional da reforma urbana. Além disso, ficou em segundo plano a participação popular, que poderia se tornar fator-chave para a democratização do planejamento e da gestão urbana, através dos conselhos de desenvolvimento urbano.

Em função desses reveses, Souza (2013) avalia que o movimento da reforma urbana entrou numa “encruzilhada” e acompanhou, desde o final da década de 1980, a crise dos movimentos sociais urbanos que foram a base decisiva do MNRU. Muitos desses movimentos também perderam fôlego ao se envolverem na elaboração dos “novos planos diretores”, que não era o objetivo inicial do MNRU. (SOUZA, 2013)⁵⁶

⁵⁵ Maricato (2012) apresenta um quadro de declínio da ação do FNRU na primeira década dos anos 2000.

⁵⁶ Uma visão bastante crítica a respeito do potencial dos planos diretores pode ser vista em Villaça (2005).

Uma das conquistas do MNRU, o Estatuto da Cidade é compreendido por Barros, Carvalho e Montadon (2010) como um conjunto de instrumentos para que o município possa construir sua política urbana garantindo a função social da propriedade urbana e o direito de todos à cidade, promover a regularização fundiária de ocupações de interesse social (a exemplo da criação de ZEIS), implantar os instrumentos de democratização da gestão urbana e de garantia do direito à moradia, dentre outras possibilidades. Do ponto de vista da habitação, a possibilidade de criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), permitindo a implantação de uma política de inclusão social, tanto pode servir para a regularização de áreas ocupadas sem a observância das normas urbanísticas, como para facilitar a ocupação de vazios urbanos e destiná-los à habitação de interesse social. Também é possível instituir ZEIS em áreas já dotadas de infraestrutura e que, portanto, já receberam investimentos públicos, utilizando para isso imóveis vazios e ociosos. Isto é o oposto da política de alocar as populações carentes nas distantes e precárias periferias, na cidade “fora da cidade”. (ROLNIK, 2009)

Lago (2004), ao focar as políticas de regularização e de urbanização de assentamentos populares mediante a criação de instrumentos como as ZEIS, assinala que a ilegalidade fundiária e urbanística da moradia dos pobres é elemento de uma não-cidadania. A autora questiona em que medida as ZEIS, ao tentar garantir a permanência dos moradores em suas áreas tradicionais de moradia e os mínimos necessários para um bem-estar individual e coletivo, institucionalizam duas classes de cidadãos, criam duas referências de bem-estar, e em que medida a participação dos envolvidos pode garantir a sua legitimidade. Sua proposta é considerar o processo de institucionalização das ZEIS na perspectiva de transformar os seus moradores em cidadãos, posto que haveria assim um projeto democrático de cidade.

Ao representar uma flexibilização da legislação urbana, especialmente diante das dificuldades para a regularização fundiária em áreas privadas, as ZEIS funcionariam como instrumento de controle e de ordenamento do uso do solo urbano, pois são uma interferência na dinâmica redistributiva do mercado imobiliário que, como se sabe, se volta apenas para uma parcela da população, aquela que pode pagar, estimada entre 20% a 30% da população. (MARICATO, 2006) Além das barreiras para a regularização fundiária de áreas de interesse social, as ZEIS não colocam em questão o direito de propriedade como “valor”, reproduzindo a centralidade do direito à propriedade fundiária, apesar de reconhecerem a especificidade das formas urbanas precárias já consolidadas, o que poderia fortalecer o reconhecimento desses

moradores como iguais, como sujeitos políticos, com iguais capacidades de disputar os recursos públicos. (LAGO, 2004, p. 33)⁵⁷

Barros e colaboradores (2010) apontam ainda outras normas do Estatuto da Cidade que podem contribuir para amenizar os problemas de moradia, como o instituto do parcelamento, edificação ou utilização compulsória de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, evitando os terrenos na “engorda” (especulação imobiliária), combatendo os vazios urbanos, aumentando os espaços disponíveis para moradia e atividades econômicas, evitando também o espraiamento da mancha urbana, o que requer mais investimentos em infraestrutura urbana, como transporte, saneamento e outros serviços públicos. Veremos que a efetivação dessas normas depende tanto da ação dos gestores públicos quanto de pressões da sociedade.

A vinculação entre o Estatuto da Cidade, a democratização da questão urbana e o acesso à moradia digna é explorada por Maricato (2010), que considera que o Estatuto da Cidade trata de reunir as questões ligadas ao governo democrático da cidade, à justiça urbana e ao equilíbrio ambiental. A autora observa o fenômeno da produção doméstica de moradias e de um espaço urbano precário reafirmando o que já discutimos aqui: o direito à cidade ou à moradia legal estão longe do alcance da maioria da população, uma vez que parte das grandes cidades brasileiras apresenta essa maioria morando informalmente, fora de qualquer regulação urbanística, da assistência de profissionais como arquitetos e engenheiros, bem como sem financiamento público.

Para Maricato (2010), o Estatuto da Cidade também pode ser considerado como uma “utopia universal”, uma vez que se propõe a controlar a propriedade fundiária urbana e a garantir uma gestão democrática das cidades, de modo que todos tenham direito à moradia e à cidade. Esse sempre foi, inclusive, um dos motes dos movimentos pela reforma urbana. Maricato (2010, p. 8) elenca também o que denomina “especificidades das cidades periféricas”: a profunda diferença na regulação estatal do espaço urbano e no alcance do mercado residencial privado observada nos países desenvolvidos, que conseguem regular efetivamente a quase totalidade do solo urbano, em contraste com a regulação observada nos países em desenvolvimento. Nos dados apresentados por Maricato (2010, 2012), em cidades periféricas o mercado privado somente atende a uma minoria da população, cerca de 30%, deixando outros 70% fora do mercado privado legal e necessitando do apoio de políticas

⁵⁷ Maricato (2012) também apresenta uma visão pessimista quanto às possibilidades das ZEIS proporcionarem melhoria na qualidade de vida dos seus moradores.

públicas e de subsídios.⁵⁸

Esse modelo urbano excludente foi gestado com a combinação de alguns fatores, a exemplo da existência de terras ociosas (algumas destinadas à especulação imobiliária), associada a um mercado restrito (voltado ao consumo de luxo), a busca do lucro especulativo, a ausência de políticas sociais, a escassez de moradias, a segregação e a informalidade. (MARICATO, 2010) Com a exclusão social e a falta de moradias legais, isto é, reguladas, fiscalizadas, houve outra consequência para o espaço urbano:

[...] uma gigantesca invasão de terras urbanas é consentida pelo Estado, nos países não desenvolvidos, mesmo contrariando as leis urbanísticas ou de proteção ambiental. Essas invasões não são dirigidas por movimentos contestatórios, mas pela falta de alternativas. Já que todos precisam de um lugar para morar e ninguém vive ou se reproduz sem um abrigo, esse consentimento à ocupação ilegal, não assumido oficialmente, funciona como uma válvula de escape para a flexibilização das regras. Mas esse consentimento e flexibilização se dão apenas em áreas não valorizadas pelo mercado imobiliário. O mercado mais do que a lei – norma jurídica – é que define onde os pobres podem morar ou invadir terras para morar. Há uma lógica que relaciona mercado e aplicação da lei. (MARICATO, 2010, p. 9)

Vemos no exemplo acima que há uma associação entre a segregação da população pobre, confinada aos assentamentos precários e periféricos, e a ocupação de espaços não valorizados pelo mercado imobiliário privado, que também são aqueles espaços que recebem menos investimentos por parte do poder público e que apresentam as maiores carências de infraestrutura urbana.⁵⁹

Relembrando uma característica da sociedade brasileira que já abordamos, Maricato (2010) afirma que a disputa pela terra urbana (bem como pela terra rural) é um fenômeno mais acentuado em sociedades onde o poder social, político e econômico está relacionado à detenção de patrimônio. No caso do Brasil, a disputa pela terra urbana é mais profunda quando se trata dos espaços servidos de infraestrutura, dotados de equipamentos públicos e privados, ou em áreas mais valorizadas, a exemplo daquelas situadas frente ao mar. Em sentido oposto, a proximidade a áreas ocupadas por favelas tende à desvalorização dos imóveis.⁶⁰ Com a retenção das terras ociosas urbanizadas por uma minoria da população,

⁵⁸ Em Maricato (2006), a autora estima a população inserida no mercado imobiliário formal entre 20% e 30%, como pode ser visto neste trabalho.

⁵⁹ As “contradições urbanas”, de que nos fala Kowarick (2000).

⁶⁰ Souza, M. (2006, p. 295-296) questiona a separação entre “bairros” e “favelas” presente até mesmo no discurso de ativistas e das camadas populares. Embora admita a especificidade das favelas (como seu status jurídico ilegal) e a existência de uma clara discriminação, o autor rejeita o tratamento pejorativo à “favela” e ao “favelado” e questiona a existência de um ativismo específico para os problemas urbanos dessas comunidades e dos seus moradores.

atendida pelo mercado privado, assiste-se a uma extensão horizontal das periferias, produzindo a “cidade dispersa”, dependente do automóvel e com sérios problemas de mobilidade, além de aumentar os custos de urbanização em meio a municipalidades com históricas restrições orçamentárias.

Em oposição a essa realidade, princípios como o da cidade justa e o da função social da propriedade é que devem nortear a ação dos gestores públicos e dos atores sociais que lutam por melhores condições de vida e por moradia digna. A esperança é que os canais institucionalizados, como os conselhos gestores, possam seguir tais princípios e fazer valer o que foi conquistado em anos de luta pelos movimentos de reforma urbana. Resta discutir se os conselhos gestores de habitação caminham nesse sentido e este é um dos objetivos deste estudo.

Os mecanismos criados durante o processo de redemocratização da sociedade brasileira podem ser vistos como tentativas de enfrentar o problema da exclusão urbana e da precariedade da moradia no país. Convém destacar que a busca por um desenvolvimento urbano mais democrático, que passa pela luta do movimento da reforma urbana, pela inclusão de um capítulo específico sobre política urbana na Constituição Federal, seguida da aprovação do Estatuto da Cidade (2001) e pela criação mais recente de um sistema nacional de habitação de interesse social, sempre enfrentou as contradições de uma sociedade que não expandiu a democracia a todos os seus cidadãos, que persiste com traços autoritários, patrimonialistas e centralizadores em seu Estado. Esse aspecto tem reflexos no papel que pode ser desempenhado por instituições participativas como os conselhos de habitação e nas tentativas de aprofundar mecanismos de democracia participativa e deliberativa, como se discute aqui.

Essas contradições podem ser constatadas nas mais recentes políticas públicas que se propõem a universalizar a moradia de interesse social, uma tentativa de equacionar os problemas dessa urbanização excludente e segregadora. Na avaliação de Maricato (2012), o ciclo mais recente de luta pela reforma urbana teria se encerrado em meio ao período de ampliação da participação social, em pleno Governo Lula, depois de duas décadas de lutas como a encampada pelo movimento da reforma urbana.

Maricato (2012) avalia que após oito anos de funcionamento do Ministério das Cidades as cidades brasileiras estavam longe de mudar a condição de exclusão e segregação que abordamos aqui. Além disso, corroborando a avaliação de Souza (2013), aponta a fragmentação e desmobilização dos movimentos da reforma urbana e acrescenta que “as

originais experiências de gestão municipais democráticas que marcaram os anos de 1980 e 1990 parecem ter esgotado”. (MARICATO, 2012, p. 27-28)

Entre as consequências desse quadro, as cidades continuavam piorando sua condição e a questão fundiária não avançava, mesmo sendo uma das propostas centrais da Reforma Urbana e do Direito à Cidade, e até o papel do Ministério das Cidades se reduz a uma espécie de “central de obras”, o que leva a autora a concluir:

[...] a questão urbana ou metropolitana não está entre os avanços do Governo Lula, ao contrário do que pode fazer crer a euforia decorrente da ampliação do mercado imobiliário, das obras e dos empregos. Erros antigos e largamente constatados estão sendo reeditados. (MARICATO, 2012, p. 28-29)

No campo da política urbana, Maricato (2012) aponta como um entrave a utilização política do Ministério das Cidades para acomodar os interesses e alianças da base de sustentação do governo Lula, na busca de maior apoio ao governo no Congresso Nacional.⁶¹ Outro entrave foi a concentração de programas importantes para o campo das políticas urbanas e habitacionais, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), na Casa Civil, o que esvaziou as possibilidades de instituição de um novo paradigma sobre a realidade urbana do país.

Dessa forma, ficou cada vez mais difícil surgir um “novo paradigma sobre as cidades” e também combater o que chama de “analfabetismo urbanístico” (MARICATO, 2012, p. 44-45), que produz reduzido conhecimento sobre a realidade geográfica e urbana do Brasil. Tudo isso ocorria em um cenário de fortes restrições orçamentárias nos primeiros anos do Governo Lula, mesmo assim houve tentativas de mudanças, como a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), que fomentou a campanha do Ministério das Cidades pelos Planos Diretores Participativos, em 2006. Outras iniciativas para democratização do campo da política urbana foi a realização das Conferências Nacionais das Cidades (2003, 2005, 2007 e 2010) e a criação do Conselho das Cidades, como órgão consultivo do Ministério. (MARICATO, 2012, p. 54)

As últimas tentativas de articular a política habitacional com a política fundiária e urbana se mostraram inviáveis com o surgimento do PMCMV, em março de 2009, ignorando em boa parte o Plano Nacional de Habitação (Planhab). Maricato (2012) esclarece que o

⁶¹ Em 2005, a equipe original composta por urbanistas, ativistas e militantes da questão urbana, ligados ao PT, foi gradualmente substituída por membros ligados ao novo Ministro, do Partido Progressista (PP). (MARICATO, 2012)

PMCMV é muito diferente da proposta de política habitacional apresentada pelos movimentos sociais e que foi base de criação da Lei 11.124/05, do FNHIS. Há indícios, inclusive, de que o Fundo era apenas uma concessão política: “O FNHIS foi aprovado pela base do governo para atender as pressões dos movimentos sociais”. (MARICATO, 2012, p. 55) Nem mesmo a proposta inicial de criar um sistema descentralizado por meio de fundos e conselhos estaduais e municipais para gerir os investimentos nos programas habitacionais foi respeitada, com consequências para o funcionamento dos conselhos de habitação.

Esses contratempos e recuos no processo de democratização da política urbana, nas ações efetivas para universalizar o acesso à moradia de interesse social, tem raízes tanto na urbanização excludente quanto nos traços autoritários e centralizadores do Estado. Porém, Maricato (2012, p. 56) acrescenta mais uma explicação:

Seguindo sua característica ambígua, o Governo Lula respondeu, de certo modo, com o FNHIS para os movimentos sociais e com o PMCMV para os empresários, sendo que o primeiro, gerido por um conselho que tem participação de representantes da sociedade, maneja recursos bem menos significativos do que o segundo.

Questionamentos ao funcionamento do PMCMV podem ser vistos em outros autores, a exemplo de Amore (2015), Amore, Shimbo e Rufino (2015) e Rufino e colaboradores (2015). Cabe enfatizar que o PMCMV foi concebido como um programa econômico para enfrentar a turbulência na economia brasileira provocada pela crise dos *subprimes* americanos, que levou à quebra de bancos e teve grande impacto na “economia financeirizada mundial”. Sua natureza de programa econômico é reforçada quando se sabe que o Programa foi gestado não pelo Ministério das Cidades, mas pelo Ministério da Fazenda e pela Casa Civil, como destacou Maricato (2012), em estreita articulação com o setor imobiliário e da construção civil, sendo lançado por meio da Medida Provisória n.º 459, em março de 2009. (AMORE, 2015)

Numa abordagem do PMCMV como um “negócio imobiliário”, Rufino e colaboradores (2015) afirmam que este visava assegurar a ampliação dos lucros na produção de habitação de interesse social e articula três estratégias principais: a padronização da construção, a geração de economia de escala e a procura de terrenos baratos. O PMCMV seria também responsável por uma mudança na lógica de produção da habitação nas periferias urbanas, especialmente nas regiões metropolitanas, onde a antiga autoconstrução (KOWARICK, 1979, 2000, 2009) cedeu espaço para a construção de grandes condomínios nas terras baratas disponíveis.

Concebido em momento de crise da economia, o PMCMV foi importante para alavancar a atividade da construção imobiliária, combinando o combate ao déficit habitacional com a reativação da economia. Isso pode ser notado quando se sabe que foram investidos, em quatro anos, R\$ 190 bilhões, por meio de subsídios diretos e linhas de crédito disponibilizadas, permitindo a contratação de 2.980.177 unidades habitacionais, segundo dados do Ministério das Cidades. (RUFINO et al., 2015) No entanto, os mesmos autores analisam alguns aspectos negativos do PMCMV que reforçam a urbanização segregadora e excludente que discutimos ao longo deste estudo: predominância da localização periférica; reforço da exclusão sócio territorial e queda na qualidade de vida dos moradores; reforço da precarização do processo de urbanização; exclusão dos mais pobres das áreas centrais das cidades; reforço da segregação urbana. (RUFINO et al., 2015)

Além de acentuar a tendência de urbanização concentradora e excludente do país, de evidenciar a persistência de traços autoritários do Estado brasileiro, para Maricato (2012) o PMCMV não pode ser visto apenas como uma “proposta anticíclica”, pois traz em seu bojo conceitos antigos, herança da ditadura militar, no tocante ao incentivo à produção de moradias, repetindo erros que terão consequências conhecidas, como a precariedade habitacional, a periferação dos trabalhadores, a padronização da moradia de baixa qualidade e o abandono de uma visão democrática e abrangente de desenvolvimento urbano. Esses aspectos negativos do PMCMV foram constatados nos três municípios pesquisados neste estudo.

A priorização dos investimentos federais em habitação de interesse social em um Programa como o PMCMV tem consequências também sobre outras políticas de moradia social. A tendência observada foi de redução em programas como aqueles previstos no PAC 1, que destinavam recursos para moradia e infraestrutura social para urbanização de favelas, para a recuperação de áreas urbanas degradadas, uma forma mais ampla de desenvolvimento urbano. Esse tipo de programas “[...] assegura, de fato, uma condição urbana saudável exatamente para os mais pobres, consolidando sua localização e também relações já construídas com o entorno.” (MARICATO, 2012, p. 67) A permanência desses programas que antecederam o PMCMV poderia ser um indicativo de políticas públicas para reverter a urbanização concentradora, o que não tem sido observado.

Foi uma mudança de concepção na solução dos problemas urbanos. O PAC, de certa forma, considerava a cidade real e buscava soluções para o passivo urbano mediante

melhorias no seu “padrão de urbanidade”. O PMCMV apresenta enfoque meramente quantitativo, sem focar a condição urbana da moradia. (MARICATO, 2012) Essa relação entre o Planhab, o PAC e o PMCMV foi detalhada por Krause, Balbim e Lima Neto (2013).

Krause e colaboradores (2013) salientam que desde 2009 coube ao PMCMV a maior parte da provisão habitacional de interesse social no Brasil, porém, atuando fora dos marcos do FNHIS e de seus fóruns participativos, além de rebaixar o papel do Planhab como orientador da política habitacional para as famílias pobres. Ao contrário do que prevê o Planhab, o PMCMV não é orientado pelo deficit habitacional, pois se trata de uma estratégia de alavancagem do desenvolvimento econômico do país, como discutimos. Outra evidência dessa desvinculação do PMCMV com o Planhab foi a predominância da contratação, com recursos do FGTS, de empreendimentos habitacionais para famílias com renda entre 3 e 10 salários-mínimos, que não utilizam a habitação de interesse social. (KRAUSE et al., 2013)

O fortalecimento do PMCMV fez com que o FNHIS praticamente suspendesse o apoio à produção pública de habitação de interesse social, restringindo suas ações à urbanização de assentamentos precários, porém dando continuidade às ações que já estavam em curso através do PAC. Krause e colaboradores (2013) acrescentam que depois de 2011 o PMCMV 2, foi inserido no âmbito do PAC, evidenciando que tal política habitacional visava atender às estratégias de estímulo ao desenvolvimento do país, acelerando o crescimento econômico por meio da produção de habitações. Seria mais um retrocesso nas tentativas de resolver de modo abrangente os problemas urbanos, mediante a abertura à sociedade de fóruns democráticos para discussão das soluções, em nome de um programa voltado a atender metas de crescimento econômico, favorecendo setores historicamente privilegiados da sociedade brasileira.

Desse modo, diversas tentativas de contornar a urbanização geradora de desigualdade e injustiça social, por meio de políticas públicas mais inclusivas, não lograram êxito. Ao mesmo tempo, a disputa para introduzir nas estruturas de decisão do Estado as instituições participativas, criar meios de ampliação da democracia representativa em direção a formas mais inclusivas, como espaços de deliberação pública, não avançaram na perspectiva almejada por integrantes do movimento da reforma urbana e por gestores públicos comprometidos com políticas democratizantes.

As consequências dessa urbanização concentradora e excludente do país, dos avanços e recuos nas tentativas de democratização da gestão urbana e na produção de políticas urbanas e

habitacionais mais inclusivas, que respeitassem as propostas de uma ampla reforma urbana, foram sentidas em todos os municípios brasileiros, como veremos no caso específico dos municípios pesquisados neste trabalho.

3.1 A URBANIZAÇÃO CONCENTRADORA E EXCLUDENTE EM MUNICÍPIOS BAIANOS

Os municípios baianos pesquisados passaram de diferentes maneiras pelo processo de urbanização acelerada do país, em função de sua evolução histórica, localização, papel na geopolítica estadual e de outras características socioeconômicas. Apesar das especificidades de cada município, são identificados traços da urbanização excludente e concentradora, a prevalência de interesses de grupos e setores sociais dominantes nas políticas de desenvolvimento urbano, os problemas sociais, a precariedade habitacional, além das marcas de um Estado autoritário e centralizador, que gerou na Bahia o predomínio do carlismo.

Segundo Espírito Santo (2010), o problema da moradia digna na cidade de Salvador agravou-se desde, pelo menos, os anos de 1940, quando as ocupações de terrenos tornaram-se mais recorrentes.⁶² A autora indica como causas desse agravamento o crescimento do êxodo urbano em direção à capital (um fenômeno da modernização capitalista do país), resultado da decadência da agricultura no Recôncavo baiano e da estabilização da lavoura cacaueteira no sul do estado, da decadência da extração mineral na Chapada Diamantina, o que diminuiu a atração da mão de obra nessas regiões e expulsou contingentes humanos para as cidades, notadamente às grandes cidades. Frente a esse fluxo migratório, a autora destaca que a dinâmica econômica da capital baiana àquela época (e também em momentos posteriores) era incapaz de absorver a abundante e pouco qualificada mão de obra. Essa ausência de dinamismo se somou ao que considera como ineficácia da ação pública em promover a expansão da infraestrutura urbana em áreas como saneamento, transporte, serviços públicos e provimento habitacional, sempre insuficientes na cidade. (ESPÍRITO SANTO, 2010)

Gordilho Souza (2008, p. 13) destaca que “um olhar profissional aguçado, debruçando-se sobre o ambiente construído de Salvador na atualidade, assusta-se com a amplitude da

⁶² Essa informação é partilhada por Espiñeira (1997) e Gordilho Souza (2008).

pobreza e das condições precárias de habitação”. A autora estuda a situação de segregação espacial da pobreza, associada à exclusão urbanística na capital baiana, tendo como pressuposto a noção de que as ocupações informais foram a “solução da casa própria” para a grande maioria dos moradores de Salvador, especialmente os mais pobres, que assim “resolveram” em grande medida o problema do déficit habitacional na cidade, similar ao que ocorreu em outras partes do país, como pode ser visto em Kowarick (1979, 2000, 2009), em Maricato (2012, 2013a, 2013b) e em outros estudos.

Considerando a histórica segregação habitacional de Salvador entre ricos e pobres, Gordilho Souza (2008, p. 19) avalia que a dinâmica do capitalismo industrial brasileiro gerou um intenso processo de urbanização (sem planejamento adequado por parte do poder público), favorecendo formas não-capitalistas da posse imobiliária e provocando “[...] um amplo processo de ocupação informal, tendo nas ‘invasões’ - nome que ficou conhecido os processos de ocupação coletiva ocorridos a partir do final da década de 1940 – a principal forma de habitação para a população pobre imigrante do campo.”⁶³

Santos e colaboradores (2012) também enfatizam a luta pela moradia em Salvador desde os anos 1940, notadamente em comunidades como Alagados, Itapagipe, Corta Braço, Subúrbio Ferroviário. As origens dessa luta decorreriam da tradição de luta de partidos da esquerda brasileira, movimentos como o Trabalho Conjunto de Bairros de Salvador, unidos a grupos ligados à Igreja Católica, aos intelectuais, aos estudantes e aos moradores locais, como também se vê Espiñeira (1997).

Salvador apresenta ainda outro problema aqui abordado, a concentração da propriedade imobiliária (FERNANDES, 2004), fator que impede à maioria pobre da população o acesso legal à terra urbana. Espírito Santo (2010) acrescenta que, além desse problema, o poder público nunca utilizou os instrumentos urbanísticos existentes para oferecer condições adequadas de moradia às populações necessitadas, reproduzindo um quadro histórico de extrema segregação, com desigualdades sociais facilmente percebidas na realidade espacial da cidade.

Essa segregação espacial apontada por Espírito Santo (2010) reproduz a realidade já discutida aqui com base em Maricato (2006, 2010) e em Rolnik (2006, 2009): uma cidade planejada, urbanizada, saneada e formal, voltada a uma pequena parcela da população, em contraposição à cidade dos pobres e remediados, insalubre, sem equipamentos urbanos, sem

⁶³ Outro problema apontado pela autora é a arcaica estrutura fundiária de Salvador nesse período.

espaços de lazer e sociabilidade, sem acessibilidade, informal.⁶⁴ Disso resulta que as condições dignas de habitação em Salvador se restringem a menos de 35% da sua população, com um deficit habitacional estimado em 80 mil unidades, em 2004, e em 116 mil unidades, em 2008 (ESPÍRITO SANTO, 2010), para uma população estimada em 2.676.656 habitantes, em 2010. (IBGE, 2010)⁶⁵ Um aspecto social ainda mais grave: a concentração do deficit habitacional está nas faixas da população com menor renda, o que ajuda entender porque, em 2008, haviam 144.370 domicílios vagos e 116.014 unidades em deficit habitacional. (ESPÍRITO SANTO, 2010)

As ocupações em Salvador persistiram e recrudesceram na década de 1980, tanto que, na década de 1990, criou-se uma política de atribuição espacial para as invasões e para a eliminação dos cortiços cujo efeito foi ampliar a segregação habitacional. (GORDILHO SOUZA, 2008)⁶⁶

Para Santos e colaboradores (2012, p. 14-15), “ocupação” significa “[...] os assentamentos coletivos da terra, organizados pela população situada nas menores faixas de renda, com vínculos, diretos ou indiretos, com o movimento social.” Além disso, destacam que Salvador teve apenas esporadicamente uma política pública de habitação, fator que contribuiu ainda mais para agravar o histórico deficit habitacional e para a produção de “várias cidades”: a formal e a informal, e a cidade dos sem-teto.

Quando a atenção se volta para a ação do poder público no sentido de solucionar os problemas o resultado não é animador: “Diante do quadro habitacional de Salvador, as iniciativas do poder municipal foram pífias”. (ESPÍRITO SANTO, 2010, p. 7) Para a autora, o investimento público municipal para solucionar os problemas ligados às condições dignas de moradia nunca foi proporcional à dimensão do problema:

Ao longo de décadas, a administração municipal não conseguiu se estruturar suficientemente para responder aos problemas de moradia de sua população mais pobre, tendo tido, majoritariamente uma ação de caráter emergencial, principalmente nos desastres provocados pelas chuvas. (ESPÍRITO SANTO,

⁶⁴ Essa dualidade entre o legal e o ilegal, o formal e o informal também é constatada por Gordilho Souza (2008), que aponta na informalidade e na ilegalidade da ocupação uma das marcas do processo de urbanização contemporânea das grandes cidades brasileiras.

⁶⁵ Para 2000, Gordilho Souza (2008) registrou um índice de domicílios vagos de 89.405 unidades em Salvador (12,5% do total de domicílios), numa correspondência quantitativa próxima ao percentual do deficit de novas moradias, que era de 13,9% naquele ano.

⁶⁶ Santos e colaboradores (2012) afirmam que as origens mais recentes dos movimentos de moradia em Salvador remontam aos anos 1980, com o surgimento das primeiras associações de moradores que lutavam pelo acesso à moradia. Nesse período, essas associações também funcionaram como foco de resistência à ditadura militar e sua luta resultou na criação da Federação de Associações de Bairros de Salvador (FABs) – 1979, e do Movimento de Defesa dos Favelados (MDF) – 1983. Esse movimento de resistência também pode ser acompanhado no estudo de Espíneira (1997).

2010, p. 7)

De modo geral, podemos dizer que a urbanização de Salvador acompanhou o processo de industrialização do Brasil e intensificou com o êxodo rural para a capital, em função da estagnação do emprego em regiões que outrora absorviam contingentes de mão de obra. A falta de infraestrutura urbana da cidade, aliada à sua arcaica estrutura fundiária e à ausência de políticas públicas, dificultaram a oferta de moradia digna para sua crescente e pobre população. Em consequência, restou a essa população as alternativas de moradia que se observaram em outras cidades do país: a moradia informal em ocupações, em áreas ambientalmente frágeis e de risco, ou nas periferias do subúrbio ferroviário.

As políticas públicas criadas ao longo desses anos ou reforçaram a segregação socioespacial ou foram incapazes de conter o amplo processo de degradação da vida urbana nas periferias, nas ocupações e nas moradias precárias do antigo centro histórico. Nem mesmo em período mais recente, quando surgiram tentativas de democratização da política urbana e iniciativas como um fundo para a habitação de interesse social, houve sucesso em reverter a tendência de urbanização excludente em Salvador. Alguns programas, como o PMCMV, até mesmo reforçaram essa exclusão com sua abordagem quantitativa, alocando em novas periferias moradores de baixa renda que buscavam condições dignas de vida, sem uma concepção de urbanização que englobe outros aspectos sociais envolvidos.

O município de Vitória da Conquista apresentou um percurso com semelhanças e diferenças em relação à urbanização de Salvador, embora tenha mantido o padrão de exclusão e de periferização. Ferraz (2001) constata a expansão da malha urbana da cidade a partir da década de 1940, que coincide com a aceleração da urbanização do Brasil e de Salvador, embora tal fato não esteja associado diretamente com a industrialização, mas com o êxodo rural, o desenvolvimento do comércio e a abertura de rodovias estaduais e nacionais.

A lenta urbanização observada até então se acelerou e passou por seguidas transformações até a década de 1970. O desenvolvimento do comércio foi o principal fator de crescimento urbano e ganhou forças com a abertura de rodovias importantes, como a Ilhéus-Lapa (BA 415) e a Rio-Bahia (BR 116), que deram à cidade características de entrocamento rodoviário. Essas e outras rodovias se tornaram vetores do crescimento urbano, explorados pelo mercado imobiliário, e ajudaram a moldar a malha urbana. (FERRAZ, 2001)

A partir da década de 1970, o município de Vitória da Conquista recebeu importante

impulso em sua economia, com reflexos em sua urbanização: a implantação da lavoura cafeeira com recursos de programa do governo federal. O financiamento público facilitou a aquisição de terras para a implantação do café, elevando seus preços e expulsando pequenos proprietários em direção à cidade. A oferta de empregos também atraiu migrantes de outras regiões do estado e do Nordeste, pressionando a demanda por novas moradias. Ao mesmo tempo, a modernização da agricultura concentrava a propriedade da terra e eliminava antigos postos de trabalho na zona rural, reforçando o êxodo.

O crescimento da cidade e a modernização da agricultura ajudaram a consolidar a tendência de urbanização do município, como mostra Ferraz (2001): em 1940, 74,3% da população de Vitória da Conquista era rural, percentual reduzido a 32,5%, em 1970, e a 14,1%, em 2000. A urbanização aumentou e chegou a 89,5%, em 2010, segundo dados do IBGE. (IBGE, 2010; LATUS, 2013a) A população total do município evoluiu de 33.554 habitantes, em 1940, para 127.528 habitantes, em 1970, e para 262.585 habitantes, em 2000. (FERRAZ, 2001) Mais recentemente, entre 1991-2000, a população total de Vitória da Conquista aumentou em 16,22%, num percentual superior ao do Brasil (15,7%) e ao da Bahia (10,26%) no mesmo período. (LATUS, 2013a) Entre 2000-2010, houve aumento populacional de 16,9% (LATUS, 2013a), alcançando em 2010 um total de 306.866 habitantes, e gerando para 2013 a estimativa de 336.987 habitantes. (IBGE, 2010, 2014e)

O rápido crescimento populacional do município gerou pressões em sua estrutura urbana e refletiu no processo de produção de moradias. Ferraz (2001) observou a existência de constante parcelamento do solo na cidade de Vitória da Conquista, intensificado na década de 1980, que concentrou a implantação de loteamentos. Uma característica desses loteamentos é a falta de infraestrutura, que se assemelha ao processo de ocupação das periferias de grandes cidades do país, como São Paulo, uma marca da “espoliação urbana”, como destacou Kowarick (1979, 2000, 2009).

A autorização de loteamentos sem o cumprimento de exigências mínimas trouxe problemas para seus moradores de baixa renda mas também para o poder público, que teve que arcar com custos futuros: “A maior parte dos loteamentos abertos não foi dotada de infraestrutura urbana, prática que ocasionou dificuldades e gastos onerosos por parte do poder público municipal”. (FERRAZ, 2001, p. 39)

O crescimento da cidade por meio da abertura de loteamentos nas periferias e da construção de conjuntos habitacionais favoreceu o surgimento de vazios urbanos, muitos

deles em áreas reservadas por proprietários imobiliários como “terrenos de engorda”, para futura especulação imobiliária. A existência de áreas vazias, sem destinação específica, em meio a diversos loteamentos e conjuntos residenciais, permitiu o surgimento de várias ocupações de terras em Vitória da Conquista na década de 1980. Ferraz (2001, p. 47) aponta outros motivos que igualmente contribuíram para a ocupação de áreas urbanas: “A partir de 1986, os efeitos da crise do café agravados pela situação social, política e econômica do país são vivenciados na cidade.”

A solução proposta pelo poder público municipal para o problema da moradia e das ocupações de áreas urbanas foi a criação de “assentamentos populares”, ainda na década de 1990, através do Programa Municipal de Habitação Popular (ALMEIDA, 2005), em sua maioria em áreas periféricas. Na análise desta autora, a criação dos assentamentos tinha também um caráter político-eleitoral, em função da tentativa de desmobilização dos movimentos sem-teto e de controlar o problema das ocupações em pleno ano de eleições municipais. A carência de infraestrutura nesses assentamentos, a precariedade da moradia, associados a outros problemas sociais como a pobreza e o desemprego, reforçou o processo de urbanização concentradora e excludente na cidade, como constataram em outras partes do país os estudos de Kowarick (1979, 2000, 2009), Maricato (2010, 2012, 2013b), Rolnik (2009), Rolnik e Klink (2011), Sader (1988).

Outra ação pública que favoreceu uma urbanização segregadora em Vitória da Conquista foi a definição de dois padrões para as zonas residenciais, conforme a condição socioeconômica da população, o que provocou uma clara divisão entre “bairros de ricos” e “bairros de pobres”. Foi o que constatou Ferraz (2001, p. 62): “Juntamente com a preocupação em delimitar áreas distintas para cada padrão de loteamento, as cobranças relativas à implantação dos equipamentos infra-estruturais também variavam de acordo com a condição socioeconômica.” Desse modo a cidade foi ampliando a sua periferia, destinada aos seus moradores de baixa renda, processo que Ferraz (2001) associou à relação entre interesses dos loteadores e a permissão do poder público para o lançamento de loteamentos sem a infraestrutura mínima.

Por um lado, o capital imobiliário investia em dois padrões de loteamento, reservando às populações pobres as áreas mais distantes, menos valorizadas, carentes de serviços públicos e de cidadania. Por outro lado, a Prefeitura Municipal permitia os dois padrões de loteamento, arcava com os custos futuros da urbanização dos loteamentos precários, e

também reforçava o modelo de segregação ao criar ela própria os “assentamentos populares”, de baixo padrão urbanístico.

O argumento dos gestores públicos se baseava na existência de pressões sociais com as ocupações de áreas urbanas nas décadas de 1980 e 1990 e também na tentativa de evitar o surgimento de favelas na cidade. (FERRAZ, 2001) Dessa forma, consolidou-se *pari passu* o processo de construção de “duas cidades”, a formal e a informal, aquela dotada de infraestrutura e serviços públicos em contraste com a cidade periférica, irregular, carente de uma urbanização inclusiva, como enfatizaram Maricato (2010, 2012, 2013b), Rolnik (2009) e Gordilho Souza (2008).

Veremos neste estudo que a gestão municipal de Vitória da Conquista adotou medidas para o problema da moradia, a exemplo da criação do Programa Municipal de Habitação Popular, em 1991, voltado basicamente para a distribuição de lotes nas periferias, mas que se mostrou insuficiente para sanar os efeitos da moradia precária. Nos anos 2000, uma nova gestão municipal, com perfil mais propenso à participação social, introduziu mudanças no Programa de Habitação Popular, adquirindo novas áreas para assentamentos, e implementando diferentes ações na tentativa de captar recursos de fontes federais para promover melhorias na habitação de interesse social. A política habitacional do município recebeu impulso com a retomada dos investimentos federais em produção de habitação e em urbanismo, através de programas como o PAC e depois o FNHIS, que se somaram aos esforços municipais já em andamento.

Apesar dos investimentos e dos programas executados, ainda se observam no município problemas ligados à urbanização excludente, como a expansão da periferia, carente de infraestrutura urbana, a ocupação de áreas públicas e de áreas de preservação ambiental, a necessidade de regularização fundiária de diversos assentamentos oriundos das ocupações e dos loteamentos populares criados pelo poder público. Um reflexo desses problemas podia ser visto em 2010: o déficit habitacional total de Vitória da Conquista era de 13.281 unidades habitacionais, correspondendo a 15,36% do total de residências. (LATUS, 2013a)

Devido à existência de algumas políticas públicas no campo da habitação de interesse social desde 1991, que ganharam reforços nas duas primeiras décadas deste século, em Vitória da Conquista a pesquisa revelou algumas medidas positivas para a solução dos problemas da moradia precária. No entanto, em função do padrão de urbanização excludente e segregador que se observa no país, as políticas e programas adotados foram insuficientes para sanar os

efeitos de um crescimento urbano que jogou boa parte da sua população em áreas sem infraestrutura, sem regularização fundiária, distantes dos serviços públicos essenciais. Tal qual em Salvador, programas recentes, como o PMCMV, invés de atuarem para minimizar as consequências desse modelo excludente, ajudaram a reforçar a segregação de parte da população da cidade formal e dos seus serviços básicos.

Em Camaçari, o processo de urbanização seguiu em ritmo mais lento do que em Salvador e em Vitória da Conquista até os anos de 1970. Entre 1940 e 1950 a população do município de Camaçari cresceu apenas 23,3%, saindo de 11.188 habitantes para 13.800 habitantes. De 1950 a 1960 o ritmo de crescimento populacional do município seria maior, de 58,3%, muito parecido com o decênio seguinte (1960-1970), que foi de 56,9%, chegando a 34.281 habitantes. (SOUZA, J. 2006, f. 82) Em 1970, a população urbana do município era de 60% do total. (BAHIA, 1974) No entanto, no período de 1970 a 1980 a população do município de Camaçari sofreria um acréscimo sem precedentes, de 166,41%, em razão da implantação de indústrias e, principalmente, do Complexo Petroquímico de Camaçari (SOUZA, J. 2006), responsável por atrair uma migração massiva com a promessa da geração de milhares de emprego.

O acréscimo populacional expressivo em curto espaço de tempo teve consequências profundas na estrutura urbana do município de Camaçari, que não foi adequadamente preparada para receber tantos moradores, repetindo o padrão de urbanização excludente baseado na ocupação irregular e sem planejamento prévio, em áreas ambientalmente inadequadas, sem a oferta dos serviços públicos básicos. Como observou Souza, J. (2006, f. 7), a introdução do complexo petroquímico em Camaçari causou profundas transformações na estrutura socioespacial, alterou o espaço econômico, acelerou o crescimento urbano, “[...] mas o crescimento econômico não repercutiu no efetivo desenvolvimento social”.

De fato, as expectativas de criação de emprego, de aumento da renda e de melhoria do espaço urbano de Camaçari não se concretizaram. Pinho (1989) observa o fracasso do plano de fixação dos trabalhadores do Polo Petroquímico na cidade, atribuído ao atraso nos projetos habitacionais do governo do estado, que não construiu as habitações necessárias, nem ofereceu moradias com qualidade suficiente para atrair os trabalhadores com maior rendimento, fato agravado pela carente infraestrutura implantada e pela ausência de serviços urbanos. Essa realidade contribuiu para produzir uma urbanização segregadora em Camaçari, pois ficaram na cidade os trabalhadores de baixo rendimento, de menor qualificação, os

trabalhadores terceirizados, sem as garantias trabalhistas dos empregados diretos, além do crescente contingente de migrantes e desempregados. Foram esses moradores que produziram um acréscimo na população urbana de 282% na década de 1970 para 1980. (PINHO, 1989)

A precária infraestrutura urbana existente em Camaçari se agravou com o elevado aumento populacional e com a ausência de políticas urbanas adequadas. Embora os governos federal, estadual e municipal tenham incentivado ou diretamente implantado alguns programas habitacionais, como as Glebas, a Piaçaveira, o Inocoop (SOUZA, J., 2006), o déficit habitacional persistia e a ocupação irregular crescia. A gestão municipal buscou fazer frente a carência de moradias e até 1985 desenvolveu programas habitacionais como o Programa Habitacional Orientado de Camaçari (PHOC), o Programa de Urbanização e Recuperação de Áreas (PURAS) e os mutirões. Entretanto, esses programas ocorreram em áreas carentes de infraestrutura, de saneamento básico e com habitações precárias. (CAMAÇARI, 1989)

Em Camaçari, tornou-se bastante visível um dos pilares da urbanização excludente e concentradora que se acentuou no país nos anos da ditadura militar. De um lado, havia a alta desigualdade de renda, que se agravou com a fixação dos trabalhadores mal remunerados, em detrimento de uma elevada produção de riqueza e de um alto PIB *per capita*. Por outro lado, havia o alto preço da construção e do solo urbano, que forçaram a moradia irregular, em áreas de risco. Nos anos 1980, 79,6% da sua população estava na faixa de zero a três salários-mínimos, o que a excluía dos programas habitacionais da Urbanização da Bahia S. A. (Urbis) e do Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (Inocoop), restando então as “áreas marginais da cidade”. (CAMAÇARI, 1989)

A Prefeitura de Camaçari buscou soluções para as carências habitacionais, agravadas com a crise econômica dos anos 1980. Com a redemocratização e a eleição direta de uma nova gestão, após onze anos de intervenção da ditadura militar, um dos principais desafios para a gestão do período 1986-1988 foi exatamente o déficit habitacional, as invasões. Pinho (1989) discute as dificuldades para desenvolver uma política habitacional popular em contexto de fortes interesses capitalistas, acrescenta ainda as barreiras para tal política produzidas por um governo estadual carlista, de corte autoritário, e por um governo federal eleito indiretamente e com base em uma ampla aliança conservadora. Era uma conjuntura de redução dos investimentos estaduais em habitação, de predomínio da demanda de baixa renda, de insatisfação com as moradias oferecidas pelo PHOC, de aceleração das ocupações

de terras urbanas. (PINHO, 1989)

Desse modo, no município de Camaçari, as políticas habitacionais implantadas no período autoritário não lograram superar os problemas gerados com a urbanização concentradora. Ao contrário, reproduziram o modelo concentrador e excludente, agravaram os problemas urbanos, favoreceram a expansão das ocupações. O governo municipal de feições democráticas, eleito com a promessa de promover um programa de habitação popular, tampouco teve sucesso, o que pode se explicar pela crise econômica do país, pela delicada situação orçamentária do município, pelas barreiras do autoritarismo carlista e pela falta de apoio do governo federal da Nova República. (PINHO, 1989)

Esses fatores levaram Camaçari ao negativo indicador social de apresentar 67% de sua população em situação de pobreza e indigência no ano de 2002, apesar de ostentar a segunda maior arrecadação do estado da Bahia e o maior PIB. (CAMAÇARI, 2005) Em 2005, a situação de subnormalidade habitacional do município se traduzia em 44 assentamentos, em que 30% dos domicílios não possuíam cozinha e 37% não tinham sanitários. A parcela da população que percebia até três salários-mínimos representava 89,1% do total, no mesmo ano, e vivia em áreas do PHOC, das Glebas D, E e H, bem como em outros bairros com precária estrutura urbana. Além disso, o Movimento dos Sem Casa contabilizava cerca de 5 mil pessoas cadastradas e carentes de habitação de interesse social. (CAMAÇARI, 2005)

A retomada dos investimentos federais em programas de urbanização e de habitação de interesse social, por volta de 2003 a 2005, iria contribuir para amenizar essa realidade de segregação em Camaçari, mas não seria suficiente para eliminar as sequelas de um processo de mais de quarenta anos de urbanização que excluiu os mais pobres, favoreceu a ocupação ilegal, inclusive em áreas de risco ou de proteção ambiental, expandiu a periferia e a moradia subnormal.

Vimos assim um processo de urbanização que se deu de modo excludente e concentrador, atendendo aos interesses dos segmentos da sociedade historicamente privilegiados no país e produzindo uma cidade dividida em realidades opostas. Esse processo, todavia, não se deu sem a oposição de alguns movimentos em luta por melhores condições de vida e de moradia para a parcela excluída da população. Também foram buscadas por gestores públicos algumas alternativas para os problemas urbanos, nem sempre com sucesso e continuidade. É possível observar que, em determinados momentos, os movimentos populares alcançaram algumas vitórias e aprovaram medidas que apontam no sentido da democratização

das políticas urbanas, com a criação de leis e instituições que objetivam uma maior participação da sociedade na definição das políticas públicas. Como o processo de democratização não é linear e apresenta contradições e retrocessos, vejamos a seguir como se deu a constituição dos conselhos municipais de habitação nesse contexto.

4 REDEMOCRATIZAÇÃO, INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E CONSELHOS DE HABITAÇÃO

Após o período da ditadura militar (1964-1985), o processo de redemocratização da sociedade brasileira colocou em pauta a necessidade de uma nova ordem democrática para o país, com o restabelecimento das instituições democráticas e a definição de uma nova Constituição. Esse processo possibilitou à sociedade civil e aos movimentos sociais uma participação mais ativa na definição da vida política do país e nas discussões sobre as políticas públicas necessárias para assegurar melhores condições de vida à população. A realização da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) foi uma oportunidade para a sociedade brasileira expressar seu desejo de ampliação da democracia e de participar da criação de novos instrumentos democratizantes das relações entre o Estado e a sociedade civil, como aqueles aprovados na Constituição Federal de 1988,⁶⁷ apesar das suas limitações.

Essa nova realidade, mesmo com percalços, recuos e alguns retrocessos, favoreceu o debate em torno dos diferentes modelos de democracia, como a representativa, a participativa e a deliberativa, bem como sobre o formato e o alcance das novas instituições participativas criadas após 1988, ou mesmo permitiu a criação de instituições que não estavam previstas no arcabouço constitucional, a exemplo dos orçamentos participativos.

O funcionamento dessa nova estrutura participativa despertou em ativistas dos movimentos sociais, militantes políticos, cidadãos comuns e em cientistas sociais a esperança na ampliação da democracia brasileira e no rompimento com antigas práticas observadas na gestão da coisa pública no país, como o autoritarismo, o patrimonialismo, o clientelismo, a corrupção e a exclusão de boa parte da população da definição das políticas públicas. Muito embora novas instituições tenham sido criadas e práticas políticas mais democráticas tenham sido estabelecidas, não se pode dizer ainda que esses antigos vícios tenham sido totalmente superados.

A eleição de novos gestores, ainda nos anos 1980 e nos anos 1990, favoreceu, em alguns casos, um processo de inovação e de democratização da gestão pública, especialmente na

⁶⁷ A exemplo do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular (artigo 14).

esfera dos municípios, com o funcionamento dos novos instrumentos participativos.⁶⁸ Posteriormente, as esferas estadual e federal também implantaram alguns desses instrumentos e foi possível avaliar melhor as possibilidades de democratização que eles representavam.⁶⁹

A realização de estudos e pesquisas sobre o funcionamento desses novos fóruns participativos indicava sinais positivos de ampliação da democracia, de incorporação de reivindicações da sociedade civil e dos movimentos sociais por parte dos gestores, de um processo de formulação de políticas públicas mais aberto à influência dos atores sociais.

Entretanto, à medida que os espaços participativos se consolidavam e se espalhavam pelo país, novos estudos e pesquisas mais aprofundados apontavam algumas limitações no seu funcionamento, com a persistência de algumas características negativas da sociedade na gestão pública brasileira (autoritarismo, clientelismo, patrimonialismo, corrupção, dentre outras) e o surgimento de novos desafios aos gestores e aos atores sociais. Por essa razão, é preciso melhor compreender o papel que fóruns deliberativos, como os conselhos gestores de habitação, podem exercer na democratização da gestão pública e quais suas possibilidades de efetividade deliberativa, de ampliação da democracia representativa.

4.1 CONSELHOS MUNICIPAIS DE HABITAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL

A redemocratização da sociedade brasileira foi um processo que se arrastou por longos anos. Kinzo (2001, p. 4) discorre sobre “a longa transição”, que levou onze anos até que os civis retomassem o poder e mais cinco anos para a primeira eleição direta do presidente da República. Além disso, como nos lembra Avritzer (2009b, p. 572), “a redemocratização brasileira envolveu, simultaneamente, grandes doses de continuidade política misturadas com

⁶⁸ Experiências de participação popular na gestão local, incluindo o orçamento público, são conhecidas desde a década de 1970, com destaque para os casos de Lajes (SC) e Boa Esperança (ES), entre 1978-1982, seguidos de outros como Vila Velha (ES), Diadema (SP), Piracicaba (SP). (BOSSOIS, 1987; PIRES, 2000, 2001) Segundo Pires (2000), na fase de 1989-1992 surgiram as experiências participativas lideradas pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que tinham duas características essenciais: tornar o orçamento municipal um catalisador da participação popular e ter um acentuado caráter político-ideológico. São dessa fase os casos de Porto Alegre (RS), Santo André e Santos (SP), Ipatinga e Betim (MG) e outros.

⁶⁹ Embora a experiência participativa do OP tenha se caracterizado como uma experiência local, ocorreram tentativas de realizá-lo também em nível Estadual, como no Rio Grande do Sul (FARIA, 2003), assim como ocorreu a utilização de práticas participativas na discussão do Plano Plurianual Participativo do Estado da Bahia (2008-2011), sem a realização de um OP estadual propriamente dito. (POMPONET, 2012)

algumas doses de inovação política.” Isso porque, na disputa entre as novas formas de organização social e as forças hegemônicas ao longo do processo de modernização, estas últimas permaneceram com o controle do sistema político.

Para abordar o processo de redemocratização do país é necessário destacar que a sociedade civil atuou de diferentes modos desde o período autoritário, que ela não “surgiu” com a redemocratização, como nos lembra Kowarick (1979). O autor, em fins dos anos 1970, já criticava o mito de uma sociedade civil amorfa, frágil e “gelatinosa” no Brasil. Mesmo reconhecendo uma restrita participação em associações voluntárias naquele período, ele enfatiza que muitos conflitos sociais já eclodiram em diferentes momentos históricos do país e tiveram importante envolvimento das classes populares:

[...] houve épocas de intensa mobilização em que as camadas populares conseguiram desenvolver formas de participação e reivindicação que não deixaram de ter influência no pêndulo do poder de Estado. (KOWARICK, 1979, p. 22)

O mito da fragilidade da sociedade civil, na análise de Kowarick (1979, p. 23), servia também como justificativa para uma ação autoritária do Estado, que deveria ocupar funções nas quais a sociedade civil seria deficiente, numa espécie de tutela, dentro de limites “[...] considerados desejáveis e permissíveis pelo Poder instituído.” Além de ser uma visão elitista e autoritária, ela também contribuía para a ideologia de uma sociedade brasileira “harmoniosa”.

O cerne dessa visão criticada por Kowarick (1979) seria inverter as relações entre Estado e sociedade civil. Ao invés de grupos sociais controlarem o Estado, utilizando-se de canais de participação e representação, restava ao Estado definir o que seria a “boa sociedade”, prevalecendo os valores dominantes, guiando a sociedade civil até que ela atingisse a maturidade política. Isso poderia ser combatido com o revigoramento e a autonomia da sociedade civil, com a democratização das suas relações com o Estado e a retomada da questão da cidadania.

A ação da sociedade civil nesse período, abrindo caminhos para a volta do país ao regime democrático, foi pesquisada por Sader (1988) para entender como os movimentos populares de São Paulo introduziram novos personagens na conjuntura histórica entre 1970-1980, emergindo um novo sujeito social. O período autoritário afetou alguns atores tradicionais que lutavam pela democracia no país, levando à crise instituições importantes como a Igreja católica, o sindicalismo e as esquerdas. Nesse cenário de crise, Sader (1988) constatou que surgiram novos sujeitos sociais a partir de movimentos como a Teologia da

Libertação, o novo sindicalismo do ABC paulista e os movimentos sociais independentes dos antigos partidos de esquerda.

Para compreender esse processo o autor mudou também o foco de análise, abandonando perspectivas estruturais até então comuns entre as esquerdas e as ciências sociais, como a análise das estruturas econômicas, sociais e políticas, e passou a pesquisar as experiências populares. Essa mudança no foco de análise também se percebe em Kowarick (2000), que substituiu os estudos macroestruturais dos anos 1970 por pesquisas sobre a luta pela redemocratização, a cidadania e a participação na formulação das políticas públicas nos anos 1990, sob a influência de conceitos como as “contradições urbanas”, de Manuel Castels, e a “experiência”, de E. P. Thompson.

Com o novo foco, Sader (1988) critica a historiografia dos “mitos fundadores” dos movimentos sociais populares existentes nos anos 1970-1980 como única fonte das lutas democráticas no país, além da tradicional periodização historiográfica da redemocratização a partir de três eventos básicos, a “distensão”, seguida da “abertura”, para finalmente chegar à “transição” (são as três fases abordadas por KINZO, 2001). Invés disso, o autor busca as raízes da democratização do país a partir das novas configurações sociais que se definiam na Grande São Paulo, nos idos de 1970, produzindo movimentos sociais originais, com distintos padrões de ação coletiva, fazendo surgir novos sujeitos políticos. Com base nas novas experiências coletivas vividas, Sader (1988) delineou três matrizes discursivas básicas: das comunidades de base, de uma esquerda em crise, e do “novo sindicalismo”.

A ação desses novos sujeitos políticos, suas lutas, suas experiências, a nova matriz discursiva, contribuía para a transição a uma nova forma de sistema político, que ia se moldando com base em transformações no conjunto da sociedade civil, produzindo rupturas no sistema político autoritário. Todas essas lutas, e outras que se desenvolveram país a fora, contribuíram para enfraquecer o regime autoritário e deram fôlego para a retomada da ação da sociedade civil, que se fortalecia, até chegar a movimentos como as Diretas Já (1984) e à vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral (1985).

A redemocratização não se resumiu a um processo de continuidade política, especialmente no período da Assembleia Constituinte (1987-1988), quando houve possibilidade de influência dos atores sociais, especialmente através das “emendas populares”, que permitiram “um aumento da influência dos atores sociais em diversas instituições”. (AVRITZER, 2009b, p. 573) Dentre esses atores, teve especial atuação o

Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), depois reconfigurado como Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que liderou a campanha pela redemocratização das políticas urbanas e habitacionais, como bem analisa Flávia Brasil (2011).

Nesse período também houve avanços em aspectos como a participação dos representantes de associações populares no processo de organização das cidades, a participação de associações civis na implementação das políticas de saúde e assistência social, entre outras inovações. Para Avritzer (2009b, p. 573): “o reconhecimento da importância da participação das associações civis no processo de planejamento urbano foi uma das heranças da Constituição de 1988 que levou a mudanças institucionais importantes em nível local.”

Como vimos, a nova Constituição foi elaborada em período de transição para a democracia, cujos rumos ainda não estavam claramente definidos, resultando na aprovação de alguns instrumentos para assegurar a permanência da democracia no país e mesmo para ampliá-la. Nesse contexto, foram aprovadas formas novas e autônomas de articulação de interesses através de associações e grupos de pressão da sociedade civil, responsáveis por demandas diversas que redefiniram a agenda pública brasileira nos anos 1980-90. Surge daí a demanda pela reforma do Estado e pela elaboração de uma nova Constituição, consideradas como mais um passo em direção à ampliação da democracia.

Esse é também o período em que se aponta o fortalecimento de uma sociedade civil autônoma e democrática no Brasil dos anos 1990 (AVRITZER, 2002b), responsável por um processo de inovação institucional, com o aparecimento de fóruns como os conselhos populares, o orçamento participativo etc., sendo necessário determinar qual a capacidade desta sociedade civil de introduzir mudanças na vida política e de melhorar as políticas dirigidas à população de baixa renda, como a questão da moradia, tema deste estudo.⁷⁰

No campo da questão urbana e habitacional, Fernandes (2004, p. 73) enfatiza o fortalecimento da sociedade civil no período da redemocratização, com destaque para a emergência dos movimentos de bairro (que contaram com a assessoria da Igreja Católica e de grupos técnicos de profissionais liberais ou ONGs), “[...] que demandavam do poder público municipal melhores condições de infraestrutura urbana, serviços públicos e moradia, assim como a participação política nas decisões de governo.” Assim,

Do lado da sociedade civil, começava a haver uma movimentação no sentido de pressionar os governos para a criação de práticas de gestão pública com participação social, visando resolver problemas urbanos, sobretudo

⁷⁰ Lembramos que a sociedade civil no Brasil já se mobilizava desde o período autoritário e que a noção de “terceira onda de democratização” é contestada por Baquero (2002).

problemas urbanos de áreas pobres das cidades. Do lado dos governos locais, as respostas a essas demandas da sociedade civil, na forma de políticas, vão variar de caso para caso. (FERNANDES, 2004, p. 73)

Para Fernandes (2004, p. 77), essa conjuntura favoreceu a emergência de um novo ator na política local, os movimentos sociais, “[...] sobretudo as associações de moradores que reivindicavam posse de terra, melhores condições de infraestrutura urbana, moradia e serviços públicos aos governos municipais.”⁷¹ A partir da influência desses movimentos sociais iniciou-se no país um novo padrão de política local, já a partir dos anos 1980, “[...] quando alguns governos urbanos de capitais e grandes cidades passam a desenvolver políticas com participação social nas decisões públicas”.⁷²

É bom lembrar a existência de experiências inovadoras de gestão, de cunho democratizante, também em pequenos municípios, embora sejam casos isolados, a exemplo de Piracicaba-SP e Lages (SC), no período de 1977-1982, e Boa Esperança (ES), nas gestões de 1971-1972 e 1977-1982, como discutem Fernandes (2004), Bossois (1987) e Pires (2000, 2001). Tentativas de democratização da gestão pública foram verificadas ainda na virada dos anos 1980 para 1990 em cidades importantes do país, como Recife e Salvador, com resultados opostos, como se vê em Fernandes (2003).

Ainda tratando de política urbana, Flávia Brasil (2011) destaca o papel que os movimentos sociais agrupados em torno do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), e depois reagrupados em torno do seu sucessor, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNURU), desempenharam no sentido de influenciar substantivamente as políticas urbanas aprovadas após 1988, pressionando no intuito da sua democratização. Segundo a autora, a emenda apresentada pelo MNRU, e depois parcialmente incluída na Constituição de 1988, contém os fundamentos da plataforma corrente de reforma urbana, como a função social da propriedade, a gestão democrática das cidades, além das políticas habitacional, de transportes e de serviços públicos fundadas no direito à cidade.

Através das mobilizações por parte do MNRU/FNURU, ao lado de outros movimentos, chegou-se ao Estatuto da Cidade e à atual política urbana. O papel desempenhado pelo MNRU/FNURU nas conquistas relacionadas com a reforma urbana também é destacado por Maricato (2010, p. 20), que considera a atual política urbana do Brasil como o resultado de

⁷¹ Sader (1988), como vimos, situa a emergência dos movimentos sociais já na virada da década de 1970 para 1980.

⁷² Como vimos, data dos anos 1970 as primeiras experiências de democratização da gestão local.

uma “sucessão de vitórias do movimento”, apesar dos problemas urbanos que ainda remanescem no país: aumento da pobreza, desemprego, favelas, moradores de rua, violência...⁷³

Outros autores também apontam o momento de transição para a redemocratização como um período de consolidação das novas IPs, em razão de maiores possibilidades de participação. Presoto e Westphal (2005) falam dos conselhos gestores como “instrumentos habilitadores no processo de descentralização das políticas sociais”, no momento em que havia maior pressão da sociedade civil por soluções para os problemas sociais, como saúde, moradia, educação etc., e quando se observa a emergência de novos sujeitos sociais e novas práticas de mobilização, inclusive intermediadas por Organizações Não-Governamentais (ONGs). Para as autoras, nesse período ocorreram modificações com a descentralização e a municipalização das políticas sociais em diferentes áreas, como saúde, educação e assistência social, o que também significou novos desafios para as gestões locais.

Para Lüchmann (2006), teria ocorrido uma “generalização de experiências participativas” após a promulgação da Constituição Federal, em 1998, ao tempo em que ocorreu maior demanda por participação do “campo movimentalista” (movimentos populares e sociais, movimento sindical, pastorais sociais, ONGs), dos partidos de esquerda, de setores acadêmicos e profissionais, que lutavam por uma efetiva partilha do poder entre Estado e sociedade civil no momento de formulação e definição das políticas de interesse público. Em sua opinião, a institucionalização e a ampliação dos espaços participativos (criados no período) serviram como meio de se cumprir muitas das promessas não realizadas pela democratização: transparência, publicidade, controle social sobre a política institucional.

Por sua vez, Gerschman (2004) avalia o papel dos movimentos sociais na redemocratização e na formulação das políticas públicas e conclui que a força de cada movimento setorial foi diretamente refletida na amplitude dos conselhos de cada área específica. Todavia, essa participação institucionalizada teve um preço, especialmente na área de saúde: os conselheiros que representavam a sociedade civil nos fóruns deliberativos praticamente perderam a base política que lhes dava sustentação e sobre a qual haviam forjado a sua identidade e a mobilização política que caracterizara o movimento popular em saúde.⁷⁴

⁷³ Já discutimos neste estudo que Souza, M. (2006) e Maricato (2012) avaliam que o MNRU sofreu derrotas na execução das propostas que defendeu e conseguiu aprovar parcialmente.

⁷⁴ Em consonância com Dagnino (2002b), Gerschman (2004) constata um recuo do movimento popular na área de saúde assim como a perda de visibilidade dos movimentos sociais em geral.

Essas diferentes análises sobre o processo de redemocratização, dos seus impactos sobre o surgimento das novas IPs, como os conselhos gestores, e mesmo os reflexos dessa realidade sobre os movimentos sociais, permitem entender parte das transformações ocorridas na gestão pública brasileira, em especial na gestão local, com a aprovação de um novo aparato institucional e com o surgimento de novas experiências participativas a partir dos anos 1980-1990. Entretanto, é preciso destacar que esse processo se deu em meio a muitas contradições, recuos e retrocessos, e também que o avanço das novas instituições não foi homogêneo, variando de região para região, a depender de inúmeros fatores, como o nível local de participação social, o projeto político à frente da gestão municipal, a capacidade de conselheiros e integrantes dos movimentos sociais atuarem ativamente nos novos espaços, entre outros.

Coerente com a tese defendida neste estudo, veremos ainda que essas experiências de democratização foram diretamente afetadas pelos ranços conservadores do Estado brasileiro, pela persistência de seus traços autoritários na relação com a sociedade civil, fruto do nosso processo histórico, que contabiliza dois períodos de ditadura, cria barreiras para o avanço em direção a formas mais amplas de democracia, como a participativa e a deliberativa. Assim, avanços com a criação de IPs que prometiam ampliar o modelo de democracia representativa para modelos mais inclusivos, favorecendo a inserção de segmentos da sociedade civil no processo decisório de gestão local, nem sempre se concretizaram ou alcançaram todo o potencial possível, com reflexos na efetividade deliberativa dos conselhos gestores, como os conselhos municipais de habitação.

Para os propósitos deste trabalho, o processo de criação de novas instituições e as mudanças políticas e administrativas decorrentes serão discutidos através da análise dos conselhos municipais de habitação, como se vê a seguir.

Analisando os movimentos reivindicatórios ligados às condições materiais de vida, como moradia, saúde, infraestrutura urbana etc., Cymbalista (2000) considera que o processo de redemocratização possibilitou o fortalecimento dos movimentos sociais, em razão das conquistas alcançadas e da capacitação política de suas principais lideranças. Nesse aspecto, sua análise é convergente com a análise de Sader (1988), que identificou o surgimento de novos atores sociais naquele período. Dentre as conquistas realçadas por Cymbalista (2000) estariam aquelas ligadas às emendas populares apresentadas à Constituição de 1988, como a democratização da política urbana, os mecanismos de participação direta (já citados aqui:

plebiscito, referendo, iniciativa popular), além de outras conquistas como plenárias e conselhos gestores. Em decorrência dessas mobilizações e conquistas, chegou-se aos novos formatos institucionais que foram construídos no período posterior à nova Constituição até os dias atuais, como o Estatuto da Cidade, os planos diretores participativos, os conselhos e as conferências de política urbana, de habitação, as políticas públicas aprovadas nessa área (como as políticas para habitação de interesse social), os fundos de habitação etc.

As mobilizações no sentido de garantir a participação popular na área de desenvolvimento urbano e na habitação apresentaram resultados antes mesmo da aprovação do Estatuto da Cidade, como discute Cymbalista (2000), em parte devido às lutas dos movimentos agrupados em torno do FNUR. Em algumas cidades, como Belo Horizonte, o Conselho Municipal de Habitação foi criado em 1995, com caráter deliberativo, para discutir e homologar toda a política municipal ligada à habitação. Esse conselho tinha composição tripartite (representantes dos movimentos populares, setores técnicos e poder público), com conselheiros eleitos em plenárias bastante concorridas, algumas com mais de 500 participantes. (CYMBALISTA, 2000)⁷⁵

Outro fórum participativo criado em Belo Horizonte no mesmo período foi o Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), instalado em 1999, tendo caráter consultivo na maioria de suas atribuições. Também foi realizada a Conferência Municipal de Política Urbana para “[...] avaliar a aplicação e os resultados das diretrizes e normas do Plano Diretor Urbano e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, sugerindo alterações se necessário”. (CYMBALISTA, 2000, p. 26) Embora esse conselho tenha vinculação com a política urbana, não cabe aqui discutir seu papel, apenas enfatizar a emergência de diferentes IPs no período.

Em outro momento, Cymbalista e Moreira (2002) avaliam a importância do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte, atribuindo-lhe a manutenção das políticas e dos programas habitacionais do município e destacando que, geralmente, a prefeitura acatava as suas deliberações. Além disso, embora sequer houvesse uma política de habitação anterior ao conselho, agora: “[...] ela vem sendo conduzida na maior parte do tempo dentro do conselho, com o amadurecimento dos setores populares, que, além de desenharem a política,

⁷⁵ Na I Conferência Municipal de Habitação de BH, em 1998, houve divergências entre os movimentos populares e o conselho de habitação, com a retirada dos conselheiros ligados aos movimentos, paralisação do conselho por quase dois anos. Somente em 1999 os movimentos populares retomaram seu lugar, numa tentativa de reverter a situação de desvantagem na política habitacional do município. (CYMBALISTA, 2000)

pressionam por sua maior eficácia e pelo aumento dos recursos para a área.” (CYMBALISTA; MOREIRA, 2002, p. 27)

Entretanto, na avaliação de Cardoso e Do Valle (2000), a atuação do Conselho Municipal de Habitação de BH, nos anos 1990, tinha caráter apenas complementar, uma vez que o orçamento participativo da cidade, especialmente o OP da Habitação, era responsável pela definição da aplicação dos recursos em habitação, ocorrendo uma divisão de competências e atribuições entre as várias instâncias participativas.⁷⁶ Mesmo assim, comparando os conselhos municipais de habitação de Belo Horizonte e de Diadema com o conselho do município do Rio de Janeiro, os autores avaliam que os dois primeiros tinham funções mais abrangentes, estabeleciam diretrizes de política habitacional, definiam e acompanhavam a aplicação dos recursos destinados à área, enquanto o conselho da cidade do Rio de Janeiro era mais restrito. (CARDOSO; DO VALLE, 2000)

Ainda no tocante ao conselho de habitação de Belo Horizonte, Pereira (2004) destaca outros aspectos, como o conflito interno, já que os representantes do Executivo municipal eram mais influentes, ao passo que os representantes dos movimentos populares também exerciam influência considerável. Por tratar de uma política urbana específica, a habitação, área com enorme escassez do bem oferecido, havia uma ampla participação dos setores populares, a exemplo do Movimento de Sem-Casa, o que potencializava os conflitos. Segundo a autora, o conflito principal dava-se no interior dos movimentos populares e depois entre os representantes desses movimentos e a administração municipal, principalmente por mudanças nas diretrizes de funcionamento do OP da Habitação, que se sobrepunha ao conselho, como já vimos em Cardoso e do Valle (2000) e em Navarro e Godinho (2002).

De modo similar ao conselho de habitação de Belo Horizonte, o Conselho Municipal de Habitação de Porto Alegre, no período de 1993-1996, tinha papel limitado, posto que também concorria com o orçamento participativo, assim como apresentava peso reduzido na gestão do Fundo Municipal de Desenvolvimento. (CYMBALISTA; MOREIRA, 2002) A comparação entre conselhos de dois municípios diferentes, mas que apresentaram uma forte experiência de OP, talvez as duas experiências mais bem-sucedidas no país, nos faz pensar na disputa de atribuições entre as IPs, especialmente daquelas que decidem concorrentemente sobre as mesmas políticas públicas.⁷⁷ A proliferação de espaços deliberativos nos municípios, com a

⁷⁶ O papel secundário do conselho municipal de habitação de Belo Horizonte é também realçado por Navarro e Godinho (2002), que afirmam o orçamento participativo (tanto o OP Regional como o OP Habitação) como o principal mecanismo de participação no campo da política habitacional da cidade, naquele período.

⁷⁷ Veremos neste estudo que isto, de fato, ocorre em Salvador e em Camaçari, na disputa por espaço institucional

multiplicação de conselhos gestores e de outros fóruns, com funções semelhantes, pode levar a esse tipo de situação que nada acrescenta ao processo de democratização da gestão e talvez até o enfraqueça.⁷⁸ Consequências adicionais dessa proliferação de instituições participativas foram apresentadas por Maricato (2012) e ainda serão discutidas no contexto do pós-participativismo.

Outra cidade pioneira na democratização das discussões voltadas para os problemas de moradia foi Diadema-SP, com a criação do conselho municipal de habitação em 1990, “[...] um dos mais importantes instrumentos de gestão urbana do município durante seu governo democrático”. (CYMBALISTA, 2000, p. 27) Esse conselho tinha caráter deliberativo e a atribuição de discutir toda a política habitacional do município. Para Cymbalista (2000), o maior desafio do conselho era capacitar os conselheiros que representavam os movimentos populares, uma vez que se observou uma progressiva valorização do conselho por tais movimentos, o que aumentou a sua legitimidade. Outra medida importante para fortalecer o conselho de habitação foi a decisão do Executivo municipal de vincular ao conselho todas as deliberações de aplicação de recursos na habitação. De acordo com Cymbalista e Moreira (2002), o município reformulou o seu conselho de habitação, em 1993, para Conselho do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, que se tornou o órgão mais importante na definição dos recursos destinados à moradia social.

No caso do Conselho de Habitação de Diadema, Cymbalista e Moreira (2002) apontam uma questão que pode ser considerada como um dos aspectos negativos das novas instituições participativas criadas no Brasil: o problema da continuidade. Com as eleições de 1996 e a derrota da gestão que implantou a política municipal de habitação, a nova administração municipal buscou o esvaziamento do conselho, recorrendo a expedientes como “manipulação, cooptação, desmobilização”, numa demonstração da fragilidade desse tipo de conquista democrática. Talvez a conjuntura anterior à aprovação do Estatuto da Cidade tenha favorecido tal situação, pois ainda havia carência de uma maior institucionalização dos instrumentos da política urbana.

O mesmo problema observado em Diadema-SP, com o conselho municipal de habitação, pode ser observado no Distrito Federal, onde foi instaurado um Sistema de Habitação, através de uma Conferência e de um Conselho de Habitação e Desenvolvimento

e por recursos públicos entre o conselho gestor do fundo de habitação e o conselho da cidade.

⁷⁸ Cymbalista (2000) constata o que define como “excesso de conselhos” em Porto Alegre, com a existência de 35 desses fóruns no município. Brasil (2004) discute a “proliferação de instâncias de participação nos governos locais” e também de um “conjunto pulverizado de instâncias de participação em Belo Horizonte”.

Urbano (1997), que representou uma mudança no paradigma da política habitacional do DF, historicamente marcada pelas invasões e ocupações de áreas públicas, muitas das quais incentivadas por políticos e gestores públicos. Logo em seguida, a eleição de um governador contrário à democratização da política habitacional impediu a operação do Fundo de Moradia e desmontou o aparato institucional anteriormente criado para a área, mesmo com forte oposição de movimentos populares ligados à política urbana. (CYMBALISTA, 2000)

Ainda no estado de São Paulo, Donaghy (2013) estudou o conselho municipal de habitação de Santo André. Para a autora, Santo André tem se destacado por suas inovações e desenvolvimento de programas e políticas participativas. Sua política habitacional focava tanto a construção de novas unidades como a melhoria das condições de vida nas favelas. Em 2006, Santo André foi o primeiro município a aprovar um Plano Diretor Municipal para Habitação, que incluía um conselho municipal para institucionalizar a influência da sociedade civil na aprovação de políticas públicas da área e na administração do fundo de habitação. Além disso, o município contava com outro importante fórum deliberativo – o OP.

A autora analisou a participação da sociedade civil e observou em Santo André que as associações de moradores envolvidas com o conselho municipal de habitação estavam mais interessadas em receber assistência técnica para seus projetos individuais (de cada associação) do que fiscalizar os padrões governamentais de investimentos na área. Além disso, constatou a existência de uma relação não combativa (“*noncombative relationship*”) entre a sociedade civil e o governo municipal de Santo André, uma gestão pública mais propensa a compartilhar informações sem necessidade de grande pressão social, embora o acesso a todas as informações não fosse uma estratégia dos conselheiros.

Comparada à sociedade civil de Salvador, especialmente aos movimentos de luta por moradia, que adotam uma estratégia de confrontação através de ocupações de terras e prédios vazios, Donaghy (2013) assegura que a sociedade civil em Santo André adota amplamente uma estratégia de não confrontação, o que talvez tenha sido acentuado com uma administração com raízes nos movimentos sociais. Essa estratégia se refletia no conselho municipal de habitação de Santo André, “[...] remarkable for its congeniality and agreement on the agenda and programmatic issues.” (DONAGHY, 2013, p. 94)⁷⁹

Outro aspecto observado em Santo André refere-se ao papel político do conselho municipal de habitação. Segundo Donaghy (2013), os gestores públicos entrevistados

⁷⁹ Relembrado por sua harmonia e sua concordância nas questões programáticas e de agenda. Tradução nossa.

acreditavam que o conselho deveria seguir as deliberações aprovadas nas conferências anuais de habitação, conferindo àquele um caráter de mecanismo de *accountability*. O conselho servia também para forjar continuamente os laços políticos entre a sociedade civil e a sociedade política. Esse aspecto do estreitamento de laços entre a sociedade civil e a sociedade política, por meio de instituições participativas, também foi observado por Romão (2010), em pesquisa ao OP de Osasco-SP.

Outra experiência de criação de conselho de habitação é analisada por Macedo (2007). Trata-se do Conselho Municipal de Habitação de Goiânia (COMUNH), visto como uma contribuição ao processo de construção democrática e como arena política de disputa de interesses dos atores relacionados com a questão habitacional, quais sejam: o Estado, a sociedade civil e o mercado (o que nos remete à visão habermasiana discutida aqui).

Segundo a pesquisadora, no período de 1994-1996 (antes do Estatuto da Cidade) foi criado o Fundo Municipal de Habitação e regulamentado o COMUNH. Somente no período 2001-2004 o COMUNH foi instalado, foi realizado o Seminário Municipal de Habitação e se definiu pela primeira conferência municipal de habitação. No seu primeiro mandato o conselho teria sido mero canal de comunicação entre os programas habitacionais e os representantes da sociedade civil (consultivo), distante de tornar-se um espaço efetivo de deliberação sobre a política habitacional do município.⁸⁰ Diante dessa realidade, Macedo (2007) discute a ausência de poder deliberativo dos conselhos gestores, com sua redução à mera função consultiva ou de simples legitimadores das decisões de gabinetes.

Outros dois conselhos municipais de habitação também apresentaram limitações, nesse caso devido às razões de sua criação. É o que nos apresenta Donaghy (2013), com sua pesquisa aos conselhos de Recife e Curitiba. Para a autora, a motivação para a criação do que denomina *participatory governance institutions*, especificamente dos conselhos de habitação, é decisiva para o seu papel político. Na sua pesquisa, os conselhos surgidos antes de 2005, ano de criação do SNHIS, apresentavam maior comprometimento dos representantes da sociedade civil e dos representantes da gestão municipal, maior envolvimento com diferentes políticas de habitação de interesse social, além de papel político mais ativo. No caso dos conselhos municipais de habitação criados após 2005, a pesquisa identificou uma vinculação com a exigência federal de criação do fórum para a obtenção de recursos da habitação,

⁸⁰ Evidências desse papel menor estariam na sua exclusão das discussões relativas à revisão do plano diretor e na opinião de alguns conselheiros de que ele não possuía verdadeira autonomia sobre a política urbana do município.

resultando em menor comprometimento dos gestores municipais e em menor compromisso dos representantes da sociedade civil. Esse seria o caso dos conselhos municipais de Recife e Curitiba.

Recife foi a primeira cidade do Brasil a criar as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), principalmente em função das mobilizações em favor das chamadas pré-ZEIS, que resultou na criação dessas Zonas em 1983 e permitiu a emissão de títulos de posse e a realização de obras de infraestrutura em diversas favelas da cidade. Também foi criado um conselho participativo para deliberar sobre a alocação dos fundos destinados às obras nas ZEIS, tais como recuperação de escadarias, esgotamento, barreiras marítimas e construção de habitações. (DONAGHY, 2013, p. 126)

Fernandes (2003, 2004) pesquisou algumas experiências de democratização da gestão pública em Recife, entre os anos 1980 e 1990, comparando-as com experiências semelhantes em Salvador, constatando um maior avanço da participação em Recife, mesmo em governos de partidos políticos comumente não associados aos processos participativos. Em Salvador a pesquisa revelou tendência oposta, um menor avanço da participação social junto à gestão pública.

Souza, M. (2012, p. 311) vê com ressalvas as experiências democráticas de Recife, que não teria vivido efetivamente uma gestão participativa, “[...] coerentemente embalada nas propostas do planejamento urbano alternativo”. Embora considere o Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS) e o Fórum do PREZEIS como conquistas em termos de participação popular, não se pode dizer que houve na cidade “enormes avanços em matéria de democratização da gestão do espaço urbano”. Para o autor, o avanço que pode ser apurado com essas mobilizações foi o peso político que se destacou das organizações da sociedade civil, em detrimento de uma crise do ativismo de bairro.

Até mesmo o OP do Recife, realizado desde os anos 1980, teria sido menos efetivo e abrangente do que se poderia esperar, na opinião de Souza, M. (2012). Suas conquistas no campo da participação popular seriam limitadas em função do pequeno percentual do orçamento público (1% do total, 10% dos investimentos) oferecido para discussão, o que deixou de fora as grandes obras da cidade.

Todavia, como ressalta Avritzer (2007), Recife é uma cidade excepcionalmente participativa, mas num nível muito localizado. Por sua tradição participativa, a criação do conselho municipal de habitação não foi um processo sem conflitos. Embora a lei que o

instituiu seja de 2007, até novembro de 2008 não haviam sido eleitos seus membros e nem ocorrido a primeira reunião do fórum. Alguns representantes da sociedade civil entrevistados por Donaghy (2013) estavam preocupados com a absorção do conselho de habitação pelo Conselho da Cidade, o que dificultaria a discussão das questões específicas da habitação em meio a ampla estrutura do planejamento urbano.⁸¹

Para alguns representantes dos movimentos sociais, a Prefeitura do Recife teria criado o conselho municipal de habitação tão somente para captar recursos federais destinados a essa área, que deveriam ser gerenciados por tal conselho, mas não acreditavam que esse fórum seria um verdadeiro espaço deliberativo de políticas públicas. Além disso, algumas lideranças temiam que os movimentos sociais que participavam do conselho pudessem ser cooptados e que houvesse uma estagnação na produção de soluções para os graves problemas habitacionais do município. (DONAGHY, 2013, p. 126)⁸²

De modo similar a Recife, o conselho municipal de habitação de Curitiba foi criado em resposta às exigências do SNHIS. Donaghy (2013) assinala que Curitiba é mundialmente reconhecida por suas abordagens inovadoras no planejamento urbano em anos recentes, embora seja também conhecida pelo conservadorismo dos seus políticos. Sua pesquisa constatou que a cidade nunca teve um prefeito do PT, ao contrário de São Paulo e Recife.

A soma de dois fatores, uma consolidada orientação tecnocrática no planejamento urbano e uma contínua gestão municipal conservadora, geraram em Curitiba um governo municipal relutante em implementar IPs, exceto quando exigidas por programas federais, assim mesmo assegurando um firme controle do processo decisório por parte de representantes da administração. A pesquisadora informa ainda que Curitiba possui uma forte comunidade de Organizações Não-Governamentais (ONGs), mas seu movimento de luta por moradia é relativamente enfraquecido. Não por acaso, a pesquisa constatou que “NGOs and movements were not lobbying for the implementation of the housing council, though if created they hoped it would be a space for real consultation, deliberation, and transparency.” (DONAGHY, 2013, p. 125)⁸³

Depois de criado o conselho municipal de habitação de Curitiba, integrantes de movimentos sociais acusavam falta de transparência e seu estrito controle pelos

⁸¹ Fato que esta pesquisa constatou em Salvador e em Camaçari.

⁸² Não por acaso, a autora constatou uma sociedade civil cética e pessimista diante da criação do conselho municipal de habitação, o que limitava o seu comprometimento com esse fórum e o seu entusiasmo em apoiar o governo municipal no sentido de ratificar o processo participativo.

⁸³ ONGs e movimentos sociais não estavam pressionando pela implantação do conselho de habitação, mas, uma vez criado, esperava-se que fosse um autêntico espaço de consulta, deliberação e transparência. Tradução nossa.

representantes da gestão municipal. O profundo ceticismo da sociedade civil organizada sobre as intenções dos governantes era semelhante à descrença dos gestores públicos na importância de uma parceria no processo decisório das políticas habitacionais. Sem o compromisso do governo municipal com o fortalecimento da participação no fórum deliberativo, lideranças dos movimentos sociais duvidavam que este poderia se constituir numa verdadeira arena de mudanças nas políticas públicas da área de moradia. Isso direcionava os movimentos sociais a priorizar a participação no Conselho da Cidade, que tratava as questões urbanas de modo geral, relegando à moradia um papel secundário. (DONAGHY, 2013)⁸⁴

Em suma, a pesquisa constatou que o conselho municipal de habitação de Curitiba era visto como um fórum controlado pela gestão municipal (“*government-directed process*”) e que os representantes da sociedade civil necessitavam de preparação política para futura participação. Para gestores municipais, o papel do conselho não deveria ser de formulação de políticas públicas ou de regulação dos programas, apenas de gestão do fundo municipal de habitação de modo a atender aos requisitos mínimos do SNHIS. Dessa forma, observa-se um conselho com sérias restrições para alcançar sua efetividade deliberativa.

Souza, M. (2012) destaca que Curitiba saiu na frente na busca pelo “desenvolvimento urbano sustentável”, antes dos anos 1990, tornando-se uma espécie de modelo na implantação de um planejamento e uma gestão urbana “ecológicos”. Porém, há evidências de uma falta de transparência da gestão, a exemplo do sistema de transporte, a despeito de existir um Conselho Municipal de Transporte Coletivo. No campo da habitação, as urbanizações em favelas foram aceleradas com a criação do Fundo Municipal de Habitação, em 1990. Todavia, prevaleceu um estilo tecnocrático de gestão, que dificulta elevar o grau de autonomia da sociedade civil organizada, incluindo a cooptação de associações de moradores. (SOUZA, M. 2012) Fuks e Perissionotto (2006) pesquisaram conselhos gestores em Curitiba e também identificaram a existência de assimetrias, com prevalência dos gestores governamentais sobre os demais conselheiros.

Donaghy (2013) conclui que Curitiba apresentava uma sociedade civil dividida ante uma tecnocracia governamental que buscava governança sem ampla participação. Havia uma forte cisão entre as organizações da sociedade civil que apoiavam o conservador projeto governamental e aquelas que se opunham a este. Estas últimas até acreditavam no conselho de habitação como um espaço de mudanças nas políticas públicas, mas nem por isso

⁸⁴ Em nossa pesquisa, constatamos que em Salvador e em Camaçari existe essa mesma tendência de esvaziar o Conselho de Habitação em favor do Conselho da Cidade.

abandonavam outras estratégias de lutas, o que incluía as ocupações (de modo similar a Salvador, como veremos). Para o governo municipal, o conselho deveria se restringir a um espaço consultivo, sem garantir nenhum mecanismo institucional de *accountability*. Por sua vez, as organizações da sociedade civil que se opunham ao projeto conservador não uniam forças suficientes para formar uma firme oposição no conselho de habitação, lutando por sua efetividade deliberativa.

O caso da criação do conselho municipal de habitação da cidade de São Paulo-SP é ilustrativo de algumas questões discutidas aqui: a implantação de instâncias participativas em momento anterior a uma regulamentação legal, o risco de descontinuidade dessas instâncias por gestões avessas à participação e democratização, a falta de vontade política dos gestores em garantir a efetividade deliberativa das instituições criadas.

Cymbalista e Moreira (2002) analisam o processo de criação do Conselho Municipal e do Fundo Municipal de Habitação de São Paulo-SP, iniciado na gestão da prefeita Maria Luíza Erundina (1989-1992), que encontrou uma estrutura de financiamento à habitação criada em 1979 mas pouco aberta à participação popular. A nova administração, segundo os autores, descentralizou a gestão dos recursos e o poder de decisão em relação aos investimentos em habitação.

Novamente aqui, observamos o problema da descontinuidade das políticas públicas democratizantes com a eleição de projetos políticos avessos a tais políticas. Foi o que ocorreu no município de São Paulo, com a eleição de Paulo Maluf para o período de 1993-1996, seguido de Celso Pitta (1997-2000), quando teria ocorrido uma interrupção na democratização da política habitacional. (CYMBALISTA; MOREIRA, 2002)

Somente com a eleição de Marta Suplicy, para o período 2001-2004, houve a retomada de um processo de democratização da política habitacional, com a realização da I Conferência Municipal de Habitação (2001) e a aprovação de um Fundo e um Conselho Municipal de Habitação (2002). A I Conferência foi antecedida de 15 pré-conferências regionais, envolvendo cerca de 22 mil participantes, buscando “[...] envolver todos os segmentos que atuavam na área da habitação na definição da política habitacional do município de São Paulo”. (CYMBALISTA; MOREIRA, 2002, p. 42) Um aspecto negativo foi a baixa adesão de integrantes de outros setores da sociedade.

Outro aspecto relativo ao Conselho Municipal de Habitação de São Paulo é destacado por Cardoso e do Valle (2000, p. 56), que o avaliam como um fórum governamental com

participação popular restrita, embora tivesse importantes atribuições, “[...] como estabelecer as diretrizes e os programas de alocação dos recursos do Fundo; acompanhar e avaliar os ganhos sociais e desempenho dos programas e projetos aprovados; aprovar anualmente o orçamento do Fundo; etc.”

A atuação do Conselho de Habitação de São Paulo tem relação também com a atuação de movimentos de moradia na cidade, especialmente no seu centro, onde realizam a ocupação de prédios. Kowarick (2009) constatou a existência de, ao menos, oito movimentos de moradia somente no centro de São Paulo, que realizavam frequentes mobilizações, passeatas, protestos e ocupações em prédios públicos e privados. Entre 1987 e 2007, o autor contabilizou 87 “ações organizadas” por esses movimentos, envolvendo “alguns milhares de pessoas”. Para Kowarick (2009) seria evidente a relação entre essas ações, embates e debates e a orientação da gestão municipal em definir políticas públicas que priorizavam o Centro como área de intervenção, o que ocorreu na gestão petista de 2000-2004. Desse modo, a gestão petista deu espaço para várias demandas dos diferentes grupos de interesse, incluindo os movimentos sociais de moradia, negociou e criou programas para as áreas centrais de São Paulo, além de incentivar a criação do Conselho Municipal de Habitação, em 2002, como fórum deliberativo.

Um criterioso estudo sobre o conselho municipal de habitação de São Paulo foi realizado por Donaghy (2013), que pesquisou dez anos do seu funcionamento. A primeira constatação foi a influência do setor privado sobre o processo deliberativo do conselho de habitação, especialmente sobre a agenda e as resoluções aprovadas. Essa influência parte principalmente do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (Secovi), que focava duas questões: evitar que os investimentos federais em habitação social incorressem em prejuízos com a inadimplência e acompanhar os impactos dos investimentos públicos sobre os preços dos imóveis. Com esses objetivos, o Secovi pressionava o conselho de habitação no sentido de aprovar recursos para investimentos privados em novas unidades habitacionais invés de direcionar fundos para urbanização de favelas e comunidades pobres.⁸⁵

Donaghy (2013) observa em gestões petistas menor influência do setor privado sobre a política habitacional, talvez devido à presença mais ativa dos movimentos sociais. Contrariamente, em gestões comandadas por outros partidos essa influência era bem maior,

⁸⁵ A pesquisa ao Conselho de Habitação de Salvador revela que o representante do Sinduscon-BA apresenta visão semelhante à proposta que defende o Secovi-SP. (Entrevista n. 36, 04.11.2015)

inclusive na escolha do secretário municipal de habitação, o que estreitava as relações com o mercado imobiliário e da construção civil. Não por acaso, o Secovi mantinha estreita articulação com o Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon), “[...] to discuss issues before meetings and presented a united front in the council”. (DONAGHY, 2013, p. 96)⁸⁶ Nos dois outros casos estudados, Salvador e Santo André, a autora destaca que a influência do setor privado sobre o conselho de habitação não era tão ostensiva, embora os interesses do capital imobiliário e da construção civil também exerçam importante pressão sobre a política municipal de habitação de interesse social, como se verá neste estudo sobre Salvador.

Se a relação entre o setor privado e os dirigentes municipais influencia a transparência do conselho de habitação, o partido no poder também pode mitigar essa dinâmica. Nas três cidades pesquisadas, observou-se uma forte relação entre o partido no poder e o grau de envolvimento do setor privado no conselho. Em São Paulo, sob a gestão de Gilberto Kassab, do Partido Social Democrático (PSD), as organizações da sociedade civil criticavam a forte proximidade e o acesso ilimitado dos representantes do setor privado aos dirigentes municipais da área de habitação.⁸⁷

Outro aspecto evidenciado pela pesquisa foi relativo às estratégias da sociedade civil e ao nível de transparência alcançado pelos conselhos municipais de habitação. Como vimos, em Santo André prevalecia uma relação de aproximação entre a sociedade civil e a gestão municipal. Em São Paulo, as evidências apontavam um ambiente conflituoso, onde as organizações da sociedade civil pressionavam o governo municipal para obter informações sobre a área, o que não se observou com muita intensidade em Salvador.⁸⁸

Dentre as estratégias das organizações da sociedade civil para influenciar o processo deliberativo do conselho municipal de habitação de São Paulo, Donaghy (2013) constatou que os movimentos sociais conseguiram organizar-se em rede para defender seus interesses coletivos, tal qual o Secovi e o Sinduscon, que se reuniam previamente antes das reuniões do conselho de habitação. O resultado dessa articulação foi a maior transparência do conselho de

⁸⁶ Para discutir questões previamente às reuniões e para formar uma frente única no conselho [de habitação]. Tradução nossa.

⁸⁷ Em Salvador, a pesquisadora constatou que, na gestão do Partido Democrático Trabalhista (PDT), do Prefeito João Henrique Carneiro, o secretário de habitação era oriundo do mercado imobiliário e não demonstrava interesse em atuar conjuntamente com o conselho de habitação, como se verá.

⁸⁸ Uma conselheira do Conselho do Fundo Municipal de Habitação de Salvador, representante da União Nacional por Moradia Popular (UNMP) explicou que a ausência de recursos nesse Fundo era fator que desestimulava os movimentos de moradia a pressionarem pelo funcionamento do seu Conselho, visto que este não dispunha de recursos para investimentos sobre os quais deliberar. (Entrevista n. 35, 03.11.2015)

habitação e uma contínua pressão por informação por parte das organizações da sociedade civil.

Para a autora, a gestão do PSD, então à frente da Prefeitura, deu continuidade ao fórum participativo, mas seu perfil mais conservador demonstrava certa desconfiança em transferir para a sociedade civil o poder decisório sobre a destinação de grande parte dos recursos para habitação, apesar de manter o funcionamento regular do conselho e respeitar suas decisões.

Em linhas gerais, Donaghy (2013) observou em São Paulo uma sociedade civil fortemente comprometida em assegurar a capacidade de intervenção ou de resposta (“*responsiveness*”) e a *accountability* da administração por meio do conselho municipal de habitação. Nesse sentido, os movimentos sociais viram na criação desse fórum uma conquista significativa da sua luta, mesmo que criticassem a insuficiência de recursos que o conselho alocava, por isso dele participavam com intensa energia.

Na comparação com os outros conselhos municipais de habitação pesquisados, Donaghy (2013) concluiu que o conselho de São Paulo, de modo similar ao de Santo André, foi criado em razão das pressões da sociedade civil e em função da ideologia do partido no governo (no caso, o PT), e por isso era visto pela sociedade civil como espaço para negociação e deliberação sobre questões programáticas (o que favorecia a colaboração entre sociedade civil e sociedade política), o que não acontecia em Recife e em Curitiba, onde os gestores municipais não consideravam o conselho de habitação como fórum de influência direta da sociedade civil sobre as políticas da área, dificultando a colaboração e reduzindo a efetividade do conselho.

A princípio, os dois primeiros conselhos de habitação reuniram algumas condições para se constituírem como espaços de deliberação pública, favorecendo o diálogo entre a sociedade civil, a gestão municipal e setores do empresariado. Desse modo, seria possível que esses fóruns, ao estabelecer um diálogo com objetivo de definir políticas públicas de habitação, permitissem o debate, a proposição de temas novos, a deliberação e o controle sobre as políticas aprovadas, aproximando-se do conceito de efetividade deliberativa. Para isso, no entanto, dependiam da ação da sociedade civil e do comprometimento da gestão pública, o que nem sempre ocorreu, como se vê neste estudo.

Após a discussão dessas experiências de constituição de conselhos municipais de habitação, abordando algumas de suas vantagens do ponto de vista da democratização das políticas públicas da área, bem como as vicissitudes a que tais fóruns estão sujeitos, o que

significa a incerteza quanto à sua continuidade ou mesmo quanto à efetividade das suas deliberações, vejamos agora uma definição dessas instâncias.

Cymbalista e Moreira (2002, p. 9) definem do seguinte modo o conselho de habitação:

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 ele destinados.

Já o fundo municipal de habitação é definido da seguinte maneira:

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. (CYMBALISTA; MOREIRA, 2002, p. 9)

Essas definições ajudam a entender o processo de construção de uma política habitacional, fruto de uma necessidade social, a questão da moradia, especialmente dos segmentos mais carentes da população, justamente aqueles que historicamente ficaram desassistidos de políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades básicas da população, como moradia, saúde, educação, transporte público, saneamento básico, dentre outras.

Temos assim dois mecanismos, um canal institucionalizado de participação, voltado para a gestão democrática de uma política pública, e um fundo público para tentar sanar parte da carência habitacional existente no município. A criação de um fundo específico para a habitação significa que o problema da moradia é algo que não pôde ser ignorado pelos gestores públicos e para o qual foi necessária a busca de soluções, nem sempre alcançadas. No sexto capítulo, será analisado o processo de constituição, na conjuntura da redemocratização, dos conselhos municipais de habitação nos municípios baianos selecionados para a pesquisa, na tentativa de compreender as suas possibilidades de efetivamente deliberar, aprovar e alterar as políticas habitacionais destinadas aos segmentos mais carentes da população.

A compreensão do funcionamento de IPs como os conselhos municipais de habitação e outros fóruns, entendendo suas dificuldades, as possibilidades de contribuição para a democratização da gestão e a melhoria nas políticas públicas voltadas para habitação, requer atenção para um aspecto que se discute aqui, os ranços do autoritarismo presentes na

sociedade e no Estado brasileiros, os limites que práticas centralizadoras impõem às tentativas de democratizar a gestão. Ao pesquisar conselhos de desenvolvimento urbano, Souza (2013) identificou alguns entraves para seu pleno funcionamento que podem ser relacionados com esses aspectos que elencamos.

Souza (2013) avalia que tanto os conselhos de desenvolvimento urbano quanto os orçamentos participativos seriam “instituições símbolo” da tentativa de efetivamente democratizar a gestão da cidade. Os primeiros possibilitam a participação no planejamento da cidade, já os conselhos de OP estão relacionados com a gestão urbana, pois o orçamento público é também um mecanismo de gestão. Para o autor, os conselhos do OP chegaram a se espalhar por vários municípios, na onda de participação popular na elaboração do orçamento que se viu entre os anos 1990 e a primeira década de 2000,⁸⁹ mas os conselhos de desenvolvimento urbano não obtiveram o mesmo alcance, a mesma visibilidade.

Algumas explicações para essa dificuldade estariam na negligência dos planos diretores, até daqueles inspirados pelo ideário da reforma urbana, com a inclusão da participação popular no processo de planejamento municipal. Um exemplo estaria na cidade de São Paulo, cujo projeto de lei do plano diretor de 1991 apresenta omissões no tocante ao “[...] estabelecimento de regras para a instalação e o funcionamento de uma instância participativa”. (SOUZA, 2013, p. 361)

Outro caso de plano diretor pesquisado por Souza (2013) foi o de Porto Alegre, considerado menos omissivo com o quesito da participação popular do que em São Paulo, mas que também não avança nesse aspecto, sendo avaliado como menos participativo do que o próprio OP de Porto Alegre. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano previsto para este município não vai muito além de uma “parceria” entre Estado e sociedade civil, algo muito distante da “delegação de poder” que se vê no OP.

Mesmo em um caso de plano diretor elaborado nos anos 1990 que se considerava fortemente inspirado no ideário da reforma urbana, o de Angra dos Reis-RJ, que previa um Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, Souza (2013, p. 363) avalia como “um pouco tímido a respeito da participação popular”, apresentando caráter meramente consultivo. Já os planos diretores menos identificados com a reforma urbana tendiam a simplesmente “negligenciar ou esvaziar o papel dos conselhos”. Seria o caso dos municípios do Rio de Janeiro e Niterói-RJ, cujos planos foram aprovados em 1992.

⁸⁹ Ribeiro e Grazia (2003) apresentam amplo levantamento da expansão das experiências de OP por todo o país, no período entre 1997-2000.

O desapontamento com a promessa de democratização da gestão municipal por meio da utilização de instrumentos como os planos diretores participativos já foi evidenciado por autores como Villaça (2005). Esse autor entende como uma ilusão as tentativas de participação popular na elaboração de planos diretores, como a tentativa de estabelecer um plano diretor participativo da cidade de São Paulo, em 2004, onde a assimetria de poder entre as classes sociais no Brasil possibilitou a preponderância nos debates públicos, aparentemente democráticos, das classes dominantes e dos setores sociais ligados diretamente ao mercado imobiliário, que atuou ativamente na defesa dos seus interesses, em detrimento da participação dos setores que representavam as classes trabalhadoras e a população mais pobre.⁹⁰

Não é apenas nos casos dos planos diretores e dos conselhos de desenvolvimento urbano que se evidenciam barreiras e dificuldades para uma efetiva participação da sociedade civil na gestão da coisa pública, de modo que se pudesse ampliar os limites da democracia representativa em direção a uma democracia participativa ou deliberativa, contribuindo para avançar o sistema democrático no país. Aqui mesmo vimos que muitos conselhos municipais de habitação não ampliaram a democratização em alguns dos municípios que os criaram, em outros casos esses conselhos foram capazes até de inovar na gestão dos recursos destinados à habitação de interesse social e na produção de políticas que apontassem para a universalização da moradia, mas enfrentaram dificuldades com a ação dos gestores públicos, dos operadores do mercado imobiliário e mesmo com as debilidades políticas dos representantes das organizações da sociedade civil. Outra debilidade dessas IPs se evidencia nos momentos de alternância política nas gestões municipais.

Para alguns autores, como Moroni (2009), Bello (2007) e Rizek (2007), cabe questionamentos e é necessário relativizar o aumento da participação social e a influência das IPs sobre a gestão pública. Moroni (2009, p. 132) trata de alguns mitos e indica um “espetáculo da participação”. Bello (2007), por sua vez, considerou o OP da cidade de São Paulo como “uma invenção de limitado alcance”, com restrições à participação de segmentos da sociedade civil na gestão pública, o que também teria ocorrido durante o governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. Na mesma linha de análise, Rizek (2007) questiona a ideia de que os dispositivos de participação política, como os conselhos de gestão, constituem esferas públicas de interlocução e ação e conformam possibilidades de democratização.

⁹⁰ Outros estudos também apontam dificuldades para assegurar a participação social na elaboração de planos diretores, tais como Muniz (2006), Randolph (2007), Teodósio (2008), Ultramari e Rezende (2008).

Alguns estudos empíricos também apontam debilidades na atuação das IPs, que podem reduzir o seu potencial de influir positivamente sobre a gestão pública. Presoto e Westphal (2005), investigando a participação social na atuação de conselhos municipais em Bertioga-SP, embora ressaltem aspectos positivos da participação social nesses conselhos, identificaram algumas dificuldades no seu funcionamento, como a prevalência da função fiscalizadora sobre o caráter deliberativo, limitações na atuação dos conselheiros representantes da sociedade civil, falta de representatividade de alguns desses conselheiros e questionamentos à própria eficácia dos conselhos.

Fuks e Perissinotto (2006), analisando questões relacionadas a recursos, poder e decisão em conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba-PR, observaram uma predominância dos gestores governamentais na atuação dos conselhos, uma vez que esses atores controlavam as informações e a iniciativa do debate e apresentavam maior conhecimento técnico em relação aos demais conselheiros. Para os autores, uma explicação para essa assimetria entre os conselheiros poderia ser o controle dos recursos disponíveis, como informações, posições sociais e institucionais.

Mesmo com essas limitações quanto aos resultados da atuação das IPs em diferentes áreas da gestão pública, não se pode negar seu potencial para ampliar os limites da democracia representativa, para criar novas práticas de gestão com elementos participativos e deliberativos, gerando maior transparência e *accountability* na condução das políticas públicas. A tese defendida neste estudo propõe como limitadores para a efetividade deliberativa de fóruns participativos como os conselhos gestores a herança autoritária do Estado brasileiro, a permanência de traços do patrimonialismo e da centralização na gestão pública, a influência de interesses do capital imobiliário e da construção civil, no caso dos conselhos municipais de habitação, as distorções nas relações federativas entre os entes públicos do país.

Souza (2012, p. 289) chama atenção para “os dilemas e barreiras para a participação popular em um país de tradição autoritária”, no qual assume relevância a capacidade de interferência de *lobbies*, como o de transportes, capital imobiliário e outros, o que tem reflexos negativos nas possibilidades dos fóruns participativos contribuírem para uma gestão democrática das cidades. Certamente essa tradição autoritária tem grande peso nos entraves para o avanço em direção a formas mais participativas e deliberativas de democracia e este é um dos pressupostos do presente estudo.

A tradição autoritária tem relação com uma perversa combinação entre o moderno e o tradicional que, segundo Martins (2011), freia o desenvolvimento político e social do país e gera o que ele denomina de “sociedade de história lenta”. Tal situação seria resultado do percurso histórico do país, que não fez “revoluções históricas”, deixando todas ou pela metade ou inconclusas. Esse atraso resultou em características como a valorização política da propriedade da terra, a permanência do latifúndio como definidor de fundamentos da política brasileira. Aqui há convergência com a denúncia de Maricato (2012), para quem “a terra é o nó” da sociedade brasileira, no campo ou na cidade, a ponto de a função social da propriedade e o direito à moradia, mesmo previstos na Constituição, não passarem de retórica.

Nosso atraso se expressa também, segundo Martins (2011), num capitalismo que concilia processos econômicos modernos com relações servis de trabalho, facilitando a sobrevivência da dominação patrimonial, do populismo e do clientelismo. Assim persiste o passado sob a aparência do moderno. Outra peculiaridade da sociedade brasileira seria a “persistência reguladora de sua história”, a formação de pactos de transição retrógrados. Com isso não se alcançou o progresso, não se fez as revoluções, e restou uma história inacabada, que não se conclui, que não se finaliza em períodos definidos, não produz as transformações necessárias, não se chega a formas sociais e políticas acabadas.

Esse quadro limita a cidadania no Brasil, impede seu protagonismo histórico, resultado de uma pesada herança cultural do escravismo e da arcaica estrutura agrária. Para Martins (2011), o discurso sobre a cidadania consegue ser maior do que a efetiva cidadania que existe e a sociedade civil é apenas um esboço, em meio a um sistema político no qual a sociedade seria dominada pelo Estado e se transforma em seu instrumento. Nessa “sociologia da história lenta”, a República é governada pelas estruturas do passado e nem a nova democracia se consolida, pois até mesmo o PT, que antes expressava o inconformismo e o radicalismo contemporâneos, terminou assimilado, institucionalizado, praticando tudo aquilo que negava. (MARTINS, 2011)

Nesse contexto, as possibilidades de avanço do modelo democrático representativo para formas de democracia mais amplas, como a participativa e a deliberativa, ficam limitadas, pois momentos de avanços democráticos, como aqueles do período da redemocratização, são seguidos por outros em que se observam retrocessos. No campo da política habitacional, vimos no capítulo anterior que os avanços em termos de participação social foram contidos por políticas públicas de conteúdo centralizador e excludente, como o PMCMV. Dessa forma,

as expectativas de que os conselhos de habitação avançassem em sua “[...] capacidade de produzir resultados relacionados às funções de debater, decidir, influenciar e controlar determinada política pública” (ALMEIDA; CUNHA, 2011, p. 113), no caso a política de habitação de interesse social, não se confirmam, e assim não se tornam fóruns de “deliberação pública e inclusiva”.

Francisco de Oliveira é outro autor que tem denunciado essa combinação entre atraso e modernidade que impede o Brasil de consolidar estruturas econômicas, sociais e políticas menos desiguais, mais abrangentes, dificultando uma democracia mais efetiva no país. Para Oliveira (2007), ocorreu no Brasil uma forma “passiva” ou “prussiana” de desenvolvimento capitalista, uma espécie de “capitalismo tardio” que produziu e ao mesmo tempo necessitou de uma extensa coerção estatal, da presença de fortes empresas estatais, além do controle sobre a classe trabalhadora.

Esse modelo de desenvolvimento afasta possibilidades de expansão da democracia representativa para formas mais inclusivas da sociedade. Além disso, para o autor as transformações iniciadas em 1990 podiam ser vistas como um meio de destruição das possibilidades de democratização anteriormente abertas com o fim da ditadura, levando o país a uma “era de indeterminação”. Em suma, alguns períodos de avanço em nossa democracia são seguidos por períodos de retrocesso.

Para Oliveira (2007, 2010a), nem mesmo os governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva conseguiram consolidar um modelo econômico, social e político capaz de romper com as antigas estruturas de poder no país. Fernando Henrique Cardoso teria aprofundado o desmanche que se iniciou no governo de Fernando Collor, quando desmontou o capital tripartite, extroverteu o centro de decisões, fez do Estado uma espécie de refém do novo poder econômico, orientado pelo neoliberalismo e controlado por multinacionais produtivas e financeiras. (OLIVEIRA, 2007)

Quando o PT chegou ao poder, elegendo o presidente da República, teria ocorrido a despolitização da questão da pobreza e da desigualdade, um sequestro dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil. Desse modo os movimentos sociais quase desapareceram da agenda política do país, pois a vitória eleitoral do projeto representado pelo PT teria anulado as esquerdas no Brasil. (OLIVEIRA, 2010a) Com esse raciocínio, pode se dizer que remanescem estruturas arcaicas, mesmo em períodos democráticos, e os avanços esperados nas áreas social, econômica e política não se consolidam na intensidade desejada

por parte da sociedade civil.

Num olhar em perspectiva, segundo Oliveira (2010b) o ciclo neoliberal no Brasil começa com Fernando Collor, é ampliado por Fernando Henrique Cardoso e com Lula houve um aumento da autonomia do capital. Este último teria retirado dos trabalhadores e da política as possibilidades de diminuir a desigualdade social e aumentar a participação democrática. Seria mais um impasse daqueles que dificultam a ampliação da nossa democracia. “Se FHC destruiu os músculos do Estado para implementar o projeto privatista, Lula destruiu os músculos da sociedade, que já não se opõe às medidas de desregulamentação.” (OLIVEIRA, 2010b, p. 375)

O propósito aqui é relacionar a persistência de estruturas arcaicas no país, da concentração de renda e poder, de traços do autoritarismo e do patrimonialismo na gestão do Estado, e os entraves para os avanços da democracia rumo a modelos mais modernos, mais inclusivos. Nessa relação pode estar algumas explicações para as dificuldades e o insucesso de algumas das IPs que analisamos neste estudo.

Maricato (2012) reitera algumas características da “formação social” do Brasil, como uma herança escravocrata, o desprestígio do trabalho, o patrimonialismo, a privatização da esfera pública e outros males. Nessa sociedade patrimonialista e desigual, que desenvolveu uma acelerada urbanização segregadora, muitas conquistas democráticas ficam no meio do caminho.

Um exemplo já referido neste trabalho são as conquistas do movimento da reforma urbana. De acordo com a autora, uma das consequências desse quadro histórico é constatar no início do século XXI que nossa democracia deu sinais de amadurecimento, de incorporação da participação social, no entanto, a existência de tanta atividade participativa não tem efeito sobre o capitalismo global e nacional. Um dos motivos, para Maricato (2012), é que essa participação não inclui, por exemplo, a participação sobre os juros da dívida pública. Temos aqui uma das raízes do pós-participativismo.

São essas contradições que jogam por terra conquistas recentes, como aquelas do Fórum Nacional da Reforma Urbana, por exemplo o Estatuto da Cidade, as Conferências Nacionais de Habitação, o FNHIS e outras. Os planos diretores participativos, que prometiam ampliar a democracia na gestão urbana, fracassaram e foram reduzidos a “plano discurso”, como discutimos. Outras experiências, como a multiplicação dos conselhos participativos institucionais, ou mesmo as celebradas gestões “democrático populares”, não produziram

mudanças significativas na democracia brasileira. Ao contrário, “[...] a esfera institucional parece ter 'engolido' as forças sociais antes mobilizadas contra ela”. (MARICATO, 2012, p. 151)

As tentativas de ampliar a participação popular nas três esferas de governo, que favoreceu a disseminação das instituições participativas pelo país, não alcançou as pretensões iniciais, nem mesmo sob o governo Lula.

Um dos objetivos mais perseguidos da luta democrática – controle social sobre o Estado por meio de conselhos participativos – parece não ter mudado a política brasileira. Ao contrário, ampliou o campo das práticas clientelistas. (MARICATO, 2012, p. 152)

Chegamos assim à “hegemonia do participativismo” mas não consolidamos uma democracia realmente participativa e deliberativa no país. Num primeiro momento, as experiências de gestões locais democráticas e participativas dos anos 1980-1990 pareciam indicar uma tendência de alargamento da democracia na gestão pública. Posteriormente, a institucionalização dos conselhos gestores e de outras IPs parecia evidenciar a consolidação de um modelo diferente do tradicional modelo centralizador brasileiro, com ranços de autoritarismo e clientelismo. Por fim, a eleição de um projeto político que prometia mudar a realidade do país não foi muito além de incluir algumas instituições participativas na estrutura centralizadora do Estado e mostrar que a ampliação da participação social era somente promessa, como muitas outras não concretizadas.

Esses fatos reiteram a tese que defendemos aqui de que as IPs chegaram ao momento do pós-participativismo. A análise dos dados empíricos pesquisados também confirma essa tese, como será visto.

Cabe agora entender melhor como esse processo de democratização e criação de instituições participativas se deu na Bahia, nos municípios selecionados para este estudo.

4.2 TRANSIÇÃO CONSERVADORA NO ESTADO DA BAHIA

O estado da Bahia apresenta certa peculiaridade em relação ao restante do país no tocante ao processo de redemocratização, iniciado com a crise do regime militar a partir do final dos anos 1970, e da posterior abertura à participação da população junto à gestão

pública. Como assinala Dantas Neto (2003), desde a ditadura militar e do primeiro mandato do governador Antônio Carlos Magalhães (1971-1975), a sociedade civil baiana assistia a uma “forte constrição autoritária”, resultante do autoritarismo característico do regime político que dominava o estado desde meados dos anos 1950,⁹¹ e que ganhou feições próprias a partir dos anos 1970, sob o nome de carlismo, dada a liderança autoritária e personalista de seu líder político.

Em curso contrário ao processo de democratização que se anunciava no país, com a lenta abertura do regime autoritário, a anistia política e a posterior retomada das eleições diretas para governador etc., na Bahia, o grupo político de Antônio Carlos Magalhães lutara para consolidar-se junto ao bloco de sustentação do regime militar, investindo contra as bases eleitorais dos grupos conservadores rivais, na tentativa de neutralizá-los ou mesmo eliminá-los. Assim, ao contrário do que comumente se acredita, “[...] a consolidação do carlismo como força política baiano-nacional coincide com o declínio do regime militar” (DANTAS NETO, 2003, p. 229), o que dificultou e retardou as possibilidades de retomada da democratização da sociedade e do Estado na Bahia.⁹²

É preciso enfatizar que, embora o carlismo se consolidasse como força dominante do bloco conservador e mantivesse sua hegemonia política e eleitoral por quase toda a Bahia até a primeira década dos anos 2000, ele enfrentou, ainda nos anos 1970-1980, a contestação de lideranças de oposição, dentre as quais Waldir Pires, Francisco Pinto, Élquisson Soares e outros políticos ligados ao MDB, além da oposição e resistência de lideranças e militantes de movimentos sociais, de movimentos ligados à Igreja Católica, do movimento estudantil, de entidades profissionais (como a Ordem dos Advogados do Brasil e o Instituto dos Arquitetos do Brasil) e de correntes de esquerda, então na clandestinidade. (ESPIÑEIRA, 1979; FERNANDES, 2004)

Além disso, dentre os municípios abordados neste estudo, Vitória da Conquista sempre apresentou um perfil eleitoral anticarlista, com a eleição de prefeitos filiados ao MDB e depois PMDB, seguidos pela eleição de prefeitos de coligações lideradas pelo PT, desde 1996. (MOTA, 2007)

Em Camaçari, outro município pesquisado, após onze anos de autoritarismo sob a classificação como “área de segurança nacional”, em 1985 foi eleito um prefeito ligado ao

⁹¹ Espiñeira (1979) informa que o Governo de Régis Pacheco (1951-1955) intensificou a repressão no estado, multiplicando as prisões de militantes do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e reprimindo movimentos nacionalistas e pacifistas.

⁹² A trajetória histórica do carlismo também pode ser consultada em Reis (2010).

PCdoB, embora tivesse se candidatado pelo PMDB. (PINHO, 1989)

Mesmo em Salvador, em pleno auge do carlismo, Fernandes (2004) e Rubim (2001) apontam sucessivas derrotas de candidatos apoiados por Antônio Carlos Magalhães em eleições municipais e estaduais, como em 1985, 1986, 1988 e 1992. Apesar de tudo isso, veremos que o carlismo foi capaz de se adaptar e perdurar mesmo no cenário da redemocratização, realizando a “transição pelo alto, com o predomínio das conciliações sobre as rupturas”. (RUBIM, 2001, p. 3)

Ao lado da consolidação de um regime autoritário, que profissionalizava a burocracia estatal ao mesmo tempo em que obstruía os canais de participação política, a Bahia registrava outro fato que retardava o seu processo de democratização: diferente do restante do país, onde o partido de oposição, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), iniciou um processo de diálogo com a sociedade civil e a ganhar visibilidade política desde 1974, somente no final da década de 1970 o MDB baiano iniciava esse processo, mas sob o fogo cerrado das elites governantes representadas pelo carlismo.⁹³ Por essa razão, o MDB baiano apenas dava os seus primeiros passos e mostrou-se defasado na constituição de uma frente democrática contrária ao regime militar e capaz de pressionar pela democratização (DANTAS NETO, 2003), cujos primeiros resultados somente apareceram em eleições dos anos 1980-1990, como se vê aqui. (BOSCHI, 2005; FERNANDES, 2004; REIS, 2010; RUBIM, 2001)

Como o carlismo ganhou forças mesmo com a abertura política e com o crescimento das correntes democráticas país afora, ele foi capaz de manter-se no poder, aumentar suas alianças políticas dentro e fora do Estado e garantir espaço político em nível nacional nos governos que sucederam aos presidentes militares, graças à adesão à Aliança Democrática (1984-1985), o apoio ao governo Sarney (1985-1990) e ao governo Collor (1991-1992), vindo colocar-se na oposição somente durante o breve governo Itamar Franco (1992-1993). (DANTAS NETO, 2003)⁹⁴ Desse modo, mesmo com algumas derrotas eleitorais para o governo do Estado, em 1986, e para a prefeitura de Salvador (1985, 1988, 1992)

⁹³ Reis (2010) demonstra que nas eleições proporcionais de 1983 o PMDB ainda dava sinais de enfraquecimento regional, com pouca visibilidade nas diferentes regiões da Bahia, pois se destacava apenas nos maiores centros urbanos, como Salvador, Vitória da Conquista, Ilhéus e Itabuna.

⁹⁴ Rubim (2001) discute com detalhes as articulações políticas realizadas por Antônio Carlos Magalhães (ACM) para “romper” com a ditadura militar e aliar-se com o grupo que formaria a Aliança Democrática, apoiando Tancredo Neves contra Paulo Maluf nas eleições indiretas pelo Colégio Eleitoral. Uma vez Ministro das Comunicações do novo governo, ACM conquistou influência crescente junto ao Presidente José Sarney, em detrimento do seu maior rival na política baiana à época, Waldir Pires, que também era ministro, mas contava com crescente desprestígio no governo. Essa fase de transição do carlismo também foi analisada por Reis (2010).

(FERNANDES, 2004; RUBIM, 2001), o carlismo ainda exibia força política em todo o estado e na sua capital, fazendo com que prevalecesse na política baiana o binômio carlismo *versus* anticarlismo.

Com sua força política renovada, graças às alianças construídas em nível nacional após a abertura política e a uma base política fiel espalhada pela Bahia, o grupo carlista conseguiu retomar o poder estadual em 1990 e, em 1996, venceu as eleições para a prefeitura de Salvador. Com isso, por três décadas, o carlismo foi “[...] o protagonista político, na Bahia, da modernização conservadora brasileira”. (DANTAS NETO, 2003, p. 234) Como veremos ao longo deste estudo, esse predomínio conservador na política baiana teve consequências na constituição das IPs, a exemplo dos conselhos gestores, e no seu processo de funcionamento, comprometendo em parte as suas possibilidades de democratização e de efetividade deliberativa.

Entre os sinais de resiliência do carlismo, é possível observar em Dantas Neto (2003) que, já nos anos 2000, quando as demandas provenientes da sociedade política e da sociedade civil exigiam dos governantes carlistas posturas mais democratizantes, condizentes com os novos tempos vividos no país, a resposta desses governantes era “[...] o cumprimento formal dos requisitos de governança, acoplando-os, porém, ao seu estilo despótico de gestão, isto é, conservando o padrão aclamativo de legitimação da liderança política [...]”.⁹⁵

Mesmo sob a pressão por abertura política, por volta dos anos 2000, os governos carlistas ainda apresentavam orçamentos inacessíveis ao controle social ao mesmo tempo em que experiências democratizantes, como os orçamentos participativos, já eram implementadas em mais de cem municípios brasileiros, inclusive em gestões do Partido da Frente Liberal (PFL) (RIBEIRO; GRAZIA, 2003), ao qual pertencia a corrente carlista. Em temas como o desenvolvimento sustentável a transparência não era observada na gestão baiana. No caso da gestão democrática do Sistema Único de Saúde (SUS), o estado da Bahia relutava na utilização de redes de influência tradicionais e de processos decisórios verticais. (DANTAS NETO, 2003) Há registros, inclusive, de ações do grupo carlista no sentido de impedir a descentralização e a democratização do SUS em municípios baianos, como em Vitória da Conquista. É o que indicam Pinho (2006) e Novaes (2011).

Em áreas como a política urbana, em que houve uma histórica luta em nível nacional por sua democratização, como já se discutiu aqui, a experiência do Plano Diretor Urbano de

⁹⁵ Ibid., p. 245.

Salvador, aprovado pela administração carlista em 2004, revelou a existência de foros de debate submetidos a ritos sumários, unicamente para o cumprimento formal das exigências legais criadas após a aprovação do Estatuto da Cidade (2001).

Mesmo com o controle autoritário do poder local e estadual pelos governos carlistas e com suas incursões no sentido de impedir ou controlar o processo de democratização da gestão pública, durante cerca de três décadas, é possível observar ao longo do tempo ações da sociedade civil, de alguns partidos políticos de oposição e de movimentos sociais diversos na tentativa de avançar na democratização da sociedade e do Estado na Bahia.⁹⁶

Espiñeira (1997) observou o ressurgimento dos movimentos sociais após 1974, graças a atuação de partidos políticos (PCB, PCdoB), da Igreja Católica, originando o Trabalho Conjunto da Cidade do Salvador, um importante espaço de resistência à ditadura militar e à repressão política, justamente quando o carlismo se fortalecia.

Fernandes (2004) também aponta o fortalecimento do ativismo político de movimentos sociais em Salvador, envolvendo a Igreja Católica, assessorias técnicas de profissionais liberais e movimentos de bairro, reivindicando a posse da terra, melhores condições de habitação, infraestrutura urbana e participação social na gestão pública, justamente o período em que o carlismo se consolida como grupo político dominante na Bahia. Toda essa mobilização tem relação direta com os problemas urbanos da cidade:

A questão relacionada à posse de terra, habitação e melhoria da infraestrutura urbana para as populações pobres em Salvador, durante o final dos anos 70 e início dos anos 80, teve contornos peculiares, dado que até 1960 as terras da cidade estavam sob regime de enfiteuse, de propriedade de algumas ordens religiosas, de algumas poucas pessoas e da prefeitura, que detinha cerca de 70% da área total do município. (FERNANDES, 2004, p. 100)

Essa realidade urbana fomentava a luta pela terra e por condições dignas de moradia, com as constantes ocupações de terra e a reação do poder público, em determinados momentos, contra as “invasões”. Em outros momentos, como nas eleições de 1982, a população de Salvador mostrou um perfil “anticarlista” e elegeu uma Câmara Municipal com maioria da oposição, possibilitando uma efetiva relação entre Executivo, Legislativo e comunidade. Esse perfil do Legislativo municipal possibilitou a aprovação de algumas leis

⁹⁶ Espiñeira (1997) já apontava o surgimento das primeiras ocupações de terras urbanas (“invasões”) na década de 1940, com a intensificação da urbanização de Salvador e das migrações rurais, agravando o problema da moradia e as reações contra as remoções. Na década de 1950 ocorreram diversos movimentos nos bairros, reivindicando moradias, a posse da terra, melhorias nos equipamentos coletivos e nos serviços públicos. No governo de Régis Pacheco (1951-1955) intensifica a repressão por parte da prefeitura e da polícia contra as ocupações.

relacionadas com a questão urbana e com a participação social. (FERNANDES, 2004)

Apesar das tentativas de democratização do estado da Bahia e da sua capital, convém destacar a observação de Espiñeira (1997) de que em Salvador não prosperaram práticas de participação e cidadania surgidas em outras cidades, como Recife ou São Paulo, ainda sob os governos do MDB. Além disso, mesmo que se assistisse no país uma retomada da vida democrática, com o crescimento da participação e o aumento das expectativas da sociedade, as carências da população de Salvador continuavam praticamente iguais às daquelas de décadas anteriores, particularmente para quem morava nas “invasões”.

Houve momentos também em que as esperanças e promessas de ampliação da participação social junto à gestão municipal não se concretizaram. Exemplo disso foi a eleição de Mário Kertész (PMDB) para prefeito, em 1985, com um programa de descentralização municipal com participação social na gestão, apenas para agradar aos setores democráticos do PMDB que lhe acolheram. De passado carlista, Kertész mostrou-se avesso à participação social no processo de gestão, com desvinculação entre o discurso e a prática, abandonando as promessas de participação social através de canais como os conselhos setoriais e as administrações regionais. (FERNANDES, 2004)

Na busca pela democratização da Bahia, outra tentativa de romper com o autoritarismo carlista pela via eleitoral, a eleição de Waldir Pires para governador, em 1986, também resultou em frustração do eleitorado baiano, tanto do ponto de vista político quanto da gestão.⁹⁷ Experiência semelhante ocorreu com o ensaio de democratização da gestão municipal de Lídice da Mata (1993-1996), principalmente com a instalação das Administrações Regionais (ARs) e com a tentativa frustrada de instalação do orçamento participativo, “[...] jogando por terra definitivamente qualquer proposta de democratização da gestão municipal”. (FERNANDES, 2004, p. 159)

Não se pode desprezar o nível de dificuldades políticas e administrativas que a gestão da prefeita Lídice da Mata enfrentou, como avalia Boschi (2005, p. 184): “[...] o processo político local não significava apenas operar um quadro político instável, mas também viabilizar um projeto político de resistência, implementando um modelo de gestão moderno e democrático.” O isolamento político da gestão municipal, cuja causa principal foi o “bloqueio

⁹⁷ Rubim (2001) revela o caráter conservador do anticarlistismo que alçava o poder, com amplas alianças com representantes de tradicionais famílias da oligarquia estadual e antigos integrantes do bloco carlista, além da incapacidade de setores anticarlistas constituírem uma alternativa efetiva, tanto de poder quanto político-administrativa, à frente da gestão estadual (1987-1990) e da Prefeitura Municipal de Salvador, entre 1985 e 1996, o que favoreceu o retorno de políticos carlistas ao poder.

político” do grupo carlista, repercutiu em dificuldades para o Executivo municipal “[...] mobilizar uma maior participação das forças sociais no processo decisório do governo da cidade” (BOSCHI, 2005, p. 184), o que pode explicar em parte o insucesso do processo de OP.

Essas tentativas frustradas de democratização resultaram em custos para o eleitorado e para os grupos sociais comprometidos com a participação na gestão, o que permitiu que as escolhas políticas do município apontassem em direção ao retorno ao carlismo, como a eleição de Antônio Imbassahy, em 1996, assim como o desgaste da gestão Waldir Pires/Nilo Coelho (1987-1990) facilitara a primeira eleição direta de Antônio Carlos Magalhães para governador do Estado, em 1990. (FERNANDES, 2004; REIS, 2010; RUBIM, 2001) Mais uma vez o carlismo teve oportunidade de manter o seu poder político e administrativo no estado e seguir com sua estratégia autoritária e centralizadora.

A tendência nacional de redemocratização da sociedade e do Estado, acentuada com uma legislação mais aberta à participação social junto à gestão pública desde a nova Constituição (1988) e a criação de novas IPs, contrastava com uma gestão pública marcada pelo autoritarismo e pelo conservadorismo na Bahia. Isso se fez sentir em diferentes momentos de implantação dos novos instrumentos democráticos no estado, como destacam Dantas Neto (2003) e Boschi (2005). Esse contraste se evidenciou, por exemplo, quando da obrigatoriedade de implantação dos novos instrumentos democratizantes da gestão urbana, após a aprovação do Estatuto da Cidade (2001).

Na análise de Milani (2007, p. 222), o processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Salvador pode ser considerado um “[...] contra-exemplo do que seria o ideal democrático do princípio participativo”, uma vez que ele se deu sem observar os requisitos políticos e administrativos do Estatuto da Cidade, como a realização de audiências públicas e debates com a população, grupos associativos e representantes dos diferentes grupos de interesse da sociedade.

O autor constata que desde o início da elaboração do PDDU, em 1999, sob gestão municipal carlista, surgiram denúncias de falta de transparência e de autoritarismo. Quando ocorreu a participação popular, esta se limitou à consulta momentânea e somente para a preparação do diagnóstico, mesmo com a divergência de diversos atores sociais. O descumprimento formal dos requisitos mínimos de participação levou alguns setores da sociedade civil e o Ministério Público Estadual a adotarem medidas legais para o

cumprimento dos requisitos do Estatuto da Cidade, com ameaças de execução do então prefeito por improbidade administrativa pela má condução do processo de elaboração do PDDU. (MILANI, 2007) A ação dessas entidades e do Ministério Público foi decisiva para a revisão do PDDU pela nova gestão municipal (PMDB), iniciada em 2005.

Mac-Allister da Silva e Fadul (2012) analisaram esse processo de revisão do PDDU de Salvador, em 2005, focando a quantidade, a intensidade e a qualidade da participação, e observaram pouco ou nenhum conhecimento sobre o Plano aprovado em 2004 (sem a obrigatória participação social), a existência de expectativas de solução de problemas que não seriam compatíveis com o PDDU, além da presença de reivindicações particulares, pontuais e localizadas. Se o Plano Diretor urbano havia sido aprovado sem o cumprimento dos requisitos de participação social previstos em Lei (dada a resistência à participação social por parte do grupo carlista então no poder), seu processo de revisão durante a gestão municipal capitaneada pelo PMDB demonstrou dificuldades em praticar um processo decisório tão participativo e democrático, quanto eficiente e eficaz, o que fez as autoras concluírem por uma realidade de “pseudoparticipação”. (MAC-ALLISTER DA SILVA; FADUL, 2012)

Mais consequências do autoritarismo e do conservadorismo na sociedade e na gestão pública baianas podem ser vistas nos outros dois municípios pesquisados. Em Vitória da Conquista, a repressão do golpe civil-militar se fez sentir com a cassação do então prefeito, José Pedral Sampaio, assim como ocorreu nas maiores cidades baianas: Salvador, Feira de Santana, Ilhéus e Alagoinhas. (DIAS, 2009; REIS, 2010)⁹⁸ No caso de Vitória da Conquista, esse fato não impediu que posteriormente a cidade se mantivesse no campo de oposição ao carlismo, elegendo prefeitos e deputados do partido de oposição, o MDB. Essa tendência persistiu a ponto de, nas eleições proporcionais de 1983, se constatar que:

A oposição agrupada em torno do PMDB concentrava-se na capital soteropolitana, ou na região cafeeira de Vitória da Conquista e cacaueteira de Itabuna e Ilhéus. Entre seus atores, destacavam-se médicos, advogados, professores, jornalistas e demais profissionais liberais [...]. (REIS, 2010, f. 74)

A mesma tendência se observou na eleição de deputados federais em 1983, sendo os representantes do PMDB eleitos nos distritos eleitorais de Salvador, Vitória da Conquista, Ilhéus e Itabuna, com o mesmo perfil socioprofissional dos deputados estaduais. Cabe acrescentar que, nas eleições municipais de 1982, o foco de oposição ao carlismo permanecia

⁹⁸ Dias (2009) apresenta um panorama do processo de interiorização da repressão desencadeada com o golpe civil-militar de 1964 especificamente para o município de Vitória da Conquista.

em Vitória da Conquista, agora acompanhada de outros municípios como Alagoinhas, Itabuna, Ilhéus, Lençóis, Porto Seguro e Santo Amaro. (REIS, 2010)

A permanência do município de Vitória da Conquista no campo de oposição em plena ascensão e consolidação do autoritarismo carlista teve reflexos em sua gestão municipal, na sua relação com as esferas de poder estadual e federal. Assim como ocorreu com municípios que elegeram prefeitos de oposição ao grupo dominante na Bahia, a exemplo de Lídice da Mata, em Salvador, ou de Luiz Caetano, em Camaçari, eram comuns práticas de isolamento político-administrativo e de boicote às gestões oposicionistas. Em Vitória da Conquista, algumas dessas práticas políticas foram registradas quando do primeiro mandato de prefeito eleito por coligação liderada pelo Partido dos Trabalhadores (1996), que enfrentou alguns percalços frente uma gestão estadual controlada pelo grupo carlista, inclusive na tentativa de implantação de mecanismos participativos no município. (NOVAES, 2011; PINHO, 2006)

Em Camaçari, um dos principais reflexos do autoritarismo instalado no país em 1964 foi a classificação do município como “área de segurança nacional”, iniciada em 1972, por um período de treze anos. Em detrimento desse fato, nas eleições de novembro de 1985 foi eleito o candidato vinculado ao PCdoB, embora filiado ao PMDB, Luiz Carlos Caetano. Um dos principais desafios do novo prefeito foi a questão da habitação, expressa através do aumento de movimentos de ocupação de terras, além dos problemas financeiros da gestão municipal. Outra dificuldade se referia à relação com o governador carlista João Durval Carneiro e com representantes do governo federal, do Presidente José Sarney. (PINHO, 1989)

Confirmando a natureza autoritária do grupo político à frente da gestão estadual, Pinho (1989, p. 93) revela que:

Existem evidências suficientes para afirmar que não havia interesse em apoiar uma experiência sob o comando do PCdoB. Ficava claro que o governo estadual dirigido por forças explicitamente conservadoras, assim como o governo federal, prenhe de contradições entre as várias facções de poder, não tinha interesse em fortalecer um governo municipal com participação de forças progressistas.

Essa conjuntura teve repercussões no processo político do município e implicações nas possibilidades de abertura da sua gestão para experiências de participação. Nas eleições seguintes, em 1988, foi eleito o candidato do Partido da Frente Liberal (PFL), José Eudoro Reis Tude, que seria reeleito em 1996 e em 2000. Político ligado ao grupo hegemônico no estado da Bahia, José Tude ocupou cargos eletivos e em governos carlistas e passou por

partidos políticos que os apoiavam. O sucessor de José Tude, Humberto Henrique Garcia Ellery (PMDB), eleito em 1992, era seu aliado e tinha no currículo onze anos de gestão municipal em Camaçari (1975-1986), nomeado indiretamente pelo Governador do estado, quando o município era “área de segurança nacional” em função do polo petroquímico. Luiz Carlos Caetano voltaria a ser eleito em 2004 e em 2008, agora pelo PT, que também elegeu o atual prefeito, Ademar Delgado das Chagas, em 2012. (TRAJETÓRIA, s. d.)

O embate entre práticas autoritárias de gestão, especialmente aquelas empreendidas pelos dirigentes ligados ao grupo hegemônico carlista, e tentativas de rompimento com esse autoritarismo, de abertura para os novos tempos de democratização do país, de incorporação de novos fóruns de gestão democrática, pode ser visto em diversos momentos da história recente da Bahia. Esse embate, todavia, nem sempre favoreceu as experiências democratizantes, que tiveram seu início atrasado na gestão pública estadual e municipal, como se pode ver nos casos a seguir.

Uma possibilidade de participação cidadã na elaboração de políticas públicas baianas direcionadas à habitação popular foi pesquisada por Tonhá (2006), que analisou os impactos do Programa Viver Melhor, conduzido pelo governo do estado da Bahia, no período de 1995 a 2004.⁹⁹ A pesquisa evidenciou que a participação existente, apesar de apresentar alguns avanços, não poderia ser configurada como “participação cidadã” devido à sua desarticulação e à fragilidade da população no exercício de práticas participativas e no aprendizado da cidadania. Faltava também uma pedagogia participativa adequada, com formas de abordagem comunitária que efetivamente sensibilizassem a comunidade envolvida, ao lado de uma gestão política local tecnocrática e com resquícios de autoritarismo, o que gerou divergências entre as lógicas políticas de ação dos atores envolvidos no Programa Viver Melhor.

Tonhá (2006) constatou que as intervenções urbanísticas e habitacionais do Viver Melhor não seguiam a lógica participativa democratizante, pois camuflavam interesses econômicos alinhados com o projeto neoliberal e com as exigências dos organismos financiadores. Além disso, uma das exigências dos organismos financiadores era justamente a gestão democrática do Programa, o que se adéqua aos novos tempos de democratização da sociedade. Entretanto, como se viu aqui, o padrão de administração pública praticado pela elite conservadora então à frente da gestão estadual se caracterizava por um processo

⁹⁹ Gordilho Souza (2008, p. 422-423) situa o Programa Viver Melhor como um conjunto de empreendimentos habitacionais destinados a pequenos reassentamentos de moradores de áreas de risco, empreendidos pela Habitação e Urbanização do Estado da Bahia S. A. (Urbis), para urbanização de áreas precárias.

decisório fechado, pela ação de tecnocratas de perfil dinâmico e pragmático, contrários à participação social. (DANTAS NETO, 2003; FERNANDES, 2004; TONHÁ, 2006)

Milani (2007, p. 219) também apresenta outras tentativas de democratização da gestão pública que buscaram “[...] integrar o princípio da participação social na formulação de políticas públicas locais na Bahia”. Todavia, elas enfrentaram as barreiras impostas pelo autoritarismo, revelando “[...] um quadro baiano da participação cidadã que nos parece, ainda nos dias de hoje, marcado por uma cultura política regional assentada na reprodução de um Estado patrimonialista autoritário e em relações sociais mediadas por estruturas corporatistas e clientelistas”.¹⁰⁰

Um dos casos apresentados por Milani (2007) foi a experiência da gestão municipal da saúde em Salvador, através do Conselho Municipal de Saúde, que deveria estimular a participação da sociedade civil na formulação das políticas públicas da área. A gestão municipal do prefeito Antônio Imbassahy, que impôs obstáculos à democratização da elaboração do PDDU, adotou os critérios formais de participação exigidos legalmente pelo Sistema Único de Saúde (SUS), mas manteve as redes tradicionais de influência pessoal e os processos decisórios verticalizados, tal como constatou Dantas Neto (2003), com tentativas de controle autoritário sobre um fórum participativo. Essa experiência também foi analisada por Avritzer (2009c).

Mesmo em casos em que houve uma efetiva busca da democratização da gestão local na Bahia, como no OP de Vitória da Conquista (1997) ou no Congresso Popular de Pintadas (2002), Milani (2007) identifica obstáculos para que essas experiências adquirissem força e pudessem se espalhar pelo Estado. No primeiro caso, o autor indica as dificuldades de uma experiência pioneira de orçamento participativo na Bahia, promovida por uma gestão municipal com poucos recursos financeiros para investimentos, com a oposição da Câmara de Vereadores e das outras esferas de governo (especialmente do grupo carlista), sem uma demanda prévia de participação por parte da sociedade civil, prevalecendo a vontade política da administração municipal para que o processo participativo pudesse prosseguir.¹⁰¹

No caso do Congresso Popular de Pintadas, “[...] um espaço de democracia participativa que visou avaliar o conjunto das práticas de gestão local, propor mudanças e diretrizes e deliberar sobre os rumos das políticas públicas e suas prioridades” (MILANI, 2007, p. 226), o autor aponta alguns avanços na democratização da gestão local, na mobilização do

¹⁰⁰ Ibid., p. 219.

¹⁰¹ Análises do OP de Vitória da Conquista podem ser encontradas em Andrade (2005) e em Novaes (2011).

movimento popular por setores mais progressistas da Igreja Católica, na melhoria de alguns indicadores sociais do município e das práticas políticas no seio da comunidade. Todavia, ressalta também as dificuldades econômicas, financeiras e políticas de um pequeno município do Semiárido nordestino, marcado pela pobreza e pelas desigualdades sociais, que teve seu projeto de democratização pressionado pelas estruturas autoritárias de poder no estado da Bahia.

Por sua vez, Áurea Mota (2007) analisa alguns casos de democratização da gestão local que considera como representativos de “fissuras na estrutura do mandonismo” na Bahia, numa tentativa de demonstrar que ocorreria uma aproximação do cenário político baiano com o restante do país, que se democratizava e implantava as novas IPs, gerando um quadro de “[...] mudanças processadas no estado que têm levado à ampliação do escopo democrático, movimento este que, no mínimo, tem contribuído para a diminuição do poder das *oligarquias* e dos *mandões* que teimavam em frear os rumos contemporâneos da democracia no estado.” (MOTA, 2007, p. 48 – grifos da autora)

Pesquisando as gestões municipais de nove municípios baianos com mais de 100 mil habitantes, Mota (2007) observou os diferentes contextos institucionais e políticos e o funcionamento das IPs existentes nesses municípios e concluiu que:

[...] o estado da Bahia vem experimentando os mesmos processos de ampliação democrática encontrados em outras localidades brasileiras. Os entraves causados pelo exercício antidemocrático experimentado por algumas lideranças partidárias importantes no estado conseguiram, no máximo, retardar esse processo, não freá-lo. (MOTA, 2007, p. 60)

Embora tal conclusão seja passível de questionamentos, dadas todas as barreiras à democratização do estado da Bahia que discutimos aqui, é possível que o estudo dos conselhos municipais de habitação possa encontrar indícios que confirmem ou que neguem as conclusões da autora. Ela inclusive aponta como bem-sucedida a experiência de gestão participativa implantada em Vitória da Conquista, um dos municípios estudados aqui, que se manteve historicamente em oposição ao grupo dominante no estado, e será mais uma oportunidade de avaliar se a democratização do município se expressa também na atuação dos seus conselhos gestores, em especial na atuação do conselho de habitação.

Antes de analisarmos o processo de constituição dos conselhos de habitação nos municípios pesquisados e buscar compreender se esses conselhos foram capazes de ultrapassar os obstáculos à democratização da gestão pública aqui discutidos e demonstrar

sinais de efetividade deliberativa, vejamos a análise de Avritzer (2009c) sobre a constituição de IPs na Bahia e suas possibilidades de avançar na democratização da gestão no contexto de tentativa de superação do autoritarismo, tendo como referências o orçamento participativo, os conselhos de saúde e os planos diretores.

Avritzer (2009c) comparou o nível de participação em quatro cidades brasileiras, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre e Salvador, para avaliar a criação dessas IPs e o papel por elas desempenhado na democratização da gestão. No caso de Salvador, o autor destacou o acelerado crescimento populacional, o elevado percentual de pobreza, representado por 25% da sua população sem renda formal, a sociedade civil fracamente mobilizada, o conservadorismo político e o controle oligárquico do Estado, como já analisamos aqui. Em comparação com as outras cidades, o autor considerou Salvador como a cidade menos propensa à participação política, aquela que apresentou uma sociedade civil historicamente mais fraca, além de apresentar um controle do movimento social pela esquerda tradicional representada pelo PCdoB, que seria um partido relutante em introduzir políticas originadas das bases sociais (*bottom-up policies*) assim como em tratar de questões étnico-raciais.

Uma das causas do fraco desenvolvimento da sociedade civil local seria justamente as tendências dominantes da sociedade política, expressas principalmente pela dominação do grupo carlista e da família Magalhães. Haveria assim uma sociedade política marcadamente conservadora e contrária à participação social, o que reduziria o acesso dos mais pobres aos bens públicos. Outro fator que contribuiu para o pequeno avanço democrático em Salvador seria o relativamente fraco aumento de sua densidade associativa após a democratização e a quase inexistência de relações democráticas entre sua sociedade civil e o sistema político. (AVRITZER, 2009c)

Quando analisa a implantação dos conselhos municipais de saúde nas quatro cidades, ele compara três aspectos básicos e conclui que, em Salvador, existe uma fraca organização da sociedade civil, que a organização da sociedade política caminha para uma união contrária à participação, limitando-se ao estrito cumprimento da legislação federal e que as deliberações do conselho de saúde ocorrem com fraca participação, uma vez que se nota uma maior representação de integrantes de organizações sociais conservadoras no interior do conselho.

A análise de Avritzer (2009c) sobre o processo de aprovação do PDDU de Salvador, de 1999 a 2002, também não é muito animadora e não poderia ser diferente, dadas as análises já

vistas aqui. (DANTAS NETO, 2003; MILANI, 2007) Em resumo, ele conclui que a organização da sociedade civil durante o processo foi fraca, que as ações da sociedade política foram hegemonizadas pelo grupo carlista do PFL, as ações legais tomadas pela sociedade civil e pelos atores sociais progressistas deram-se no sentido de tentar barrar os benefícios concedidos aos setores imobiliários e que o resultado final foi um Plano Diretor conservador e questionado judicialmente.¹⁰²

Embora traços do autoritarismo dominante por cerca de trinta anos na Bahia ainda estejam presentes, dificultando de certo modo o avanço dessas experiências democratizantes, é preciso mostrar que o predomínio do carlismo sofreu reveses na última década. Em 1998, ainda como Senador, líder do seu grupo e influente tanto regional como nacionalmente, ACM liderou a eleição de mais um governador da Bahia, César Borges (PFL), assim como o grupo carlista elegeu o equivalente a 93% dos prefeitos municipais. (REIS, 2010)

Apesar de renunciar ao cargo de Senador e de Presidente do Senado em 2000, em função do seu envolvimento no escândalo de violação do painel de votações, Antônio Carlos Magalhães é reeleito Senador em 2002, acompanhado de seu aliado César Borges, assim como o PFL vence as eleições estaduais em primeiro turno contra o candidato do PT. Todavia, a eleição de Luís Inácio Lula da Silva (PT), em 2002, representou um abalo na influência política de ACM e do carlismo, que passava agora a mero grupo de oposição em nível nacional.

Em 2006, a perda de prestígio do carlismo se intensifica com a reeleição de Lula da Silva, ao tempo em que aumenta a influência de partidos de centro-esquerda como o PT e o PMDB junto ao eleitorado baiano, culminando com a eleição no mesmo ano do candidato petista Jacques Wagner para o governo do estado, encerrando uma sequência de governadores carlistas desde 1991. (REIS, 2010)

O grupo carlista ainda controlava a maioria dos distritos eleitorais, elegendo um maior número de deputados federais em 2006, mas perdeu a maioria na Assembleia Legislativa. Com a morte de ACM, em 2007, a crise se acentua. O carlismo elege um número menor de prefeitos em comparação com o PT e o PMDB, em 2008, além de assistir a reeleição do governador petista, em 2010, que ainda elegeria o seu sucessor em 2014.

Foi em meio a essa conjuntura marcada, por um lado, pela tendência nacional no sentido da redemocratização e da criação de novas IPs e, por outro lado, pela resistência de

¹⁰² Ações para favorecer os interesses do capital imobiliário na cidade de Salvador, em diferentes momentos, serão discutidas adiante.

uma elite política conservadora e autoritária em implantar medidas democratizantes na produção local das políticas públicas, apesar das pressões de segmentos da sociedade civil, de partidos políticos de oposição e de movimentos sociais, que se constituíram fóruns participativos como os conselhos gestores de políticas públicas, os orçamentos participativos, as conferências da cidade, os planos diretores participativos. A seguir vamos entender melhor o desenvolvimento desse processo com os conselhos municipais de habitação.

5 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Este estudo utilizará uma abordagem qualitativa envolvendo técnicas de pesquisa como análise de documentos, pesquisa bibliográfica, observação direta, entrevistas e outras. (COOPER; SCHINDLER, 2009) Dentre os elementos da pesquisa qualitativa presentes neste estudo está a tentativa de analisar em profundidade “o significado e as características” (OLIVEIRA, 2012, p. 59) das informações coletadas de diferentes maneiras sobre o processo deliberativo dos conselhos de habitação pesquisados.

A opção pela abordagem qualitativa se justifica pela necessidade de descrever e analisar a complexidade da questão da efetividade deliberativa relacionada aos conselhos gestores, além da perspectiva de analisar a interação entre o contexto sociopolítico, os sujeitos sociais coletivos, as instituições e os gestores envolvidos no processo social. Tais procedimentos visam compreender mudanças políticas e administrativas vivenciadas por cada conselho de habitação e o papel desempenhado por conselheiros escolhidos para representar a gestão pública, segmentos da sociedade civil ou os movimentos sociais.

Segundo Oliveira (2012), a abordagem qualitativa favorece a descrição detalhada e a explicação dos fenômenos observados, sem excluir abordagens quantitativas, possibilitando colher informações capazes de explicar em profundidade o significado e as características do contexto do objeto de pesquisa. Por sua vez, Moreira e Caleffé (2012, p. 73) realçam que mediante a pesquisa qualitativa é maior a possibilidade de explorar “[...] as características dos indivíduos e cenários que não podem ser descritos numericamente”, o que é o caso dos conselhos municipais de habitação, onde prevalecem dados coletados pela observação, descrição ou gravação da informação.

Desse modo, foram analisados documentos relativos aos conselhos gestores de habitação, como os decretos da sua criação e implantação, regimentos internos, resoluções, relatórios de gestão, atas de reuniões e suas deliberações, bem como artigos, dissertações, teses, livros e outros documentos produzidos por diferentes atores e organizações da sociedade civil. Também foram pesquisados diagnósticos e planos locais de habitação de interesse social, para melhor compreensão da realidade em que se insere cada conselho gestor

e das possibilidades de ação desses fóruns na implantação de políticas de universalização da moradia.

As entrevistas tiveram importante papel neste estudo. Estratégia muito utilizada nas ciências sociais, com diversas formas e estilos (MOREIRA; CALEFFE, 2008), aqui se optou por entrevistas padronizadas, semiestruturadas. Foram utilizadas entrevistas com membros dos conselhos gestores de habitação, dirigentes municipais ligados à política habitacional, vereadores de oposição, representantes de entidades da sociedade civil e de movimentos sociais, especialmente integrantes de movimentos de luta por melhores condições de vida e de moradia no espaço urbano, como os movimentos sem-teto.

Foram realizadas 47 entrevistas semiestruturadas, gravadas, e também entrevistas estruturadas, via correio eletrônico. (MOREIRA; CALEFFE, 2008) Em alguns casos, os informantes-chave foram entrevistados mais de uma vez ou por mais de um desses meios, de modo a esclarecer informações que necessitavam de atualização ou sobre as quais existiam contradições ou dúvidas quanto às respostas apresentadas.

As primeiras entrevistas exploratórias foram realizadas entre dezembro de 2012 e abril de 2013, no momento de levantamento de informações, documentos e dados preliminares sobre os problemas urbanos e habitacionais dos municípios, a atuação dos seus conselhos de habitação e a identificação de informantes-chave para futuras entrevistas. Naquele momento, foram realizadas entrevistas abertas, com dirigentes municipais, coordenadores de habitação, conselheiros municipais de habitação. Entre julho e outubro de 2013 foram realizadas novas entrevistas (semiestruturadas) com secretários municipais, presidentes e ex-presidentes dos conselhos, conselheiras e conselheiros, ex-conselheiros, gestor do Fundo Municipal de Habitação, coordenadores e ex-coordenadores de habitação, além de integrantes de movimentos sociais, movimentos de moradia e de sem-teto. Essas entrevistas forneceram informações sobre a política habitacional dos municípios, o funcionamento e a dinâmica dos conselhos de habitação, problemas enfrentados na área habitacional.

A transcrição das entrevistas e o cotejamento das informações com os dados obtidos em outras fontes como atas, resoluções, planos de habitação, relatórios de gestão, revelaram a necessidade de realizar novas entrevistas. Estas ocorreram entre outubro de 2015 e janeiro de 2016, para a confirmação de algumas informações, resolução de questionamentos pendentes ou para obtenção de posicionamentos de outros conselheiros, de novos representantes dos movimentos sem-teto, de representantes do mercado imobiliário e da construção civil, de

vereadores da oposição. As novas entrevistas contribuíram para uma compreensão mais ampla do funcionamento dos conselhos e das políticas municipais de habitação de interesse social dos três municípios.¹⁰³

Aspectos quantitativos, como dados secundários e informações relativas à questão populacional, *deficit* habitacional, aspectos socioeconômicos dos municípios, também foram pesquisados e utilizados para a compreensão do contexto de atuação dos conselhos gestores.

Durante a pesquisa foi realizada a observação direta, de modo sistemático (OLIVEIRA, 2012), do funcionamento dos setores ligados à política habitacional dos municípios escolhidos, mas não foi possível a participação em reuniões dos conselhos ou de conferências municipais de habitação, apesar de tentativas de agendamento. A observação sobre o comportamento dos sujeitos pesquisados e sobre o funcionamento dos setores responsáveis pela implantação das políticas habitacionais serviu como um complemento às informações obtidas através das entrevistas e pesquisa documental. A observação do comportamento dos sujeitos sociais coletivos também foi possível em reuniões e congresso dos movimentos sem-teto, o que contribuiu para melhor entender as limitações e o papel desempenhado pelos conselheiros que representam esses movimentos.

Dentre as características da pesquisa qualitativa também presentes neste estudo está o fato de lidar com a subjetividade, com descobertas, com a visão de mundo dos sujeitos pesquisados. (VERGARA, 2012) Como os dados foram obtidos por meio de técnicas pouco estruturadas, analisados com base em interpretação, os resultados obtidos não podem ser generalizados. O uso de métodos complementares requereu a chamada triangulação, “[...] uma estratégia de pesquisa baseada na utilização de diversos métodos para investigar o mesmo fenômeno.” (VERGARA, 2012, p. 242) As informações e dados obtidos, quando analisados com recorrência às práticas da análise de discurso e da triangulação de dados (FLICK, 2009), contribuem para ampliar a compreensão do objeto pesquisado. Triangulando dados, é possível confrontar informações obtidas por meio de entrevistas, observação e análise documental. Do mesmo modo, é possível confrontar as informações obtidas de informantes diferentes sobre o mesmo assunto, esclarecendo melhor o seu contexto e sua veracidade. Espera-se assim contextualizar as informações obtidas e cotejá-las com o problema de pesquisa e os pressupostos estabelecidos, na tentativa de confirmar o argumento central do estudo.

¹⁰³ As bionotas dos entrevistados constam do Apêndice A.

A estratégia metodológica escolhida, portanto, pode ser definida como um estudo de caso múltiplo, que é do tipo exploratório, descritivo e interpretativo. (OLIVEIRA, 2012) Como se vê, essa estratégia se adapta à presente pesquisa por ser eclética e possibilitar a recorrência a diferentes técnicas e métodos que facilitam a compreensão de um fenômeno em estudo. (OLIVEIRA, 2012) O método de estudo de caso, segundo Yin (2005), favorece a compreensão de fenômenos sociais complexos, por isso é muito utilizado em ciências sociais e humanas. Além disso, permite aprofundar o estudo do fenômeno para esclarecer seus fundamentos e explicações.

Um estudo de caso múltiplo possibilita a pesquisa a mais de uma realidade, como a dos três conselhos municipais de habitação, e depois o confronto dos dados obtidos, auxiliando assim nas explicações e fundamentações do objeto estudado. (OLIVEIRA, 2012)

Os conceitos orientadores da pesquisa são democracia participativa, democracia deliberativa, deliberação pública e efetividade deliberativa.

Para avaliar se os conselhos municipais de habitação escolhidos apresentam capacidade efetiva de influenciar a política habitacional, aprovar propostas relativas à habitação de interesse social, fiscalizar sua execução, serão pesquisadas variáveis como a gestão participativa e o processo deliberativo do conselho; o contexto sociopolítico do município no momento de criação do conselho de habitação e o papel da gestão municipal no seu processo deliberativo; a ação dos conselheiros representantes da sociedade civil em defesa da efetividade do conselho e da concretização do princípio do direito à moradia e da sua função social; a influência de interesses do capital imobiliário e da construção civil sobre a deliberação em políticas municipais de habitação; a influência de políticas públicas de outras esferas na formulação da política municipal de habitação.

Essas variáveis foram definidas recorrendo a estudos anteriores sobre as instituições participativas, em especial àqueles que analisaram sua efetividade, como Cunha (2009), que analisou a efetividade deliberativa de conselhos municipais de assistência social; Donaghy (2011, 2013), que pesquisou a influência dos conselhos municipais de habitação sobre as políticas habitacionais, especialmente sobre aquelas de interesse social (*pro-poor policies*); Lüchmann (2002), que discutiu as possibilidades e limites do orçamento participativo como experiência de democracia deliberativa. Além desses autores, tem importante contribuição para a definição das variáveis deste estudo a coletânea organizada por Pires (2011), que trata especificamente sobre a efetividade das instituições participativas.

Como se observa, as pesquisas sobre a efetividade deliberativa de instituições participativas (IPs) recorrem a diferentes variáveis, dimensões ou categorias de análise. (VERGARA, 2012) Cunha (2009) pesquisou a efetividade deliberativa de Conselhos Municipais de Assistência Social e abordou tanto os fatores endógenos, ligados ao desenho institucional e ao processo deliberativo, quanto os fatores contextuais, como as condições socioeconômicas, o apoio dos gestores públicos, a disposição participativa de cidadãos, a dinâmica associativa do município e sua trajetória histórica da política pública. Com base em tais fatores, Cunha (2009) definiu como variáveis do estudo o desenho institucional, os fatores contextuais e a política pública específica. Lüchmann (2002), ao pesquisar as possibilidades e limites deliberativos do OP de Porto Alegre, enfatizou como variáveis do seu sucesso a vontade política dos dirigentes, a tradição associativa do município e o desenho institucional do fórum participativo.

Em estudo sobre os objetivos das conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2010, Souza, C. (2012) utilizou como “unidades de análise categorizadas” aspectos como o agendamento, a avaliação, a participação e a proposição, ocorridos em cada uma das conferências pesquisadas. Por sua vez, Cunha (2008) discutiu o perfil da participação em conselhos municipais de assistência social e de saúde em Camaçari-BA escolhendo como dimensões para análise a representação no conselho, a acessibilidade dos conselheiros, suas deliberações e os limites à participação nesses conselhos.

Guedes (2008) focou seu estudo no Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas-BA buscando avaliar sua efetividade deliberativa nas decisões relativas à formulação de políticas de saúde e à aplicação dos recursos públicos. Para analisar a efetividade deliberativa do Conselho, o autor utilizou dimensões como a pluralidade da composição ou a representatividade social, as decisões sobre as ações públicas e os tipos dominantes de deliberação, que podem revelar a qualidade do processo decisório.

O tema da efetividade deliberativa é amplamente discutido em estudo organizado por Pires (2011), no qual se busca desenvolver uma metodologia que possa abordar o problema da relação entre as IPs e o funcionamento da gestão, bem como definir estratégias de avaliação para aferir a efetividade das IPs no Brasil. O objetivo do trabalho é avaliar quais resultados e efeitos esperar de IPs como os conselhos gestores, o OP, as conferências, os mecanismos de consulta individual à população, as audiências públicas *et sequentia*.

Dentre os estudos acima referidos, Avritzer (2011) introduz a discussão da relação entre

a qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação, que teria como principais problemas a crescente associação entre participação e políticas públicas e uma maior preocupação de caráter teórico em relação ao conceito habermasiano de “deliberação”. O autor enfatiza como tema central em debate a capacidade das deliberações dos fóruns participativos tornarem-se efetivas, o que ressalta dois conceitos trabalhados ao longo deste estudo: a democracia deliberativa e a efetividade da deliberação.

O autor destaca ainda algumas questões metodológicas na abordagem do tema, relativas a como “homogeneizar” ou definir comparações entre os diferentes estudos sobre a efetividade participativa e a como avaliar tal efetividade a partir dos seus resultados. Em suma, trata-se da qualidade do processo deliberativo, que está relacionada com os objetivos deste estudo.

Segundo o autor, a origem das discussões sobre a efetividade deliberativa estaria na ideia dos “momentos deliberativos”, sendo um primeiro momento de discussão e deliberação no seio das IPs, e um segundo momento de implementação das deliberações pelo Estado. A efetividade das IPs se daria a partir dos efeitos e/ou impactos produzidos por esses processos deliberativos sobre as decisões de políticas públicas assumidas pelo Estado.¹⁰⁴

A preocupação de Wampler (2011a), por sua vez, é com os variados resultados das IPs, que podem gerar mudanças no conteúdo e na forma da deliberação, causar melhorias no bem-estar social ou mudanças nos tipos de políticas públicas, incrementar as capacidades políticas dos cidadãos envolvidos com o processo deliberativo, resultando tudo isso no aprofundamento da democracia local. Acredita o autor que algumas IPs são capazes apenas de mudanças modestas ou mesmo de nenhuma mudança, o que o leva a questionar sobre quais os tipos de mudanças ou transformações seriam possíveis através das IPs. Lembra ainda que existem restrições de tempo para que as deliberações das instâncias participativas produzam resultados.

Wampler (2011a) considera como objetivo principal das IPs a melhoria da qualidade dos serviços públicos oferecidos à população e propõe que se estude os seus resultados e impactos em três áreas principais: nas políticas públicas, no bem-estar social e na deliberação e

¹⁰⁴ Lavallo (2011, p. 40) entende que ocorre uma falta de consenso quanto aos efeitos esperados da participação e também quanto à relevância de avaliá-la a partir dos seus efeitos. Assim, seria necessário desenvolver uma estratégia analítica para avaliar essa relação entre a participação e os seus efeitos, nem todos positivos. Há ainda os ganhos e perdas da participação, os “*trade-offs*”, dentre os diferentes efeitos desejáveis, cabendo evitar a chamada “tentação da causalidade remota”, que seria uma tendência a pesquisar efeitos remotos e gerais, que teriam cadeias causais desconhecidas, improváveis e mesmo indemonstráveis, devido à distância entre a causa e o efeito.

representação. Numa aproximação com a visão de Lavallo (2011), Wampler (2011a) considera que a maior dificuldade para o estudo seria relacionar com clareza as decisões dos fóruns participativos com as mudanças nas políticas públicas, a exemplo da identificação dos impactos das decisões de conselhos gestores e conferências públicas, que seriam mais difusos, com poucas evidências sobre a maneira como afetam os resultados das políticas públicas. Em sua opinião, uma instância que apresenta maior facilidade para identificar impactos na alocação de recursos para políticas públicas seria o orçamento participativo, mesmo assim indica pesquisa na qual não se encontrou relação entre a existência do OP e alterações no IDH e no Coeficiente de Gini.

Esses autores apresentam possibilidades de avaliação dos efeitos deliberativos das IPs, como os conselhos gestores, mas também discutem obstáculos e cuidados que devem ser observados nesse processo, contribuindo assim com os estudos que visam entender melhor a capacidade dessas IPs influenciarem as políticas públicas e os seus resultados na vida dos cidadãos. Vejamos outros autores que também buscam contribuir com o tema.

A recomendação de Cortes (2011) para os estudos sobre os efeitos das instituições participativas é identificar seus possíveis efeitos sobre o acesso a bens e serviços públicos pela população, mas ressalta a dificuldade metodológica em isolar a variável “IPs” de maneira que seja possível estabelecer associações entre sua atuação e as alterações no nível de acesso a esses bens e serviços. A proposta da autora é pesquisar o funcionamento dos fóruns participativos e avaliar os indicadores dos seus resultados através da disponibilidade de bens e serviços públicos à população em vez de buscar investigar questões como as razões que levam os diferentes atores a participarem ou mesmo a percepção desses atores sobre sua ação. Além disso, seria necessário criar indicadores para aferir a existência e o funcionamento das diversas IPs nos municípios brasileiros e estabelecer dimensões que sejam capazes de indicar o nível de acesso aos bens e serviços públicos pela população. Provavelmente seja esse um desafio metodológico a qualquer projeto de pesquisa que verse sobre a efetividade deliberativa de tais fóruns.

Utilizar as IPs como variáveis explicativas de ações da gestão municipal requer levar em consideração aspectos como o contexto sociopolítico de atuação dessas instâncias, os processos e a qualidade da participação, entendendo essas IPs como intervenções capazes de promover ou não algum efeito sobre uma determinada dimensão de resultados. É necessário, então, compreender o funcionamento e a operação das IPs e dos ambientes nos quais atuam.

A reflexão de Vaz (2011) é no sentido da inevitabilidade, para os gestores públicos e tomadores de decisão no Brasil, da presença de instituições como os conselhos gestores de políticas. Estes são definidos como “instituições que propiciam a participação dos cidadãos nos processos de formulação e implementação de políticas públicas em áreas diversas, como saúde, educação e assistência social [...]”.¹⁰⁵ O autor aponta ainda uma mudança no foco das pesquisas mais recentes sobre as IPs, que saíram de uma fase “laudatória” da ampliação da participação e do aprofundamento da democracia para focar questões como a efetividade deliberativa, o desenho institucional e a representatividade da sociedade civil. Neste novo momento das pesquisas a participação nas IPs passa a ser estudada em termos da sua qualidade.

Desse modo, com a ampliação do foco analítico em fins da década de 1990, os estudos concentraram-se na dinâmica interna de funcionamento das instituições participativas, nos fatores capazes de influenciar a variação nos resultados da sua atuação e afetar a capacidade de influência dessas IPs sobre as decisões do Estado. Vaz (2011) elenca alguns temas pesquisados, como o papel dos partidos políticos e das coalizões, o perfil associativo ou “densidade associativa” dos municípios, o desenho ou formato institucional, a capacidade administrativa das instâncias, a presença e o engajamento dos gestores. Além disso, há preocupações também com as reais dificuldades para implementação e funcionamento das políticas participativas.

Dentre as novas temáticas destacadas por Vaz (2011), interessa diretamente ao presente estudo a questão da efetividade deliberativa, na perspectiva de que o caráter deliberativo das instituições participativas “[...] potencializaria em grande medida a redistribuição dos investimentos e de políticas públicas específicas”.¹⁰⁶ Essa temática é abordada por Almeida e Cunha (2011), quando discutem a criação de diferentes arranjos institucionais participativos com a democratização do Estado no Brasil, o que teria ampliado as oportunidades de participação nas decisões sobre políticas públicas e no controle público sobre o Estado. Na visão das autoras, prevalece nessas instâncias de deliberação a função normativa de debater, decidir e controlar uma determinada política pública.

As autoras preocupam-se com a qualidade do processo deliberativo, associando-a a outras dimensões como o desenho institucional e o contexto de operação das instituições, destacando alguns aspectos que devem ser considerados para entender o referido processo:

¹⁰⁵ id. *ibid.*, p. 91.

¹⁰⁶ *Op. cit.*, p. 96.

A análise do processo deliberativo é relevante por possibilitar conhecer, de modo mais aprofundado, a forma como a deliberação ocorre, quem participa do processo, o modo de inserção dos diferentes sujeitos, os temas sobre os quais debatem e decidem, dentre outros muitos aspectos, que podem demonstrar o conteúdo e o alcance da deliberação. (ALMEIDA; CUNHA, 2011, p. 110)

As autoras sugerem uma proposta metodológica para avaliação da deliberação democrática que contemple seus princípios essenciais e algumas variáveis capazes de alterar a qualidade dos fóruns participativos. Na proposta deve ser considerado o pressuposto geral da democracia deliberativa, na acepção habermasiana, de que a legitimidade das decisões políticas fundamenta-se em procedimentos que permitam a participação de todos os sujeitos que poderão ser afetados por elas (o princípio do discurso, também conhecido como princípio D ou “vontade geral”). Assim, sua concepção é que as IPs são fóruns deliberativos plurais e inclusivos, que interagem com o sistema político, gerando espaços institucionais de articulação entre a sociedade e o Estado para deliberações em situação de “pluralidade de valores e concepções”.

Almeida e Cunha (2011, p. 110-111) apresentam também alguns princípios ou requerimentos da deliberação que devem ser observados por estudos que envolvam o tema da efetividade deliberativa, como a igualdade de participação, a inclusão deliberativa, a igualdade deliberativa, a publicidade, a reciprocidade ou razoabilidade e outros mais. Além disso, oferecem como solução para avaliação da qualidade de processos deliberativos a sua verificação através da efetividade deliberativa, cuja definição já foi apresentada.

Como vimos neste estudo, a efetividade deliberativa das IPs depende de fatores endógenos e exógenos. Os seus resultados deliberativos não estão condicionados apenas por variáveis endógenas (a exemplo do seu desenho institucional) mas também pela combinação com fatores externos e anteriores ao processo deliberativo, como o associativismo, o projeto político de governo etc. A sugestão de Almeida e Cunha (2011) é identificar aspectos como os atores envolvidos na deliberação, as desigualdades existentes, o tipo de política pública, os conflitos, interesses e argumentos apresentados nas discussões, para seu melhor entendimento.

Num caminho um pouco diferente da proposta dessas autoras, Faria e Ribeiro (2011) buscam entender como as variáveis institucionais (endógenas) impactam nas dinâmicas participativas, deliberativas e representativas dos fóruns participativos, priorizando em sua análise as regras e as instituições. Estas autoras discutem estratégias metodológicas com

métodos quantitativos e qualitativos para aferir a capacidade das IPs em garantir aspectos como a pluralidade na participação, a publicidade e o controle da política pública, de modo a permitir maior justiça social na distribuição dos bens públicos. Para tanto, indicam técnicas quantitativas como as *surveys*, para a identificação dos atores sociais; a análise dos processos de discussão e decisão das IPs, através da observação participante ou da análise de atas; e a análise das regras de funcionamento das IPs, mediante métodos como a análise de documentos referentes às normas e ao desenho institucional. Algumas dessas técnicas foram utilizadas neste estudo.

Embora Faria e Ribeiro (2011) enfatizem a variável institucional na determinação do desempenho democrático e distributivo das IPs, também destacam a importância das variáveis contextuais e políticas na determinação da efetividade inclusiva e redistributiva dessas instâncias.¹⁰⁷

São muitas as possibilidades de avaliar os efeitos da atuação das IPs sobre a gestão pública e a vida dos cidadãos, o que permite compreender a sua efetividade deliberativa. Essas abordagens podem contribuir para a presente pesquisa na avaliação da efetividade dos conselhos gestores de habitação em municípios baianos, na definição das suas variáveis e dimensões.

Em pesquisa sobre a participação social no Nordeste, Avritzer (2007) informa que foram analisadas doze variáveis para determinar o impacto das políticas participativas na oferta de serviços públicos. O autor destaca ainda três dimensões pesquisadas: a dimensão democratizante deliberativa, a dimensão administrativa e a dimensão distributiva. Essas variáveis e dimensões contribuíram para um melhor entendimento da introdução de políticas participativas em uma região do Brasil de pouca tradição na democratização da gestão pública.

Vaz (2011) considera que houve uma evolução na análise da efetividade deliberativa das IPs. Na primeira fase predominavam algumas variáveis específicas, como a consolidação da democracia, o aprendizado democrático e a participação direta da sociedade, o que condiz com um período de redemocratização. Num segundo momento, os estudos passaram a focar a dinâmica interna de funcionamento das IPs, os fatores que influenciam as variações em seus resultados, que podem afetar a capacidade de influência desses fóruns sobre as decisões do Estado. Para avaliar esse aspecto, Vaz (2011) sugere variáveis como o papel dos partidos

¹⁰⁷ A título de comparação, Wampler (2011b) focaliza sua análise das IPs nos contextos, nos atores e em suas estratégias.

políticos ou das coalizões, o perfil associativo do município (sua “densidade associativa”), o formato institucional da IP, a capacidade administrativa das instâncias e a presença e engajamento do gestor público. Desse modo seria possível pesquisar as reais dificuldades para implantação e funcionamento das políticas participativas.

Cunha e colaboradores (2011) propuseram uma análise dos resultados ou efeitos da participação em diferentes contextos do Brasil e sugeriram uma “estratégia multidimensional” de avaliação dos conselhos de políticas. Para tanto, sugeriram três dimensões: a dinâmica deliberativa, o desenho institucional e os fatores externos. Com esse modelo, acreditam ser possível analisar o impacto da participação em diferentes processos de tomada de decisão em relação aos resultados deliberativos e aos impactos na formulação das políticas e na prática democrática.

As autoras propuseram ainda variáveis para determinar o grau de institucionalização de um conselho, para seu grau de democratização e para seu grau de representação. Elas concluem que as metodologias de avaliação das IPs devem observar a existência de variações nas dimensões relacionadas à deliberação, às normas e aos fatores exógenos.

Todas essas propostas discutidas aqui serviram de referência para a elaboração de um quadro analítico dos conselhos municipais de habitação pesquisados. Com base nessas reflexões e em estudos empíricos sobre diferentes IPs no Brasil, além de considerar o conceito de efetividade deliberativa, partiu-se para a definição das dimensões ou categorias de análise que poderiam contribuir para entender o processo deliberativo dos conselhos de habitação e suas possibilidades de efetividade na aprovação de políticas públicas voltadas à habitação de interesse social.

O processo deliberativo dos conselhos de habitação pode ser avaliado através de indicadores como a igualdade deliberativa entre os conselheiros, a iniciativa do debate e a capacidade propositiva nas reuniões, o poder de influência e de argumentação de cada conselheiro, as decisões sobre políticas habitacionais de interesse social, o controle ou fiscalização das políticas aprovadas. O contexto sociopolítico de criação do conselho municipal de habitação deve ser avaliado com base na trajetória histórica do município, na coligação partidária à frente da gestão municipal (projeto político), nas políticas habitacionais desenvolvidas, na relação entre o Estado e a sociedade civil, em especial com os movimentos de moradia. O objetivo é avaliar a influência do projeto político e o empenho da gestão sobre o funcionamento regular do conselho de habitação; o respeito às deliberações e políticas

aprovadas pelo Conselho; a aprovação de políticas locais de universalização do direito à moradia; a publicidade das ações do Conselho.

A ação dos conselheiros representantes da sociedade civil em defesa da efetividade do conselho e do direito à moradia pode ser avaliada mediante indicadores tais como o comprometimento dos sujeitos sociais coletivos com a efetividade do conselho; a atuação dos movimentos de luta por moradia no seu interior; a inclusão de representantes dos movimentos sociais; a igualdade deliberativa, a capacidade propositiva e a influência desses sujeitos sociais coletivos; a ação de fiscalização e controle pelos conselheiros.

A influência dos interesses do capital imobiliário e da construção civil sobre a deliberação em políticas municipais de habitação deve ser pesquisada para se avaliar seus reflexos sobre as deliberações do Conselho e sobre as políticas locais da área. Por fim, foi analisada a influência de políticas habitacionais de outras esferas de governo, a exemplo do Programa Minha Casa Minha Vida e de outros programas, sobre a atuação do conselho municipal e sobre a formulação das políticas habitacionais do município, através de seus efeitos sobre as deliberações do Conselho e sobre as políticas locais de habitação de interesse social.

No momento de operacionalização da pesquisa, de realização de entrevistas, observações e pesquisa documental, no tratamento dos dados e informações obtidas, houve necessidade de sintetizar as variáveis e dimensões que poderiam ser aplicadas ao caso específico, o que levou à definição de quatro categorias de análise a serem aplicadas aos três conselhos de habitação pesquisados. Como ensina Vergara (2012, p. 9), “identificam-se categorias de análise, conforme vão surgindo ao pesquisador. Procede-se ao rearranjo das categorias durante o andamento da pesquisa. Estabelecem-se categorias finais de análise”.

O entendimento é que essas categorias contemplam diferentes aspectos envolvidos na possibilidade de efetividade deliberativa dos conselhos, ou seja, são “categorias pertinentes ao objetivo da pesquisa”,¹⁰⁸ porque englobam tanto fatores internos, seu processo deliberativo, a ação dos sujeitos sociais escolhidos como conselheiros, quanto fatores externos, como o contexto de criação e atuação dos conselhos, a influência de interesses de setores da construção civil e do mercado imobiliário e a influência de políticas públicas desenvolvidas por outras esferas de governo.

O resultado desse processo foi a definição das seguintes categorias de análise: o

¹⁰⁸ Id. Ibid.

contexto sociopolítico de criação do conselho de habitação e a ação da gestão municipal sobre o fórum deliberativo; a ação dos conselheiros representantes de segmentos da sociedade civil em defesa da efetividade deliberativa do Conselho e em defesa da moradia; a influência de interesses do capital imobiliário e da construção civil sobre a deliberação pública e a formulação de políticas locais de habitação; a influência de políticas públicas de moradia gestadas nas esferas estadual e federal sobre a deliberação dos conselhos de habitação.

Com tais categorias, busca-se atingir os objetivos propostos e desenvolver argumentos apoiados em bases teóricas e empíricas capazes de verificar a validade dos pressupostos aqui apresentados, respondendo à questão central sobre a efetividade deliberativa dos conselhos de habitação.

6 EFETIVIDADE DELIBERATIVA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE HABITAÇÃO NA BAHIA

A tese que se defende aqui afirma que os conselhos municipais de habitação pesquisados não alcançam a efetividade deliberativa necessária para garantir a universalização do acesso à moradia de interesse social, uma vez que o conteúdo da política habitacional é efetivamente determinado pelas esferas federal e estadual que, por sua vez, sofrem a influência de interesses do capital imobiliário e da construção civil. Desse modo, apesar de resultarem de um processo de conquista dos movimentos sociais, as políticas habitacionais em curso têm como *locus* de formulação instâncias de poder situadas na esfera federal, restando aos conselhos municipais uma função secundária ou subsidiária, voltada sobretudo para aspectos da operacionalização dessas políticas. Além disso, como vimos neste estudo, apesar dos avanços do processo de redemocratização em curso, o Estado brasileiro ainda apresenta traços de autoritarismo, patrimonialismo e centralização que impedem a ampliação do seu processo de democratização, configurando um momento do “pós-participativismo” na gestão pública, particularmente na política urbana.

Algumas práticas políticas também dificultam a efetividade deliberativa desses conselhos, pois impedem uma ampliação da participação da sociedade civil, a exemplo do controle dos conselhos por representantes do governo municipal, da falta de comprometimento de dirigentes com a democratização da gestão, da assimetria de poder e recursos, do despreparo técnico e político de conselheiros que representam segmentos da sociedade civil e da interferência de políticas públicas oriundas das esferas federal e estadual que se sobrepõem às políticas locais.

Neste capítulo, vamos avaliar a efetividade deliberativa dos conselhos gestores de habitação de três municípios baianos na formulação e implementação de políticas de habitação de interesse social que possam assegurar a universalização do acesso à moradia, com a incorporação de novos mecanismos democráticos de gestão criados pelo Estatuto da Cidade. Para tanto, norteados pelo conceito de efetividade deliberativa, utilizaremos quatro categorias de análise para compreender os conselhos de habitação selecionados. Com a

categoria contexto sociopolítico do município e papel da gestão municipal analisaremos a influência do projeto político à frente da gestão sobre a existência do conselho, o seu ritmo de funcionamento, a incorporação nas práticas da gestão local de deliberações e políticas aprovadas pelos conselhos, a existência de políticas locais de universalização do direito à moradia e a publicidade das ações do Conselho.

Analisando a ação de conselheiros representantes da sociedade civil em defesa do direito à moradia, será pesquisado o papel desses atores sociais, a atuação dos movimentos de luta por moradia no interior dos conselhos, a inclusão de representantes dos movimentos sociais no fórum deliberativo, a igualdade deliberativa, a capacidade propositiva e a influência desses atores, a ação de fiscalização e controle pelos conselheiros.

Outra categoria de análise escolhida foi a influência de interesses de setores do capital imobiliário e da construção civil sobre as políticas municipais de moradia, que pode ter reflexos sobre as ações dos conselhos. A última categoria se refere à influência de políticas públicas de outras esferas de governo sobre a política municipal de habitação, ou seja, o papel exercido pelas políticas federais e estaduais sobre as políticas de habitação de interesse social e seus prováveis reflexos sobre as deliberações dos conselhos.

Como o objetivo deste estudo é a compreensão das possibilidades de efetividade deliberativa dos conselhos municipais de habitação na produção de políticas públicas voltadas para a universalização da moradia dos segmentos mais carentes da sociedade, vejamos a seguir uma análise dos conselhos nos municípios escolhidos para a pesquisa.

6.1 CONSELHO DO FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE SALVADOR

A cidade de Salvador apresenta sérias deficiências em sua estrutura urbana e habitacional, que se acumularam ao longo dos anos de urbanização excludente. Segundo o IBGE (2014a), a cidade possuía 2.675.656 habitantes, em 2010, e população estimada, para 2013, em 2.883.682 habitantes.¹⁰⁹ Apesar de toda essa população, é possível constatar que o seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) era apenas 0,563, em 1991, evoluindo para 0,654, em 2000, e para 0,759, em 2010 (IBGE, 2014b).¹¹⁰

¹⁰⁹ No mesmo ano, sua densidade demográfica era de 3.859 hab/Km². (IBGE, 2014a)

¹¹⁰ No Ranking nacional do IDHM, em 2010, Salvador estava em 383º lugar, atrás de outras capitais nordestinas

Outro índice que indica algumas deficiências socioeconômicas de Salvador e as carências de sua população é o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que em 2010 era de R\$ 13.728,08 (IBGE, 2014d), acima do índice da Bahia, R\$ 11.232,00, mas abaixo daquele apresentado pelo país: R\$ 19.016,00. (SEI, 2014a) Em termos comparativos, em 2009, o PIB *per capita* de Salvador ocupava a 26ª posição entre as capitais brasileiras, embora seu PIB total estivesse em oitava posição em relação às demais capitais e ao restante do país, o que também retrata seu nível de pobreza relativa. (IBGE, 2014c)¹¹¹

A elevada população de Salvador, que a coloca como a terceira maior capital do país, contrasta com o seu reduzido PIB *per capita*, o que se reflete nos seus indicadores socioeconômicos e na qualidade de vida da sua população. Em razão disso, são notórios os problemas sociais da cidade, como a concentração de renda, o desemprego, a violência, o transporte público, a precariedade do saneamento e as precárias condições de moradia da sua população.¹¹²

Como destaca Maricato (2012), Salvador pode ser compreendida como uma “cidade periférica”, um território de pobreza urbana que abrange a maioria da sua população, tal qual Recife, Fortaleza, Belém, São Luís. Donaghy (2013) assinala a elevada desigualdade em Salvador, que apresenta um coeficiente Gini de 0,66, uma desmobilizada sociedade civil (“*weaker civil society*”) e a crescente demanda na área habitacional, que se apresenta maior a cada dia. Além disso, cerca de 60% da população local vive em assentamentos irregulares ou clandestinos (DONAGHY, 2013), originando constante tensão entre os movimentos de ocupação e os gestores públicos.

Santos e colaboradores (2012, p. 13), analisando a realidade dos sem-teto de Salvador, consideram que a cidade apresenta dificuldades estruturais de universalização de direitos, tal qual outras cidades “moldadas por um mercado profundamente segmentado”. Também afirmam que a cidade sofreu um processo de redemocratização tardia, coerente com o que se

como Recife-PE, Aracaju-SE e São Luís-MA. Ainda assim, apresentava IDHM bem melhor que outros municípios baianos como Feira de Santana (0,712 – 1.546°), Vitória da Conquista (0,678 – 2.481°) e Camaçari (0,694 – 2.078°). (PNUD BRASIL, 2013c)

¹¹¹ Em 2014, o PIB *per capita* de Salvador alcançava R\$ 14.411,73. (IBGE, 2014g)

¹¹² No *Mapa da Violência 2013* observa-se que o número de óbitos por armas de fogo em Salvador, no período de 2000 a 2010, aumentou em 157,8%. A taxa de óbito (em 100 mil) por armas de fogo, no mesmo período, aumentou em 135,4% (de 25,3, em 2000, para 59,6, em 2010), colocando Salvador na quarta posição entre todas as capitais do país. (WAISELFISZ, 2013) No tocante ao desemprego em Salvador, Amorim (2014) aponta o crescimento da taxa de desemprego na região metropolitana de Salvador (BA), que subiu de 9,0% em fevereiro de 2014 para 9,2% em março do mesmo ano. Enquanto a taxa de desemprego nas seis principais regiões metropolitanas do País ficou em 5,0% em março de 2014 ante 5,1% em fevereiro, a taxa de desemprego em Salvador era quase três vezes maior do que a observada no Rio de Janeiro (3,5%) e em Porto Alegre (3,2%).

discuti aqui, produzindo:

[...] contextos econômicos, sociais e políticos que se caracterizam pela existência histórica de processos de exclusão econômica e social e pela participação pouco densa de segmentos sociais que, em tese, teriam o interesse histórico de aprofundamento do processo democrático. (SANTOS et al. 2012, p. 13)

Como resultado desse processo, Santos e colaboradores (2012) consideram o aspecto hostil e profundamente desigual de Salvador, fruto de suas contradições entre riqueza concentrada em poucas mãos e pobreza generalizada e também porque:

O padrão de desenvolvimento regional gestou uma estrutura social polarizada, com enclaves de riqueza em um mar de pobreza e precariedade. O acesso à renda, aos serviços de consumo coletivo, à terra urbana e a moradia em Salvador estão profundamente marcados pela inserção precária na economia da cidade e de sua região, conseqüentemente, pela segregação e exclusão socioespacial. (SANTOS et al. 2012, p. 21)

Os problemas de moradia em Salvador, mais graves para os segmentos menos favorecidos da população, estimularam a mobilização de parte da população e de entidades ligadas aos movimentos urbanos para lutar por melhores condições de vida e de moradia, mesmo que tais mobilizações tenham sido localizadas em determinados períodos e em áreas específicas da cidade, a exemplo das ocupações, como apontam Espiñeira (1997), Fernandes (2004), Santos e colaboradores (2012). Esses problemas também pressionaram os gestores públicos a buscarem soluções, especialmente após a aprovação do Estatuto da Cidade.

Um exemplo dessa ação foi a criação da Secretaria Municipal de Habitação, em 2001. (GORDILHO SOUZA, 2008) O breve período de existência daquela Secretaria favoreceu algumas iniciativas para tratar dos problemas habitacionais: a criação de uma Política Municipal de Habitação, do Conselho Municipal de Habitação (Lei Municipal n. 6.099/2002), como um fórum para indicações e diretrizes, a constituição do Plano e do Fundo Municipal de Habitação (ESPÍRITO SANTO, 2010), num processo similar ao que vimos neste estudo para cidades como Belo Horizonte, Porto Alegre, São Paulo e Diadema.

Gordilho Souza (2008) afirma que a Secretaria Municipal de Habitação tinha como principal objetivo a regularização fundiária de áreas municipais ocupadas pela população de baixa renda, mediante utilização do instrumento urbanístico da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia. A autora destaca acontecimentos importantes para as políticas habitacionais, no período de 2003 a 2006, como a criação do Ministério das Cidades (2003), a

nova Política Nacional de Habitação (2004) e um novo Sistema Nacional de Habitação (SNH), em 2005, que previam a participação popular. Através do Ministério das Cidades foi viabilizado o Conselho Nacional das Cidades e o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).¹¹³

Interessa ao presente estudo observar se essas novas estruturas de participação favoreceram a criação de verdadeiros espaços para a deliberação pública, nos termos apresentados por autores como Bohman (2009), Dryzek (2000), Faria (2000) ou Gutmann e Thompson (2004), nas discussões sobre a política habitacional de Salvador. O objetivo é avaliar se o Conselho de Habitação foi capaz de discutir e aprovar políticas para resolver os graves problemas habitacionais do município, pressionar a gestão municipal para investir em soluções, criar um canal para que os movimentos de luta por moradia apresentassem suas reivindicações, além de fiscalizar o que foi deliberado.

Para compreender a ação do conselho municipal de habitação de Salvador, vamos avaliá-lo com base nas categorias de análise definidas neste estudo, de forma a detalhar o papel de cada uma diante de suas possibilidades de efetividade deliberativa.

6.1.1 O contexto sociopolítico de criação do conselho de habitação e a ação da gestão municipal sobre o fórum deliberativo

Abordamos aqui alguns aspectos socioeconômicos que indicam várias carências da população de Salvador, cidade marcada pela alta concentração populacional e elevada densidade demográfica, mas em 383ª posição no ranking do IDHM do país. (PNUD BRASIL, 2013c) Salvador também apresenta elevada concentração de renda e da propriedade da terra urbana, agravada pelo seu baixo PIB *per capita*. A combinação desses aspectos produz uma segregação socioespacial que piora as condições de moradia, estimando-se em até 60% da sua população vivendo em assentamentos irregulares (DONAGHY, 2013), além da existência de um grande número de moradores sem-teto em permanente luta por moradia e ocupação de terrenos. (SANTOS et al., 2012) Disso resulta uma estimativa de que a moradia legal alcance

¹¹³ Maricato (2006) enfatiza as dificuldades para se implantar as mudanças esperadas com esses novos instrumentos e políticas, pois o recém-criado Ministério teve que ocupar um vazio institucional gerado com a ausência do governo federal nas discussões sobre a política urbana, até então.

apenas 35% dos seus habitantes. (ESPÍRITO SANTO, 2010)

Com base nos dados do Censo Populacional de 2010, Furtado e colaboradores (2013) constataram que Salvador é o quarto município do país com maior deficit habitacional, estimado em 93.981 domicílios, equivalentes a 10,84% do total de domicílios. Por sua vez, a Fundação João Pinheiro (2013) calculou para a cidade um deficit total de 106.415 domicílios, em 2010, correspondentes a 12,4% dos domicílios totais. Além disso, a inadequação domiciliar, ou seja, carência de infraestrutura, ausência de banheiro ou adensamento excessivo de domicílios próprios atingia 119.986 domicílios.

Outros indicadores das precárias condições de vida de grande parte da população de Salvador estão no seu ineficiente sistema de transporte público, nas deficiências do saneamento básico em quase toda cidade, agravadas nos assentamentos mais precários, com a visível degradação de suas bacias hidrográficas.¹¹⁴ O nível de desemprego está entre os maiores do país e era de 11,4% da população economicamente ativa, em junho de 2015. (PITTA, 2015) Associam-se a esses dados o elevado índice de violência, como o aumento de 157,8% do número dos óbitos por armas de fogo nos dez anos entre 2000-2010. (WAISELFISZ, 2013)

O contexto político de criação do conselho municipal de habitação de Salvador demonstrava que o predomínio carlista entrava em momento de transição. Como vimos, a eleição do candidato a presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, em 2002, resultou na diminuição da influência do carlismo no cenário nacional, embora o grupo ainda lograsse eleger o governador Paulo Souto (PFL) para o mandato de 2003-2006. A criação da Secretaria Municipal de Habitação em 2001, pelo prefeito carlista Antônio Imbassahy, coincide com a aprovação do Estatuto da Cidade. O prefeito também aprovou a Lei Municipal de criação do conselho de Habitação (6.099/2002), mas este somente seria instalado na gestão seguinte, no ano de 2007.

Nas eleições municipais de 2004, o candidato a prefeito João Henrique Carneiro, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), liderando uma coligação de seis partidos, impôs mais uma derrota eleitoral ao grupo do Senador Antônio Carlos Magalhães, ao vencer o segundo turno com 74,69% dos votos válidos. (PEDETISTA, 2004) Embora fora da coligação, e com candidato em terceiro lugar no primeiro turno, o PT declarou seu apoio no segundo turno ao candidato João Henrique Carneiro. (PT APOIA, 2004) A nova gestão municipal (2005-2008),

¹¹⁴ O estado de degradação das bacias hidrográficas do município de Salvador pode ser constatado em Santos e colaboradores (2010).

na oposição ao governo estadual de Paulo Souto (2003-2006), criou uma Política Municipal de Habitação de Interesse Social e o Plano Municipal de Habitação:

“[...] amplamente discutidos com os movimentos por moradia e instituições afins, procedendo-se também à regulamentação do Fundo Municipal de Habitação e do seu Conselho Gestor, no âmbito de adesão do município ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), requisito para o acesso do município aos recursos do FNHIS. (GORDILHO SOUZA, 2008, p. 427)

Segundo Gordilho Souza (2008), a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) promoveu diversas medidas voltadas para sua adequação institucional em relação à nova política federal de habitação, assim como para fomentar a produção e a melhoria habitacional, ampliando o acesso à terra urbanizada e promovendo a regularização fundiária e urbanística. Para a autora, que foi Secretária Municipal de Habitação de 2005 a 2008, merece destaque a regulamentação do Fundo Municipal de Habitação e do seu Conselho Gestor, “[...] este de caráter deliberativo, consultivo e fiscalizador, com uma ampla representação do setor público e da sociedade civil, incluindo os movimentos populares”. (GORDILHO SOUZA, 2008, p. 428) Além disso, a autora enfatiza o amplo diagnóstico das condições de habitação do município e a projeção da situação a ser gerida nas décadas seguintes, através do Plano Municipal de Habitação de Salvador (2008-2025), abordado adiante.

Em entrevista, a ex-Secretária apresenta os motivos da criação desses instrumentos naquele momento:

A perspectiva é que todo município, para fazer sua adesão ao SNHIS teria que ter uma política de habitação definida dentro de um Plano Diretor Participativo. Ele teria que ter o Plano de Habitação de longo prazo, que foi estabelecido para todo o Brasil. No nosso caso, vai de 2008 a 2025.¹¹⁵

Segundo Gordilho Souza (2008), no período de 2003 a 2004 registra-se o surgimento dos acampamentos do Movimento dos Sem-Teto de Salvador, ocupando prédios ociosos, subdividindo os espaços em cubículos, com o uso de material precário para as divisórias,¹¹⁶ lembrando os antigos cortiços. Com isso são constatados conflitos pela reintegração de posse desses imóveis.¹¹⁷ A partir de 2006, a autora observa um processo de densificação e

¹¹⁵ Entrevista n. 37, 10.11.2015.

¹¹⁶ O “tiriquirete”, expressão utilizada pelos integrantes do Movimento Sem-Teto para designar esse tipo de material (semelhante àquele utilizado nas celas dos presídios), como pude observar no III Congresso do Movimento Sem-Teto da Bahia (MSTB), em 31.05.2014, no bairro de Periperi, na periferia de Salvador.

¹¹⁷ Santos e colaboradores (2012) também apontam uma rápida ascensão do movimento sem-teto e o surgimento do MSTB em 2003, demonstrando grande capacidade de mobilização, ocupando prédios e

verticalização habitacional em Salvador, incluindo a verticalização em terrenos de ocupação informal, que foi o meio utilizado para absorção do crescimento populacional no período.

Observamos que a implantação dos instrumentos de gestão da política habitacional do município de Salvador resulta de pressões sociais e se adéqua ao ritmo da política nacional de habitação do governo federal, tanto que a Secretaria Municipal de Habitação foi criada em 2001, pelo prefeito Antônio Imbassahy (PFL), mas a aprovação da Política e do Plano Municipal de Habitação, bem como a adaptação e instalação do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação, em 2007, visava a adesão ao SNHIS, criado pela Lei Federal n. 11.124/2005.¹¹⁸

Essas adequações reforçam a constatação de Donaghy (2013) que, em todo o Brasil, centenas de conselhos municipais de habitação foram criados no período tão somente com o objetivo de captar os recursos federais destinados aos programas habitacionais (conselhos *top-down*), o que implicava o menor comprometimento dos gestores municipais com esses conselhos, assim como menor interesse da sociedade civil em efetivamente participar desses fóruns.

Ao estudar o caso de Salvador, em 2008, Donaghy (2013) destaca que, por exemplo, os poderes de fiscalização atribuídos ao conselho de habitação não se verificavam na prática, contrariamente ao previsto em lei. Até mesmo o então Secretário Municipal de Habitação, filiado ao PDT, tinha ligações com o mercado imobiliário e não demonstrava interesse no funcionamento do conselho, deixando de agendar reuniões formalmente previstas e de fornecer informações orçamentárias e financeiras aos representantes dos movimentos sociais. (DONAGHY, 2013, p. 88)¹¹⁹

Observa-se aqui um primeiro obstáculo para o funcionamento do Conselho de Habitação como um fórum deliberativo, pois a ação do gestor público dificulta o acesso dos conselheiros às informações e evita as reuniões agendadas. Dessa maneira, através da assimetria de poder entre os conselheiros, há limitações para uma participação social que possa influenciar o conteúdo das políticas habitacionais que deveriam ser debatidas, aprovadas e fiscalizadas.

Em nossa pesquisa, através de entrevista com o Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Salvador, obtivemos indícios que corroboram a afirmação de Donaghy (2013)

terrenos ociosos, além da realização de manifestações e enfrentamentos com a Prefeitura Municipal de Salvador.

¹¹⁸ Aspecto reiterado pela Entrevista n. 7, 11.04.2013, e pela Entrevista n. 37, 10.11.2015.

¹¹⁹ A relação entre a gestão pública de Salvador e o mercado imobiliário será melhor discutida adiante.

quanto aos objetivos de criação do CFMH. Segundo o Gestor: “Quando se viu na Lei de 2004 [de criação da Política Nacional de Habitação] que seriam liberados recursos Fundo a Fundo, preparamos toda a estrutura para o Fundo de fato ter recursos, só que até o momento não ocorreram essas transferências”.¹²⁰ Esse objetivo se confirma também quando se nota, por exemplo, que até o ano de 2015 não foram liberados recursos municipais para que o Fundo de Habitação coordenasse a política de habitação de interesse social e os programas habitacionais constantes do Plano Municipal de Habitação de Salvador – 2008-2025, que deveriam contar também com recursos do município (previsto no Decreto n.º 17.105/2006, que regulamenta o Fundo).

Na regulamentação pelo Decreto Municipal n. 17.105/2006, o Conselho foi adaptado e renomeado como Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Salvador (CFMH), visando a adesão ao SNHIS, criado em 2005. Sua primeira reunião ordinária, em 03.05.2007, aprovou o seu regimento interno por meio da Resolução n. 01 (03.05.2007).¹²¹

O Regimento aprovado estabeleceu reuniões ordinárias de quatro em quatro meses, além de reuniões extraordinárias. Embora tenha se reunido regularmente a princípio, o Conselho de Habitação sofreu algumas alterações em sua composição em função de reformas administrativas na estrutura orgânica da Prefeitura de Salvador (2009, 2012 e 2014), o que repercutiu em seu funcionamento e na continuidade das suas reuniões, devido às necessidades de reestruturação. Nos três intervalos entre um mandato e outro também ocorreram descontinuidade das reuniões devido a atrasos no processo de indicação dos conselheiros (da sociedade civil e do governo).

Por exigência da Lei Federal n. 11.124/2005, 25% dos conselheiros do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação representam os movimentos populares, além disso, a sua composição é paritária entre o poder público e os representantes da sociedade civil, totalizando 32 membros titulares. Representam a sociedade civil de Salvador, além do segmento dos movimentos populares, entidades sindicais dos trabalhadores, sindicatos ou entidades patronais, entidades técnicas e científicas, conselho profissional e Organizações Não-Governamentais (ONGs).¹²²

A última composição do CFMH é de outubro de 2014. No Quadro abaixo estão relacionadas as entidades da sociedade civil, os representantes sindicais e de entidades

¹²⁰ Entrevista n. 13, 30.07.2013.

¹²¹ Informações obtidas via correio eletrônico, de 11.04.2013, de analista da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Defesa Civil de Salvador (SINDEC), atual Gestor do Fundo.

¹²² Informações obtidas via correio eletrônico, de 11.04.2013, de analista da SINDEC, atual Gestor do Fundo.

técnicas e científicas, além dos representantes da gestão municipal, do governo federal e do governo estadual que compõem o Conselho, com base na composição do seu terceiro mandato (Resolução n. 15, 22.10.2014).

Quadro 1 – Composição do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação (CFMH) - Salvador

Segmento	Condição	Entidade
Movimentos Populares	Titular	União de Negros pela Igualdade – UNEGRO
	Titular	Confederação Nacional das Associações de Moradores - CONAM
	Titular	Federação das Associações de Bairros de Salvador - FABS
	Titular	Movimento Nacional de Luta pela Moradia - MNLM
	Titular	Movimento Sem-Teto da Bahia - MSTB
	Titular	Movimento dos Sem-Teto de Salvador - MSTS
	Titular	União Nacional por Moradia Popular - UNMP
	Titular	Central de Movimentos Populares - CMP
	Suplente	Assoc. Cultural de Preservação do Patrimônio Bantu - ACBANTU
	Suplente	Federação das Associações de Bairros de Salvador - FABS
	Suplente	Federação das Associações de Bairros de Salvador - FABS
	Suplente	Movimento Nacional de Luta pela Moradia - MNLM
	Suplente	Movimento Sem-Teto da Bahia - MSTB
	Suplente	Movimento dos Sem-Teto de Salvador - MSTS
Suplente	União Nacional por Moradia Popular - UNMP	
Suplente	Central de Movimentos Populares - CMP	
Entidades Sindicais dos Trabalhadores	Titular	Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Construção da Madeira do Estado da Bahia - SINTRACOM
	Titular	Sindicato dos Engenheiros – SENGE/BA
	Suplente	Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Construção da Madeira do Estado da Bahia - SINTRACOM
	Suplente	Sindicato dos Engenheiros – SENGE/BA
Sindicatos ou Entidades Patronais	Titular	Sindicato Da Indústria da Construção do Estado da Bahia - SINDUSCOM
	Titular	Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário da Bahia – ADEMI-BA
	Suplente	Sindicato Da Indústria da Construção do Estado da Bahia - SINDUSCOM
	Suplente	Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário da Bahia – ADEMI-BA
Entidades Técnicas e Científicas	Titular	Instituto dos Arquitetos do Brasil - IAB
	Titular	Faculdade de Arquitetura da UFBA

	Suplente	Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia da Bahia - IBAPE
	Suplente	Faculdade de Arquitetura da UNIFACS
Entidade ou Conselho Profissional	Titular	Conselho Regional de Engenharia da Bahia – CREA/BA
	Suplente	Clube de Engenharia da Bahia - CEB
Organização Governamental - ONG Não-	Titular	GERMEM
	Suplente	GERMEM
Poder Público		
Prefeitura Municipal de Salvador	06 Titulares	Secretaria Municipal de Infraestrutura e Defesa Civil - SINDEC
	06 Suplentes	Secretaria Municipal de Infraestrutura e Defesa Civil - SINDEC
	Titular	Secretaria Municipal de Urbanismo e Transporte - SEMUT
	Titular	Secretaria Municipal de Promoção Social e Combate à Pobreza - SEMPS
	Titular	Secretaria Municipal de Saúde - SMS
	Titular	Secretaria Municipal da Fazenda - SEFAZ
	Titular	Secretaria Municipal de Reparação - SEMUR
	Titular	Secretaria Municipal da Cidade Sustentável - SECIS
	Titular	Superintendência de Conservação de Obras Públicas de Salvador - SUCOP
	Titular	Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo do Município - SUCOM
	Suplente	Secretaria Municipal de Educação - SMED
	Suplente	Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Turismo e Cultura - SEDES
	Suplente	Secretaria Municipal da Ordem Pública - SEMOP
	Suplente	Superintendência de Trânsito e Transporte de Salvador - TRANSALVADOR
	Suplente	Fundação Mário Leal Ferreira - FMLF
Suplente	Superintendência de Políticas para Mulheres - SPM	
Governo do Estado da Bahia	Titular	Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia - SEDUR
	Suplente	Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia - SEDUR
Governo Federal	Titular	Caixa Econômica Federal - CEF
	Suplente	Caixa Econômica Federal - CEF

Fonte: Secretaria Municipal de Infraestrutura e Defesa Civil. Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação – CFMH, Resolução n. 15, de 22.10.2014. Regulamento do CFMH, Decreto n. 17.124, de 22.12.2006. Lista de Contatos do CFMH, 31.12.2012.

A compreensão da ação da gestão municipal de Salvador frente aos problemas

habitacionais da cidade, e o papel desempenhado por um fórum deliberativo como o seu Conselho de Habitação, pode ser facilitada através da análise do Regimento, Atas, Relatórios de Gestão e Resoluções do CFMH. Além disso, o entendimento mais amplo da dinâmica política e administrativa do CFMH, das possibilidades de sua efetividade deliberativa, será buscado com a análise das entrevistas de alguns dos seus conselheiros e de gestores ligados às políticas urbanas e habitacionais do município.

As primeiras análises dos dados disponibilizados revelam que o CFMH passou por momentos distintos em função da mudança das gestões municipais de Salvador, das alianças políticas que formaram cada uma delas, dos interesses dominantes na Secretaria de Habitação, das pressões dos movimentos sociais de luta por moradia e das políticas habitacionais e urbanas das esferas estadual e federal.

No primeiro mandato do Prefeito João Henrique Carneiro (2005-2008), quando foi implantado o Conselho e aprovado o Plano Municipal de Habitação (2008-2025), observa-se que o Conselho de Habitação apresenta maior regularidade no seu funcionamento, o que pode ser explicado, em parte, pelo empenho da Secretária Municipal de Habitação e Presidente do Conselho, Ângela Gordilho Souza, professora da Faculdade de Arquitetura da UFBA, pesquisadora com atuação nas áreas de planejamento urbano e habitação. No plano político, a gestão pedetista apresentava um leque de alianças que incluía partidos como o PT, o PCdoB e o PMDB. (JOÃO, 2005)¹²³ Também não se pode desprezar a ênfase dada nesse momento na implantação de políticas federais na área de habitação de interesse social, após longo período de ausência de tais políticas.¹²⁴

Na sua primeira reunião ordinária (03.05.2007), o Conselho deliberou sobre o Regimento Interno, alterando sua denominação para Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação (CFMH) e discutiu sua integração ao SNHIS. A Presidente ressaltou o pioneirismo de Salvador em constituir o seu Fundo Municipal de Habitação e o seu Conselho Gestor, cumprindo um dos requisitos para adesão ao SNHIS “[...] e em atendimento a uma demanda histórica dos movimentos sociais”.¹²⁵ Foi convocada uma reunião extraordinária do CFMH para apresentação, discussão e aprovação das propostas do município de Salvador a serem

¹²³ A mesma fonte informa que a Secretária de Habitação foi “escolha pessoal de João Henrique” e não a associa a partidos políticos. (JOÃO, 2005) A ex-Secretária reafirmou sua autonomia política em entrevista: “Inclusive, você sabe que eu fui Secretária mas eu não fui indicada especificamente por partidos. Eu não sou filiada a nenhum partido. Eu sou uma estudiosa e gestora.” (Entrevista n. 37, 10.11.2015)

¹²⁴ O Gestor do Fundo Municipal de Habitação avalia do seguinte modo essa fase do CFMH: “Quando o Conselho foi regulamentado, o Regimento foi aprovado, você tinha uma motivação, as reuniões tinham muito mais pessoas presentes.” (Entrevista n. 13, 30.07.2013.)

¹²⁵ ATA – 1ª Reunião Ordinária do CFMH/Salvador, 03.05.2007.

encaminhadas ao Ministério das Cidades, visando recursos do FNHIS em 2007.

A despeito do pioneirismo da criação do Fundo Municipal de Habitação, este nunca funcionou, ou seja, nunca recebeu recursos de qualquer origem, conforme atesta o seu Gestor.¹²⁶ Em novembro de 2008, essa informação também foi dada a Donaghy (2013, p. 114), pela ex-Secretária de Habitação e ex-Presidente do CFMH, segundo a qual: “They have a Fund without funds”.¹²⁷ A importância e obrigação da liberação de recursos orçamentários do município de Salvador para o FMH também foi destacada por seu Gestor, que afirma:

A Lei que instituiu o Fundo definiu as fontes de recursos que seriam possíveis para o Fundo. **Dentre essas fontes, a que talvez pudesse gerar mais impacto seria dotação orçamentária própria do município**, mas como o município vinha atravessando, desde bom tempo atrás, problemas orçamentários, a falta de recursos, o município não teve como alocar dotação orçamentária para o Fundo. Chegamos a elaborar os Programas, Ações, para o Fundo, mas eles se sobrepunham aos da Secretaria. [...]. Não tinha recursos no Fundo, mas tinha recursos captados pela Secretaria junto ao Ministério das Cidades. A Lei de 2004 determina que o Fundo tenha toda a estrutura para a transferência de recursos Fundo a Fundo, mas até hoje não aconteceu. [...]

Como não houve o repasse Fundo a Fundo, e a indisponibilidade do município para colocar recursos no Fundo, isso inviabilizou operacionalizar recursos no Fundo.¹²⁸

Diante dessa situação, o CFMH de Salvador nunca foi capaz de tomar decisões relativas ao orçamento, de alocar recursos, o que esvazia o fórum deliberativo e o reduz a mero repassador de propostas às esferas federal e estadual. Esse aspecto, por si só, já é um grande entrave às possibilidades de efetividade deliberativa do conselho de habitação do município, pois limita sua capacidade de tomar decisões, aprovar a utilização de recursos destinados à universalização da moradia, cobrar do Executivo a aplicação dos recursos e a execução das políticas aprovadas, além de fiscalizar a execução de suas deliberações.

A urgência em marcar uma reunião extraordinária do CFMH (15.05.2007) se justificava pela necessidade de aprovar uma solicitação de recursos ao FNHIS.¹²⁹ Essa situação reforça, em parte, a avaliação de Donaghy (2013) de que o papel do CFMH se resumia a um canal de encaminhamento de solicitações ao governo federal¹³⁰ e evidencia que sua criação tinha como

¹²⁶ Informação colhida in loco (entrevista n. 13), com o Gestor do FMH, em 30.07.2013, e confirmada, via telefone, em 30.06.2014 e em 27.07.2015.

¹²⁷ Eles têm um Fundo sem fundos. Tradução nossa.

¹²⁸ Entrevista n. 13, 30.07.2013. Grifos nossos.

¹²⁹ Resolução n. 2, de 15.05.2007

¹³⁰ Veremos que, posteriormente, o Conselho também perderá esse papel.

um dos principais objetivos a captação de recursos do FNHIS.¹³¹ De todo modo, a possibilidade de discutir e deliberar sobre projetos de habitação de interesse social, de definir prioridades na aplicação dos recursos, de fiscalizar sua aplicação, era um meio de vislumbrar alguma chance de efetividade para o CFMH, de assegurar seu caráter deliberativo.

O Regimento Interno aprovado estabelece que o Conselho terá caráter deliberativo, fiscalizador e consultivo sobre a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação, além da função de acompanhamento, controle e avaliação da Política correlata.¹³² Todavia, um dispositivo do Regimento demonstra um aspecto pouco democrático do CFMH, pois determina que suas deliberações serão formalizadas por meio de Resoluções, homologadas pelo Secretário Municipal de Habitação.¹³³ Um Conselho verdadeiramente democrático teria autonomia para aprovar suas resoluções sem necessidade de homologação pelo Secretário. Esta exigência não se repete em outros conselhos de habitação, como o de Vitória da Conquista.

A reunião extraordinária (15.05.2007) discutiu os projetos sistematizados pela Secretaria de Habitação com propostas de ações nas modalidades de produção e aquisição de unidades habitacionais, requalificação urbana de imóveis, urbanização de assentamentos precários e prestação de serviços de assistência técnica para habitação de interesse social. Outra resolução foi que qualquer conselheiro poderia apresentar uma nova proposta, desde que constatada a sua viabilidade técnica e institucional e observado o prazo estabelecido pelo Ministério das Cidades, pois seria encaminhada pela SEHAB como agente proponente dos projetos (e não o FMH!).¹³⁴

A possibilidade de qualquer conselheiro apresentar propostas ao FNHIS confere certo nível de poder à entidade que ele representa e também explica porque as entidades representadas no CFMH rejeitavam ou dificultavam a inclusão de novas entidades representativas dos movimentos de moradia, como foi constatado nas Entrevistas n. 15 e n. 16.¹³⁵ Apesar dessa disputa, essa resolução confere certo empoderamento aos conselheiros representantes dos movimentos sociais, dá ao Conselho uma possibilidade de igualdade deliberativa, abrindo a tais conselheiros espaços para a iniciativa de debates, de defesa de propostas de interesse dos seus representados. A princípio, vemos aqui uma possibilidade de

¹³¹ Entrevista n. 13, 30.07.2013.

¹³² Resolução n. 1, de 03.05.2007

¹³³ Conforme parágrafo 1º, do artigo 11, da Resolução n. 1, de 03.05.2007.

¹³⁴ ATA - 1ª Reunião Extraordinária do CFMH/Salvador, 15.05.2007.

¹³⁵ Entrevista n. 15 (24.08.2013) e Entrevista n. 16 (28.08.2013).

configurar um canal de democratização da política urbana, um meio de ampliar os limites da democracia representativa, de inserir representantes da sociedade civil no processo deliberativo. Entretanto, veremos que essas possibilidades não se concretizaram.¹³⁶

A Resolução n. 2, de 15.05.2007, aprovou o envio da proposta da Secretaria Municipal de Habitação para o Ministério das Cidades solicitando recursos do FNHIS, através de seleção, totalizando R\$ 42.541.600,00,¹³⁷ cujo montante efetivamente liberado foi de apenas R\$ 40.000,00, como informa o Relatório de Gestão 2007, do FMH (Maio, 2008). O pequeno valor liberado evidencia que a dependência de recursos de outras esferas para a política habitacional deixava o município com poucas alternativas de investimentos na área, fato agravado pela não liberação de recursos próprios para a habitação.

Os projetos apresentados pela SEHAB, por sua diversidade e amplitude, sinalizam uma tentativa de concretizar o princípio do direito à moradia, da função social da propriedade e de universalizar a habitação social. Todavia, veremos que existem entraves ao alcance desses objetivos, uma vez que as políticas habitacionais do município ficam à mercê da liberação de recursos federais, de escolhas pelos representantes do Ministério das Cidades de quais projetos serão atendidos, o que enfraquece a capacidade deliberativa do Conselho e reforça aquilo que Donaghy (2013) destaca sobre a transferência do poder decisório do conselho para outra esfera de poder.

Na segunda reunião ordinária do CFMH (03.09.2007) foram apresentadas as propostas encaminhadas ao FNHIS e as ações em curso para a implantação do Fundo Municipal de Habitação (FMH). Foi informada a possibilidade de efetivação de parcerias com entes como o governo do estado, para viabilizar projetos acaso não contemplados pelo FNHIS, além de ações para a regularização fundiária. A possibilidade de não serem liberados recursos do FNHIS para a produção habitacional e urbanização de áreas informais,¹³⁸ porque o município de Salvador fora contemplado com recursos do PAC, gerou protestos liderados pelo representante do Movimento Sem-Teto de Salvador (MSTS).¹³⁹ A intervenção dos conselheiros resultou na Resolução n. 3, de 18.09.2007, encaminhando uma “Nota de Apelo ao Ministério das Cidades e ao Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse

¹³⁶ Essa espécie de competição entre os movimentos de luta por moradia pela indicação de representantes para a composição do CFMH foi observada em entrevistas e será oportunamente discutida.

¹³⁷ Há uma divergência entre os valores constantes na Resolução n. 2, R\$ 37.792.400,00, e o valor informado no Relatório de Gestão 2007, R\$ 42.541.600,00. Todavia, consideramos que este último valor foi encaminhado ao FNHIS, dada a maior precisão do Relatório de Gestão 2007 (30.05.2008).

¹³⁸ Somente foram liberados R\$ 40,000,00, conforme Relatório de Gestão 2007 (30.05.2008).

¹³⁹ ATA – 2ª Reunião Ordinária CFMH/Salvador, 03.09.2007.

Social” para que fossem mantidas as regras e critérios inicialmente definidos para a escolha das propostas prioritárias e que o poder de escolha e veto das propostas prioritárias fosse do Conselho Nacional do FNHIS.

A ação do CFMH no sentido de interferir na política nacional de habitação de interesse social é fator positivo na busca da democratização da política pública, mas permanecem os entraves para a liberação das transferências, evidenciando a dependência da política municipal de habitação de recursos controlados por outra esfera de poder. A intervenção de representante de um dos movimentos de moradia, no caso o MSTs, mostra a possibilidade de criar no Conselho um espaço para exercício do poder de influência e argumentação de conselheiros dos movimentos sociais, fator que pode contribuir para sua efetividade deliberativa.

Outra reunião extraordinária do CFMH, de 20.11.2007, discutiu e aprovou as propostas do município de Salvador a serem encaminhadas ao Ministério das Cidades/FNHIS, em 2008, agora com limitações quanto ao número de projetos possíveis de serem encaminhados. A aprovação da Política Estadual para Habitação de Interesse Social foi recebida como uma “[...] demonstração positiva da conjuntura em relação à questão habitacional de interesse social em nosso Estado”.¹⁴⁰ As propostas aprovadas constam da Resolução n. 4, de 20.11.2007, no valor total de R\$ 32.345.380,00, visavam a produção ou aquisição de novas unidades; urbanização de assentamentos precários; prestação de serviços de assistência técnica para habitação de interesse social. No Relatório de Gestão de 2008, do FMH, constam a liberação de R\$ 5.994.891,00, ou cerca de 18,5% dos valores pleiteados.¹⁴¹

Na apresentação do resultado das propostas contempladas pelo FNHIS para o exercício orçamentário de 2008, os conselheiros questionaram os critérios adotados pelo Ministério das Cidades para a seleção das propostas, especialmente para a modalidade construção ou aquisição de novas unidades (uma demanda relevante em função do elevado déficit habitacional de Salvador), na qual o município não fora contemplado em nenhuma das suas três propostas. A reclamação dos conselheiros era no sentido de o Ministério das Cidades, “[...] na análise das propostas encaminhadas, priorizar as reais demandas de cada ente da

¹⁴⁰ A Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (Sedur) também solicitou recursos junto ao FNHIS, para o exercício 2008, visando aplicação em diversos bairros de Salvador. ATA – 2ª Reunião Extraordinária do CFMH/Salvador, 20.11.2007.

¹⁴¹ Segundo o Relatório de Gestão 2008, do FMH (Março, 2009), no período entre 2006-2008 foram liberados pelo FNHIS R\$ 15.498.280,00, além de R\$ 774.914,00 de contrapartida da PMS. Todavia, esses recursos não seriam aplicados diretamente pelo FMH e sim pela PMS, além de constar no Relatório de Gestão 2010 (Março/2011) que os recursos do exercício de 2007 e parte dos recursos de 2008 foram devolvidos ao FNHIS.

federação, através de critérios mais objetivos”.¹⁴²

A reunião extraordinária do CFMH, de 22.02.2008, teve como pauta a apresentação do novo Secretário Municipal de Habitação e a apresentação da proposta de texto elaborado para publicação do Plano Municipal de Habitação. A demissionária Presidente do Conselho apresentou o texto do Plano Municipal ressaltando o:

[...] aspecto técnico do planejamento da cidade de forma mais justa com ações a serem desenvolvidas ou implantadas no município, numa perspectiva de curto, médio e longo prazos, em atendimento às demandas sociais.¹⁴³

Nessa reunião, ainda se destacou “[...] o importante papel a ser desempenhado pelo Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação na avaliação dos resultados do Plano e na sua reprogramação prevista no próprio texto do Plano”.¹⁴⁴ Antes de avaliarmos o contexto e as consequências da saída da Secretária Municipal de Habitação, cabe discutir alguns aspectos desse Plano aprovado nesta reunião, o último ato da ex-Secretária.

Componente importante da política habitacional do município, o Plano Municipal de Habitação de Salvador – 2008-2025 (SALVADOR, 2008) visava a adesão do município ao SNHIS e também a implementação de uma nova prática de gestão pública para o enfrentamento da situação habitacional da população de baixa renda, um problema histórico na cidade. Em seu bojo, traz um diagnóstico das condições de habitação do município, faz projeções e propõe soluções para os problemas habitacionais até 2025. Também se propõe a institucionalizar uma política pública para inclusão dos setores excluídos no direito à cidade e ao princípio da habitação e do acesso universal aos serviços básicos, entendidos como fundamentos da cidadania.

O Plano destaca algumas políticas públicas que visavam solucionar o problema habitacional do município e do estado da Bahia, mas ressalta que, em Salvador, tem prevalecido a instabilidade institucional na área de habitação, fato que podemos constatar aqui no caso da própria Secretaria de Habitação e do seu Conselho.

Ainda assim, os dados constantes no Plano apontam como ações da Secretaria de Habitação de Salvador (SEHAB), no período de 2001 a 2004, ações de regularização fundiária (com o cadastramento de 85 mil imóveis) e o desenvolvimento institucional, com o Projeto Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (Pemas). Em seguida, são

¹⁴² ATA – 3ª Reunião Ordinária CFMH/Salvador, 24.01.2008.

¹⁴³ ATA – Reunião Extraordinária do CFMH/Salvador, 22.02.2008.

¹⁴⁴ ATA – Reunião Extraordinária do CFMH/Salvador, 22.02.2008.

apresentados os dados relativos ao déficit habitacional, tanto quantitativo quanto qualitativo. Dentre os programas habitacionais propostos para o município de Salvador, constam do Plano os seguintes (SALVADOR, 2008, p. 41):

- Programa de produção de unidades habitacionais novas;
- Programa de urbanização de assentamentos precários;
- Regularização fundiária das áreas ocupadas;
- Requalificação de edificações de cortiços e moradias coletivas;
- Melhoria das condições de habitabilidade de moradias.

Para os objetivos deste estudo, interessa avaliar de que modo a ação do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação (CFMH) interferiu na condução desse Plano, ou seja, até que ponto o Conselho apresentou efetividade deliberativa e foi capaz de interferir no processo de formulação e implementação dessas políticas, agindo como um fórum deliberativo que permitiu à sociedade civil, através dos seus representantes, expressar seus desejos e necessidades no tocante às políticas habitacionais de interesse social, fiscalizar a execução dos programas aprovados.¹⁴⁵

A pesquisa a dados atualizados do Plano Municipal de Habitação, em 2015, revela aspectos de descontinuidade em relação à sua proposta original e a sua desvinculação progressiva do CFMH, como fórum deliberativo que deveria fiscalizar sua execução. A Coordenadora Municipal de Habitação informou que a atualização do Plano era necessária para alinhamento com o novo Plano Diretor em discussão, àquela altura coordenado pelo Conselho da Cidade. Os Programas de Urbanização Integrada previstos no Plano perderam espaço com a implantação do PMCMV, em 2009 pois houve: “[...] uma redução nos investimentos em urbanização integrada e a produção habitacional teve mais força, que é o PMCMV [...]”.¹⁴⁶ Apesar disso, alguns Programas em andamento tiveram continuidade, como o de São Marcos, que estava finalizando. O Projeto da Mata Escura estava em fase de captação de recursos e o Canto do Rio foi entregue, mesmo sem liberação do “habite-se”, em

¹⁴⁵ É importante observar que a situação da moradia em Salvador permaneceu apresentando graves problemas, como se pode observar em Santos e colaboradores (2012). A própria ex-Secretária e ex-Presidente do CFMH de Salvador salientou que, a despeito dos “avanços recentes na implantação de políticas de habitação de interesse social no país”, tais políticas encontram obstáculos no processo de aprovação e execução, morosidade e entrevas burocráticos. (GORDILHO SOUZA, 2008, p. 436)

¹⁴⁶ Entrevista n. 39, 12.11.2015.

função de pendências com o não pagamento do IPTU.¹⁴⁷

O Projeto Morar Melhor foi reestruturado em 2015, sem discussões no CFMH, e agora tinha o objetivo de recuperar 100 mil residências em cinco anos,¹⁴⁸ com o investimento de R\$ 5 mil por unidade habitacional (U.H.), visando serviços como reboco da fachada, troca de esquadrias, instalação sanitária, recuperação ou troca de telhado, mediante contratação de uma empresa para cadastramento das famílias e outra para execução dos serviços.¹⁴⁹

Outro Programa que sofreu modificações, ainda em 2013, sem discussões pelo CFMH (que perdia espaço institucional para o Conselho da Cidade), foi o Programa de Regularização Fundiária, rebatizado pelo Prefeito ACM Neto como Casa Legal. Utilizando dois instrumentos jurídicos como Cessão do Direito Real de Uso e Concessão Especial para Fins de Moradia, o Casa Legal visa regularizar 66 áreas prioritárias, com a conclusão de 32 mil processos até o final da gestão.¹⁵⁰

Veremos que a revisão do Plano Municipal de Habitação ocorreu em conjuntura muito diferente daquela vivida no momento de transição na Secretaria de Habitação, em 2008, e que o CFMH passaria por sucessivos momentos de esvaziamento do seu caráter deliberativo.

A saída da Secretária Municipal de Habitação foi uma espécie de divisor de águas na atuação do CFMH. A então Secretária, profissional com formação em planejamento urbano e experiência na questão habitacional, além de ser comprometida com a participação social na política habitacional, cedeu lugar a representante do Partido Democrático Trabalhista (PDT) e possível representante de interesses do capital imobiliário (ANTÔNIO, 2010; DONAGHY, 2013; PIRES, 2010),¹⁵¹ o que terá implicações na atuação do Conselho e na política habitacional do município.

A mudança na Secretaria de Habitação, imediatamente após a apresentação do Plano Municipal de Habitação, em ano de eleições municipais, reflete o rearranjo político nas alianças de sustentação do prefeito João Henrique Carneiro, naquele momento já afiliado ao

¹⁴⁷ Entrevista n. 39, 12.11.2015.

¹⁴⁸ No mesmo ano, a ex-Secretária de Habitação do município estimava a necessidade de melhorias habitacionais em aproximadamente 500 mil U.H.. (Entrevista n. 37, 10.11.2015).

¹⁴⁹ Entrevista n. 39, 12.11.2015.

¹⁵⁰ Entrevista n. 40, 12.11.2015.

¹⁵¹ Em 14.09.2010, o site Bahia Notícias informava que o Ex-Secretário Municipal de Habitação de Salvador era indiciado pelo Ministério Público do Estado da Bahia por improbidade administrativa, acusado de dano ambiental em Área de Proteção Permanente, ao permitir que a Construtora Realeza aterrassse uma lagoa no Parque Ecológico do Vale Encantado, em Salvador, em junho de 2009. (ANTÔNIO, 2010) Por sua vez, o Blog de Josias Pires noticiava, em 25.08.2010, que o Secretário, exonerado em 12.05.10, estava envolvido na polêmica publicação do Decreto de desapropriação de mais de cinco milhões de metros quadrados de áreas de Salvador, além de ser responsabilizado pela “farra das Transcons” em sua gestão. (PIRES, 2010) A questão das Transcons será tratada adiante.

PMDB, pelo qual se candidatou à reeleição, com a oposição de antigos aliados como o PT, PCdoB e PSB. A reeleição em segundo turno foi contra candidato do PT, com quem travou duro embate político. (RAMOS, 2008) Em dezembro de 2008 o governador Jaques Wagner anunciaria o rompimento do PT com o prefeito, àquela altura em aproximação com o Democratas (DEM), o núcleo do carlismo no estado da Bahia. (WAGNER, 2008).

Donaghy (2013) constatou que a saída da Secretária significou para os representantes dos movimentos sociais de luta por moradia a perda de um canal de acesso à gestão municipal, que reportaram um desinteresse em relação às suas demandas por parte do novo Secretário de Habitação. A mudança de Secretários e nos rumos da política habitacional trouxe também um menor entusiasmo para a participação desses movimentos no Conselho, que se valeram das ocupações de prédios e terrenos vazios, como forma de protesto e pressão, forçando negociações com dirigentes das três esferas de governo ou para assegurar recursos para seus projetos de autoconstrução, no caso da União Nacional por Moradia Popular (UNMP). (DONAGHY, 2013, p. 91-92)

A ex-Secretária contextualizou a sua saída a um “momento de inflexão”, em que ocorria um “desmonte” do sistema de habitação de interesse social, que desacelerava, “porque ele é superposto por uma política maior de produção de habitação”, o PMCMV.¹⁵² Essa inflexão entre 2008-2009 também atingiu o Plano Municipal de Habitação e foi mais além:

[...] nós temos um Plano Municipal de Habitação, que foi iniciado, mas não foi implantado efetivamente, porque ele sofreu exatamente essa inflexão em 2008-2009. Inclusive em 2008, no caso do município de Salvador, a Secretaria de Habitação foi extinta. Então, maior sinal de inflexão do que esse é impossível.¹⁵³

Essas evidências indicam que, após a substituição da Secretária de Habitação, houve desinteresse por parte da administração municipal em garantir alguma efetividade deliberativa para o Conselho de Habitação, o que se confirma com a interrupção das reuniões do CFMH, a não liberação de recursos para o Fundo e outras ações, o que levava os movimentos sociais a privilegiar outras estratégias de luta, relegando o Conselho a um segundo plano e causando um esvaziamento ainda maior deste fórum.

Mesmo em sua primeira fase, o CFMH já apresentava dificuldades em executar suas deliberações, em função da indisponibilidade de recursos municipais para habitação e da

¹⁵² Entrevista n. 37, 10.11.2015.

¹⁵³ Entrevista n. 37, 10.11.2015.

dependência de transferências federais. Em entrevista, uma conselheira de habitação, representante do governo municipal, apontou esvaziamento do Conselho, uma menor interação entre representantes dos movimentos de moradia e o novo Secretário de Habitação, além de uma desconfiança inicial por parte desses representantes quanto aos rumos das políticas municipais de habitação:

Eu percebi que, quando o Conselho foi criado e a Secretária era Ângela Gordilho, tinha uma interação muito grande entre o Conselho e o poder público. Era realmente discutido. Quando Ângela Gordilho saiu da Secretaria e entrou uma nova gestão, como a equipe continuou, essa integração continuava, mas eu notava que tinha um receio, uma desconfiança, dos movimentos com relação à gestão.¹⁵⁴

A situação de descaso com o Conselho Municipal de Habitação de Salvador é sintomática do papel menor que ele desempenha na gestão das políticas habitacionais. Donaghy (2013), como vimos aqui, aponta em diversas passagens o desinteresse de gestores municipais em atribuir poderes efetivos ao Conselho, mesmo aqueles previstos em sua lei de criação e em seu Regimento. Nem mesmo suas reuniões regulares, previstas no Regimento, ocorriam naquele período investigado, assim como não ocorreram regularmente no segundo mandato do Prefeito João Henrique Carneiro e não estavam ocorrendo desde o início da atual gestão de ACM Neto, em 2013, por um período de 22 meses!

Nessa nova fase do Conselho de Habitação, observa-se que houve apenas mais uma reunião no ano de 2008, outra em 2009, após um ano e sete meses de inatividade, duas reuniões em 2010 e três em 2011, seguidas de uma nova reunião em dezembro de 2012, com intervalo de quinze meses entre as reuniões, o que é indicativo do progressivo esvaziamento do Conselho, do enfraquecimento da sua possibilidade de efetividade deliberativa. Outro sinal de esvaziamento foi a ausência do Secretário e Presidente do Conselho em reuniões ordinárias.¹⁵⁵

A leitura das Atas dessa nova fase revela um caráter mais burocrático das reuniões, voltadas para a aprovação dos Relatórios de Gestão do FMH, de modo a atender aos requisitos estabelecidos na Lei Federal n. 11.124/2005, do SNHIS. Em alguns momentos os conselheiros ainda questionaram os critérios do Ministério das Cidades para seleção das propostas encaminhadas para financiamento pelo FNHIS.¹⁵⁶ Outras reuniões serviam apenas para aprovar o Relatório de Gestão do FMH, evidenciando a ausência de debate mais

¹⁵⁴ Entrevista n. 14, 09.08.2013.

¹⁵⁵ ATA – 4ª Reunião Ordinária, CFMH/Salvador, 29.05.2008.

¹⁵⁶ ATA – 4ª Reunião Ordinária, CFMH/Salvador, 29.05.2008.

profundo, o pequeno número de representantes da sociedade civil, a aparente perda de importância do Conselho e as dificuldades para garantir sua efetividade deliberativa.

Em 2008, o Prefeito João Henrique Carneiro foi reeleito pelo PMDB, numa aliança política que contava, no primeiro turno, com o apoio do Partido Popular (PP), Partido Social Cristão (PSC), Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). No segundo turno o prefeito agregou o apoio do Democratas (DEM), com destaque para as lideranças carlistas Antônio Carlos Magalhães Neto (ACM Neto) e Paulo Souto. Uma reforma administrativa reduziu o número de secretarias municipais de 17 para 11, quando se extinguiu a Secretaria Municipal de Habitação. (FRANÇA, 2008)

Após dezenove meses sem reuniões do CFMH, o que levou inclusive a pressões dos movimentos sociais de moradia, por volta de novembro de 2008 (DONAGHY, 2013), ocorreu a sua quinta reunião ordinária, em 14.12.2009. Essa lacuna nas reuniões do Conselho confirma a suspeita de que o mesmo entrou num período de esvaziamento após as mudanças na Secretaria Municipal de Habitação, agravada com a sua extinção, em 30.12.2008, e criação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente (SEDHAM). (ESPÍRITO SANTO, 2010; Relatório de Gestão do FMH 2008, mar. 2009) Nota-se a ausência do Presidente do Conselho na reunião, cuja pauta apresentava caráter meramente burocrático,¹⁵⁷ além da inexistência, em Ata, de qualquer referência a discussões ou cobranças relacionadas ao longo período de inatividade do Conselho.¹⁵⁸

O longo intervalo entre as reuniões é mais uma evidência da pouca importância do Conselho para os gestores municipais. Dentre os pontos discutidos, o mais relevante foi a necessidade de inclusão no orçamento do Município de dotações orçamentárias para o Fundo, o que lhe daria autonomia e algum poder deliberativo.¹⁵⁹ O resultando desse ponto, “bastante debatido”, foi a criação de uma Comissão Especial Temporária para apresentar uma nota ao Executivo Municipal.¹⁶⁰ São tímidas tentativas, por parte de conselheiros, para reativar o Conselho, embora não se possa dizer que tenham alcançado êxito.

A Resolução n. 8, de 14.12.2009, solicita ao chefe do Executivo Municipal a dotação de orçamento para o FMH, noutra tentativa de retomada das atividades após o período inativo.

¹⁵⁷ ATA – 5ª Reunião Ordinária, CFMH/Salvador, 14.12.2009.

¹⁵⁸ Questões desse tipo podem ser discutidas nessas reuniões, mas não constarem em Ata. Entretanto, quando uma discussão desse tipo alcança alguma relevância, é quase certo que conste nos registros da reunião. Este aspecto será explorado em outras fontes, como as entrevistas.

¹⁵⁹ Cabe observar que essa proposta partiu de Conselheira representante da própria SEDHAM e não de conselheiro dos movimentos sociais.

¹⁶⁰ ATA – 5ª Reunião Ordinária, CFMH/Salvador, 14.12.2009.

Ante tal realidade, as possibilidades de efetividade deliberativa do Conselho parecem mais escassas, pois não dispõe de recursos próprios para gerir, apresenta longos períodos de inatividade e não se verifica uma relevante pressão interna ou externa para que a gestão pública municipal fortaleça o CFMH.

Outra reunião ordinária do CFMH ocorreu seis meses depois, em 17.06.2010, quando este já apresentava novo Presidente, devia apreciar e deliberar sobre o Relatório de Gestão do FMH (exercício 2009) e discutir os critérios de elegibilidade e seleção de beneficiários do PMCMV. A Ata informa que foram apresentadas as condições necessárias para adesão ao Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social. Houve indicação, por conselheiro representante do Movimento Sem-Teto de Salvador, de parceria entre o Município de Salvador e o Governo do Estado para viabilização do projeto de urbanização da Vila Metrô.¹⁶¹

O ponto em pauta mais polêmico foi a discussão dos critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do PMCMV, com três propostas diferentes: da Prefeitura, de conselheira da Sedur (governo do estado) e de representante dos movimentos de moradia, o MSTs.¹⁶² A proposta da Sedur recebeu o apoio dos movimentos de moradia e foi aprovada. Aqui se nota a emergência da influência do PMCMV sobre a política municipal de habitação e sobre o Conselho, com reflexos na sua dinâmica de funcionamento, como se evidencia nas Entrevistas de n. 13 (30.07.2013) e n. 14 (09.08.2013).

Em nossa pesquisa, verificamos que a aprovação dos critérios locais de hierarquização da demanda do PMCMV, em complementação aos critérios nacionais, foi tema que mobilizou o CFMH e gerou discussão entre propostas da prefeitura, do movimento sem-teto e do governo do Estado. Um entrevistado, do Setor de Aplicação dos Instrumentos de Política Urbana, da Prefeitura de Salvador, destacou a existência de divergências entre o governo do estado e a gestão municipal de Salvador em aspectos da política urbana (definição do projeto de mobilidade para a Copa do Mundo de 2014) e no âmbito da política de habitação, onde “[...] também houve muitas divergências quando da aplicação do PMCMV, por conta de critérios de seleção que foram previstos no âmbito estadual e depois alterados no âmbito federal, o que acabou impactando o município.”¹⁶³

Essa questão também foi destacada por conselheira que representa a Coordenação de

¹⁶¹ ATA – 6ª Reunião Ordinária/CFMH, 17.06.2010.

¹⁶² Veremos a seguir que a Conselheira representante da SINDEC afirmou a existência de articulação entre conselheiros representantes dos movimentos de moradia e setores do governo do estado para apresentação de proposta de interesse de ambas as partes. (Entrevista n. 14, 09.08.2013)

¹⁶³ Entrevista n. 5, 23.02.2013.

Habitação da Prefeitura de Salvador:

Quando tem uma mudança de gestão sempre tem essa desconfiança. Por exemplo, os critérios do PMCMV foram eleitos no Conselho. A proposta que o Poder Público [municipal] lançou foi vetada, não conseguiu ser aprovada. O Conselho aprovou sua própria proposta, mas aí tinha muito uma questão política por trás disso, porque o Governo do Estado tinha uma proposta e já tinha um acordo com os movimentos sociais, de uma cota inclusive para os movimentos sociais. [...] E aí, de fato, esses critérios não tiveram efetividade [...].¹⁶⁴

O Gestor do Fundo Municipal de Habitação foi outro entrevistado que ressaltou a polêmica sobre a aprovação dos critérios do PMCMV:

Na época da definição dos critérios do PMCMV essa, talvez, tenha sido uma das reuniões mais polêmicas. Porque o município apresentou uma proposta, um conselheiro do movimento social apresentou outra, o governo do Estado apresentou outra [...]. Talvez tenha sido uma das reuniões que tenha mais prolongado, porque existiam várias situações a serem debatidas. Então foi bastante polêmica essa reunião.¹⁶⁵

Apesar da polêmica, de acordo com os dados apurados em nossa pesquisa os critérios aprovados pelo CFMH não tiveram viabilidade prática, servindo apenas para a classificação dos candidatos, que depois se submetem ao processo normal de sorteio, conforme estabelece o critério nacional, definido pelo governo federal.¹⁶⁶

Cabe destacar o longo intervalo entre as reuniões do Conselho, que se reúne basicamente para aprovar o relatório anual de gestão ou para definir os projetos de financiamento que serão encaminhados ao FNHIS, ambos de conteúdo basicamente burocrático. Somente em uma ou outra reunião surge alguma questão mais substancial em relação à política pública de moradia, capaz de suscitar alguma polêmica ou debate mais intenso. Nota-se uma participação mais marcante de conselheiros representantes dos movimentos sociais, intervindo, apresentando propostas, questionando e compondo comissões técnicas, numa tentativa de buscar alguma efetividade deliberativa para o CFMH.

Também se observam possibilidades de igualdade deliberativa entre os conselheiros, demonstrações da capacidade propositiva e de iniciativa do debate por parte de representantes dos movimentos sociais, inclusive com poder de influência e de argumentação, mas a gestão municipal não demonstra interesse em assegurar a efetividade do Conselho, pois não fortalece

¹⁶⁴ Entrevista n. 14, 09.08.2013.

¹⁶⁵ Entrevista n. 13, 30.07.2013.

¹⁶⁶ Entrevista n. 13, 30.07.2013; Entrevista n. 14, 09.08.2013; Entrevista n. 39, 12.11.2015.

o seu papel deliberativo e fiscalizador, não direciona recursos específicos para habitação social através do Fundo Municipal (o que daria caráter mais ativo ao CFMH), não garante a regularidade nas reuniões do fórum, demonstrando descaso com a função que ele poderia desempenhar na concretização do princípio do direito à moradia.

Após uma série de Resoluções de caráter meramente burocrático,¹⁶⁷ a Resolução n. 10, de 17.06.2010, refletiu a discussão mais ampla no CFMH sobre uma política habitacional e aprovou os critérios locais de hierarquização e seleção da demanda dos beneficiários do PMCMV, priorizando as famílias vinculadas aos movimentos de luta pelo direito à moradia com assento no Conselho Gestor do FMH ou no Conselho Municipal de Salvador, famílias que viviam em ocupação ou situação de conflito fundiário há mais de dois anos, famílias que estavam recebendo o Aluguel Social ou estavam em situação de remanejamento em razão de obras públicas ou famílias de servidor público. Todavia, esses critérios não se efetivaram no momento de seleção dos beneficiários.¹⁶⁸

O primeiro critério pode ser questionado em razão de seu caráter corporativo, uma vez que existem famílias vinculadas a outros movimentos de luta pela moradia que não têm assento nos conselhos referidos e que seriam potencialmente prejudicadas no processo de seleção ao PMCMV. Mesmo assim, o representante da Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam), defende que sejam assegurados os assentos no Conselho de Habitação e no Conselho da Cidade às quatro entidades nacionais de luta por moradia, a Conam, a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), a Central de Movimentos Populares (CMP) e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN): “Esses quatro movimentos têm assento a nível nacional, tanto que a Conam sempre luta para que esses movimentos sejam [representados] a nível local também [...]”¹⁶⁹ A polêmica sobre os critérios do PMCMV evidenciou algumas divergências entre os movimentos de moradia de Salvador, que serão tratadas em momento oportuno.

Nas discussões da reunião ordinária do CFMH, de 24.11.2010, houve proposta exigindo mais detalhamento no Relatório de Gestão de 2009 sobre as ações relativas à habitação de interesse social, apesar da ressalva de conselheiro sobre sua necessidade “[...] uma vez que nenhuma dessas ações foi financiada com recursos do Fundo”.¹⁷⁰ A discussão centrava-se na

¹⁶⁷ A Resolução n. 9, de 17.06.2010, apenas aprova o Relatório de Gestão do FMH, exercício 2009 (Março/2010), onde consta a liberação de R\$ 9.888.600,00, do FNHIS, e R\$ 511.400,00, de contrapartida da PMS, para o Projeto de Urbanização Integrada do Alto da Terezinha.

¹⁶⁸ Entrevista n. 13, 30.07.2013; Entrevista n. 14, 09.08.2013; Entrevista n. 39, 12.11.2015.

¹⁶⁹ Entrevista n. 16, 28.08.2013.

¹⁷⁰ ATA – 7ª Reunião Ordinária do CFMH/Salvador, 24.11.2010.

falta de alocação de recursos orçamentários para o Fundo e no fato de as ações e recursos de habitação de interesse social serem geridos pela Prefeitura (através da SEDHAM), tema de relevante interesse para o CFMH, pois evidencia que a sua essência é ser o Conselho de um Fundo que não existe, o que enfraquece as possibilidades do Conselho efetivamente contribuir com decisões relativas à universalização da habitação social.¹⁷¹

Outro ponto que gerou intenso debate versou sobre a unificação dos cadastros da Prefeitura e do estado para indicação de beneficiários ao PMCMV, mas não chegou a ser votado por falta de *quorum* no momento da votação, fato que causou certa indignação entre os conselheiros, acusando os representantes da Prefeitura de criarem dificuldades para a unificação dos cadastros e para a votação da proposta.¹⁷²

Essa reunião apresentou muitas evidências sobre o funcionamento do CFMH. Nota-se clara divergência entre conselheiros representando a gestão municipal, representantes dos movimentos de moradia e conselheira que representava a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (Sedur), o que pode ser explicado pela oposição política entre o governo do município, àquela altura liderado pelo PMDB, com apoio de outros partidos e de setores do carlismo, e o governo petista do estado. Esse fato pode explicar o desinteresse dos gestores municipais em unificar o cadastro de beneficiários do PMCMV, com risco de perder a autonomia de indicação para a esfera estadual. Além disso, as fontes das atas e das entrevistas assinalam com a aproximação entre representantes dos movimentos de moradia e membros do governo do estado, o que também pode ser comprovado por meio de observações do pesquisador, que constatou o fato de algumas lideranças desses movimentos serem assessores parlamentares do PT, PSOL ou do PCdoB.

Na oitava reunião ordinária do CFMH, 07.04.2011, novamente veio à tona a questão da necessidade de alocação de recursos orçamentários para o Fundo, independentemente dos recursos federais transferidos, ou seja, propôs-se que transferissem recursos próprios do Município para o Fundo. Uma conselheira solicitou uma avaliação por parte da gestão municipal sobre as reais atribuições do CFMH, uma vez que seria criado o Conselho da Cidade e poderia ocorrer choque de atribuições.¹⁷³ Este choque de atribuições de fato ocorreu e causou ainda mais enfraquecimento do CFMH, pois o Conselho da Cidade possui uma

¹⁷¹ A centralização dos recursos para habitação na esfera federal também pode significar o seu direcionamento para programas que atendam interesses de setores do capital imobiliário e da construção civil, como o PMCMV, aspecto que será avaliado posteriormente.

¹⁷² Cabe destacar a existência de divergências políticas entre a Prefeitura, comandada por representante do PMDB ou do Democratas (DEM), e o governo estadual comandado pelo PT.

¹⁷³ ATA – 8ª Reunião Ordinária do CFMH/Salvador, 07.04.2011.

Câmara de Habitação, com atribuições de discutir a política habitacional do município,¹⁷⁴ embora o CFMH também tenha atribuição de participar da elaboração e fiscalização dos planos e programas da política municipal de habitação de interesse social.¹⁷⁵

Em mais uma demonstração do esvaziamento do CFMH, duas reuniões sucessivas não deliberaram por falta de quórum, inclusive com as ausências de representantes dos movimentos de sem-teto, o que reflete o descrédito do Conselho para esses movimentos, em função do seu imobilismo, da falta de recursos e de políticas municipais para a habitação social, do descaso da gestão municipal com a questão da moradia. Também se nota nessas últimas reuniões a predominância das discussões em torno do PMCMV, então o principal programa de habitação de interesse social em execução.

A última reunião ordinária do CFMH no segundo mandato do prefeito João Henrique Carneiro ocorreu em 03.12.2012, com intervalo de quinze meses, e somente ocorreria uma nova reunião em 22.10.2014, após vinte e dois meses, já em meados do mandato do Prefeito Antônio Carlos Magalhães Neto (ACM Neto), que assumiu em janeiro de 2013. Nessa reunião de 03.12.2012 houve acréscimo do item “discussão e deliberação de Convocação Extraordinária da 1ª Conferência Municipal de Habitação”, solicitado por conselheira representante da União Nacional por Moradia Popular (UNMP).¹⁷⁶

Na discussão do Relatório de Gestão de 2011, a mesma conselheira representante da UNMP enfatizou a necessidade de liberação de recursos para o Fundo Municipal de Habitação, questão várias vezes destacada por conselheiros e de suma importância para que se vislumbre a possibilidade de efetividade deliberativa do CFMH. Além disso, a conselheira apontou a incompatibilidade do item “08” do Relatório e solicitou alteração em seu texto, o que foi aprovado por outros conselheiros.¹⁷⁷ O referido item sugere a inexistência de disfunções,¹⁷⁸ o que não condiz com a realidade do FMH, que não teve um único centavo alocado para sua gestão, o que significa uma disfunção e a necessidade da sua correção.¹⁷⁹

¹⁷⁴ Entrevista n. 39, 12.11.2015.

¹⁷⁵ Inciso I, artigo 2º, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução n. 1, de 03.05.2007.

¹⁷⁶ ATA – 10ª Reunião Ordinária do CFMH/Salvador, 03.12.2012.

¹⁷⁷ ATA – 10ª Reunião Ordinária do CFMH/Salvador, 03.12.2012.

¹⁷⁸ Relatório de Gestão 2011 - Fundo Municipal de Habitação de Salvador, Abril, 2012, p. 17.

¹⁷⁹ A Resolução de n. 13, de 03.12.2012, aprova o Relatório de Gestão do Fundo Municipal de Habitação do exercício de 2011, de abril de 2012, e informa que foram liberados em 2011, pela União, R\$ 897.000,00, destinados à elaboração de projeto de urbanização integrada no bairro da Mata Escura. Curioso observar que esse Relatório apresenta novos valores investidos no ano de 2007, R\$ 36.296.563,30, para a segunda etapa da urbanização integrada do bairro São Marcos, provavelmente oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Com esses novos valores, o total investido em habitação social no período de 2006 a 2011 alcança R\$ 64.126.930,62, sendo R\$ 59.698.490,90 oriundos da União e R\$ 4.428.439,72 de contrapartida da PMS.

A discussão e deliberação sobre a convocação da 1ª Conferência Municipal de Habitação resultou na sua aprovação e na definição de uma comissão especial temporária, paritária, com representantes do poder público e da sociedade civil, que deveria organizá-la.¹⁸⁰ Vale destacar o efeito pouco prático dessa Resolução, no último mês da gestão do Prefeito João Henrique Carneiro, com a consequente substituição dos representantes do poder público na próxima gestão, o que resultou em 22 meses de paralisação do Conselho.

Outro aspecto se refere à ativa participação de conselheira representante da UNMP, a exemplo de outros representantes dos movimentos sociais, o que reitera a conclusão de que os maiores entraves para funcionamento do Conselho partem dos próprios gestores, de diferentes partidos, que provocam longos intervalos nas reuniões do CFMH, deixam de liberar recursos específicos para o Fundo, que assim perde sua capacidade de financiar programas de habitação de interesse social e fica na completa dependência de políticas habitacionais de outras esferas, gerando esvaziamento e perda da credibilidade do fórum deliberativo.

Com todas essas debilidades o CFMH chegou ao final da sua segunda fase, onde se nota principalmente o caráter meramente burocrático da maioria das Resoluções, embora tenham surgido polêmicas e disputas como a questão dos beneficiários do PMCMV, ocasião onde houve discussões sobre a política habitacional. Também se evidenciou a oposição no interior do Conselho entre interesses do governo municipal, dos conselheiros dos movimentos sociais e de representante do governo estadual. Chama a atenção o lapso de tempo entre algumas reuniões, as interrupções no seu funcionamento, o que é um indício da pequena atividade do Conselho, da pouca importância dispensada pela gestão municipal e de certo descrédito entre os movimentos sociais. Como aspecto positivo, se destacam as pressões de conselheiros ligados aos movimentos de moradia por recursos e poder para o Conselho, ante uma realidade de estrita dependência por parte da gestão municipal em relação aos programas habitacionais do governo federal, em especial o PMCMV.

Em novembro de 2012, o candidato ACM Neto (DEM) derrotou o candidato petista no segundo turno das eleições municipais de Salvador. O eleito é remanescente do carlismo, que estava há oito anos fora do poder municipal (embora o DEM tenha apoiado a reeleição do prefeito João Henrique na disputa em segundo turno), além de perder o governo do estado desde 2006.¹⁸¹ Para vencer as eleições, ACM Neto contou com o apoio de partidos como o

¹⁸⁰ Resolução n. 14, de 03.12.2012.

¹⁸¹ Além de Salvador, o DEM venceu as eleições no segundo colégio eleitoral do estado, Feira de Santana. (AMORIM, 2012)

Partido Verde (PV), que indicou a candidata a vice-prefeita, o Partido Trabalhista Nacional (PTN), o Partido Popular Socialista (PPS) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), mas também contou com o apoio de lideranças do PMDB no segundo turno, que na Bahia faziam oposição ao PT. (CANDIDATOS, 2012)

O impacto da gestão com resquícios do carlismo sobre o funcionamento do CFMH ainda não pode ser bem avaliado em função da interrupção no funcionamento do Conselho por 22 meses. Segundo informações obtidas junto à Secretaria Municipal de Infraestrutura e Defesa Civil de Salvador (SINDEC), em 30.06.2014, os novos conselheiros do CFMH ainda aguardavam a posse, após providências da Casa Civil do Município. Desse modo, a I Conferência Municipal de Habitação, prevista para 2013, também não fora realizada e seria ponto de pauta da primeira reunião do Conselho com a nova composição.

Questionado sobre pressões dos movimentos sociais ou dos conselheiros que os representam pela imediata nomeação do Conselho e pela realização das reuniões e da Conferência, o Gestor do Fundo Municipal de Habitação informou desconhecer qualquer pressão nesse sentido. Além disso, o referido Gestor informou que o Fundo Municipal também ainda não havia recebido transferências orçamentárias para serem geridas pelo Conselho.¹⁸²

Após mais um longo período sem que o Conselho de Habitação fosse convocado pela Administração Municipal iniciada em 2013, em 15.10.2014 foi publicado o Edital de Convocação da 11ª Reunião Ordinária do CFMH, para 22.10.2014, tendo entre os pontos da pauta a reavaliação da Resolução n. 14, de 03.12.2012, que convocou a 1ª Conferência Municipal de habitação; a reavaliação dos critérios locais de hierarquização dos beneficiários do PMCMV, aprovados pela Resolução n. 10, de 17.06.2010; a avaliação e deliberação sobre proposta de Resolução visando à definição do processo de indicação de membros para compor o CFMH, em seu quarto mandato; e a definição de procedimentos para encaminhamento e recebimento das listas de beneficiários do PMCMV, pelos conselheiros, para atender a Portaria n. 595, de 18.12.2013, do Ministério das Cidades.¹⁸³

Segundo informações do Gestor do FMH de Salvador, a 11ª Reunião Ordinária do CFMH discutiu as alterações relativas à reforma administrativa da nova gestão municipal, que

¹⁸² Informações verbais obtidas via telefone, em 30.06.2014, junto a Analista da Sindec e Gestor do FMH. O servidor informou ainda que o Conselho da Cidade do Salvador, outro importante fórum de deliberação sobre os problemas urbanos do município, também não havia sido empossado até aquela data.

¹⁸³ Edital de Convocação, Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação – CGFMH, Secretaria Municipal de Infraestrutura e Defesa Civil, Diário Oficial do Município, Salvador, 15.10.2014.

altera a sua representação no Conselho, não discutiu a seleção de novos projetos de financiamento junto ao FNHIS (desde 2009 o Ministério das Cidades não solicita projetos para habitação de interesse social, exceto o PMCMV), apenas abordou a possibilidade de elaboração de projeto executivo de financiamento. Novamente, o ponto de maior repercussão foi a discussão dos critérios do Programa Minha Casa Minha Vida. No entanto, a questão ficou pendente porque dependia de homologação do Secretário da pasta,¹⁸⁴ conforme prevê o Regimento, aspecto autoritário já comentado aqui.

Passados nove meses da última reunião ordinária ainda não havia sido convocada nova reunião do CFMH. A informação disponível era que a Prefeitura Municipal de Salvador estava realizando a revisão dos regimentos de todas as suas Secretarias, para então revisar os regimentos dos seus conselhos gestores e convocar novas reuniões. No caso do Conselho de Habitação, ainda estava pendente a Prefeitura definir quais seriam os seus representantes, em função dos novos cargos e dos novos ocupantes, porém, as entidades representativas da sociedade civil permaneciam as mesmas. Além disso, todos os mandatos estavam vencidos e deveriam ser nomeados todos os conselheiros para novo mandato.¹⁸⁵

Questionado sobre pressões dos movimentos sociais para a realização de nova reunião do CFMH, o Gestor afirmou que não tinha conhecimento de pressões, mas acrescentou a informação que o Conselho da Cidade de Salvador havia sido empossado e que o mesmo dispõe de uma câmara temática sobre a habitação, que já realizou sua primeira reunião e discutiu os procedimentos iniciais de funcionamento.¹⁸⁶

Nota-se que a gestão municipal mantém o mesmo procedimento em relação ao CFMH, ou seja, não convoca suas reuniões regulares, não encaminha as resoluções aprovadas, a exemplo da última resolução sobre o PMCMV, não nomeia os novos conselheiros, e assim deixa o Conselho acéfalo, demonstrando descaso e provocando o esvaziamento do fórum deliberativo. O funcionamento do Conselho da Cidade, com atribuições de discutir a política habitacional em sua câmara temática (com a representação de muitas entidades que participam do CFMH) é outro fator que causa ainda mais enfraquecimento ao Conselho de Habitação, dificultando suas possibilidades de apresentar efetividade deliberativa. Outro indício da falta de credibilidade do CFMH pode ser a ausência de pressão por parte das entidades dos movimentos de moradia pela realização das reuniões.

¹⁸⁴ Informação verbal obtida via telefone, com o gestor do FMH, em 18.12.2014.

¹⁸⁵ Informação verbal obtida via telefone, com o gestor do FMH, em 27.07.2015.

¹⁸⁶ Informação verbal obtida via telefone, com o gestor do FMH, em 27.07.2015.

Essas informações também podem indicar que a gestão municipal convocou a 11ª Reunião Ordinária do CFMH porque tinha interesse em aprovar pontos específicos, como os critérios do PMCMV (a Portaria n. 595, de 18.12.2013, do Ministério das Cidades, em seu subitem “5.10” determina ao município apresentar ao Conselho a relação de candidatos a beneficiários, antes de enviá-la às instituições financeiras), mas não demonstrou iniciativa em efetivar os critérios aprovados, o que obriga uma nova discussão na reunião subsequente. O longo intervalo para realizar esta nova reunião pode ser uma estratégia tanto para esvaziar ainda mais o CFMH como para criar condições mais favoráveis à aprovação de critérios do interesse da Administração Municipal. No entanto, a ausência da Ata e das Resoluções não fornece evidências que confirmem ou neguem esses indícios.

6.1.2 Ação dos conselheiros representantes da sociedade civil em defesa da efetividade deliberativa do conselho e em defesa da moradia

Em diversos momentos desta pesquisa foi possível observar a ação de conselheiros para que o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Salvador cumprisse o seu papel de fórum em defesa de políticas de habitação de interesse social, sinalizando possibilidades de sua efetividade deliberativa, de constituição de um espaço de deliberação pública assemelhado àqueles discutidos por autores como Bohman (2009), Dryzek (2000), Faria (2000) ou Gutmann e Thompson (2004). Em outros momentos, também se percebe que o CFMH não recebeu a importância devida por parte da gestão municipal e, em contraponto, não se verifica uma ação mais abrangente em sua defesa por parte de representantes dos movimentos sociais que lutam por moradia.

Na primeira fase do CFMH, e confirmando ser este um dos seus principais motivos de instalação (DONAGHY, 2013), a questão central em discussão era a apresentação de projetos para a captação de recursos junto ao FNHIS. Nesse momento, a ação dos representantes dos movimentos sociais de moradia visava basicamente assegurar a inclusão de projetos que pudessem receber recursos federais para habitação de interesse social. A relevância de tal fato se evidencia quando a 1ª Reunião Extraordinária do CFMH (15.05.2007) delibera que qualquer conselheiro poderia apresentar proposta para captar recursos junto ao Ministério das

Cidades, desde que tenha viabilidade técnica e institucional e seja aprovada pelo Conselho, pois o objetivo da SEHAB era apresentar o maior número de projetos.¹⁸⁷

Essa possibilidade dava maior poder à entidade representada pelos conselheiros, mas também gerava conflitos e explica porque entidades representadas no CFMH rejeitavam ou dificultavam a inclusão de novas entidades representativas dos movimentos de moradia, como foi constatado em entrevistas com representantes da Conam, da ATDSTS e do MSTB, vistas aqui.¹⁸⁸

Existem evidências de que a convivência entre as entidades no CFMH não é sempre pacífica, pois representam interesses diversificados, inclusive de partidos políticos. Parte desses conflitos foi relatada por conselheira escolhida para representar a ATDSTS no Conselho da Cidade,¹⁸⁹ que questionou o monopólio da representação dos movimentos de moradia por quatro entidades nacionais e explicitou as divergências e disputas entre as entidades que representam os movimentos de luta por moradia junto aos diversos fóruns deliberativos ligados à questão habitacional. Por fim, a conselheira opina sobre as consequências dessas disputas para o movimento de luta por moradia:

[...] então eu acho que o maior defeito do Conselho é ser concentrado em poucas entidades, que não permitem a entrada de outras entidades. A sociedade toda está com problemas e só se resolve o problema de alguns? Porque é claro que eles estão lá só para resolver o problema deles.¹⁹⁰

A divergência entre os diferentes movimentos de moradia espelha diferenças ideológicas entre os movimentos sociais do país e está presente no interior do Conselho de Habitação de Salvador. Essas divergências, no entanto, não foram associadas a possíveis prejuízos para a ação das entidades representadas no CFMH e nem para a luta pela universalização do direito à moradia, mas a disputa pela possibilidade de realizar interesses dos vários grupos ou movimentos não contribui necessariamente para o fortalecimento do Conselho e nem favorece sua efetividade deliberativa.

A ação de conselheiro do MSTB protestando contra a possibilidade de não serem liberados recursos do FNHIS para a produção de novas unidades habitacionais e para a urbanização de ocupações informais, pressionando pelo cumprimento dos critérios

¹⁸⁷ ATA - 1ª Reunião Extraordinária do CFMH/Salvador, 15.05.2007.

¹⁸⁸ Entrevista n. 15, 24.08.2013; Entrevista n. 16, 28.08.2013, e Entrevista n. 25, 20.10.2015.

¹⁸⁹ A ATDSTS é uma dissidência no interior do MSTB. (Entrevista n. 34, 28.10.2015)

¹⁹⁰ Entrevista n. 15, 24.08.2013.

previamente divulgados pelo Ministério das Cidades,¹⁹¹ explicita sua capacidade de intervenção e de proposição junto ao CFMH, de iniciativa do debate, o que pode ter significado em futuras ações e discussões do fórum, reforçando sua possibilidade de igualdade deliberativa. Além disso, o conselheiro defende o reforço da capacidade deliberativa do Conselho, para que esta não seja transferida para outra esfera de governo, para que sejam assegurados recursos para a universalização da habitação social mediante investimentos em habitação e urbanização de assentamentos informais. Enfim, são tentativas de assegurar maior poder ao CFMH, de criar possibilidades para que o fórum possa apresentar alguma efetividade deliberativa.

Os documentos analisados revelam que os conselheiros indicados pela sociedade civil, mesmo aqueles não ligados aos movimentos de moradia, podem contribuir para que o CFMH ganhe visibilidade política e aumente sua importância como fórum deliberativo. Exemplo dessas contribuições foi a intervenção de representante do Sindicato dos Engenheiros (Senge) questionando a demolição do antigo Clube Português,¹⁹² ou do representante do Instituto dos Arquitetos do Brasil, que propôs ao Conselho definir os projetos de habitação que deveriam ser beneficiados pelo FNHIS, aumentando as possibilidades de melhor aplicar os recursos para atender às demandas locais, melhor conhecidas pelos conselheiros, do que transferir essa deliberação para os fóruns do governo federal.¹⁹³

A importância da participação dos representantes da sociedade civil no Conselho de Habitação, em especial dos movimentos sociais, foi destacada também em entrevista com o Gestor do FMH:

Esse Conselho talvez seja diferenciado. Como a questão habitacional tem movimentos com atuação muito antiga, que tem mobilização grande, então eles têm interesse muito forte de que essas coisas sejam discutidas. Eles efetivamente, a todo momento, estão propondo coisas, estão indagando, questionando, às vezes acaba polarizando as reuniões porque eles acabam solicitando determinada coisa e a gente tem que esclarecer determinados aspectos. Em função desse forte interesse deles em ver a coisa acontecer.¹⁹⁴

Na segunda fase de atuação do CFMH, após a saída da Secretária Ângela Gordilho, em 2008, podem ser notadas algumas mudanças na atuação dos conselheiros da sociedade civil. A pesquisa de Donaghy (2013) indica que houve para os movimentos de moradia a interrupção

¹⁹¹ ATA – 2ª Reunião Ordinária CFMH/Salvador, 03.09.2007.

¹⁹² ATA – 3ª Reunião Ordinária CFMH/Salvador, 24.01.2008.

¹⁹³ ATA – Reunião Extraordinária do CFMH/Salvador, 22.02.2008.

¹⁹⁴ Entrevista n. 13, 30.07.2013.

de um canal até então existente, devido à reconhecida atuação da ex-Secretária como pesquisadora em questões urbanas e de habitação social, o que fortalecia seus vínculos com os movimentos sociais. A esse respeito, em entrevista com servidor do Setor de Aplicação de Instrumentos de Política Urbana, da Secretaria Municipal de Urbanismo e Transporte, este destaca sobre a gestão da Secretária alguns aspectos:

[...] Ela realmente contribuiu, houve toda uma convergência da política municipal de habitação de interesse social com a política nacional de habitação de interesse social, que ela conhecia muito bem. De fato houve ali modificações interessantes e essas modificações tomadas dentro do âmbito que tinha muitas interfaces com os movimentos sociais. Ela tinha essa proposta. Então, acho que ali tinha essa interface maior com a sociedade civil, com os movimentos sociais.¹⁹⁵

A liderança da ex-Secretária de Habitação foi apontada pela Coordenadora de Habitação, da SINDEC, que também é conselheira do FMH: “Como programa de governo, nunca vi aqui em Salvador uma política municipal de habitação forte, a não ser quando Ângela Gordilho esteve aqui.”¹⁹⁶

A nomeação de Secretário de Habitação com vinculações com o mercado imobiliário (ANTÔNIO, 2010; DONAGHY, 2013; PIRES, 2010) também pode ser um fator que gerou o esvaziamento do Conselho, a interrupção de suas reuniões, e afastou os movimentos de luta por moradia, favorecendo uma alteração em sua estratégia para a ocupação de prédios e terrenos vazios, um meio de protesto e pressão que poderia facilitar negociações com gestores das três esferas de governo. (DONAGHY, 2013)

Entrevistas com conselheiros de habitação e com representantes da gestão municipal também apontaram um afastamento e certo desinteresse dos movimentos de moradia em relação à atuação do CFMH, no seu segundo mandato. Esse quadro se intensificou com a extinção da Secretaria de Habitação e sua substituição por uma Secretaria mais ampla. Para um dos entrevistados, uma das razões da desmobilização desses conselheiros também seria a implementação do PMCMV:¹⁹⁷

No início do governo João Henrique tivemos algumas manifestações, mas não funcionávamos aqui, e sim na Praça da Sé. Como lá era muito próximo da Prefeitura, então eles estavam na Prefeitura e iam na Secretaria. Mas ultimamente não tem ocorrido esse tipo de manifestação.

[...]

Ultimamente tem algum tempo que não se vê manifestações. Talvez o

¹⁹⁵ Entrevista n. 06, 13.03.2013.

¹⁹⁶ Entrevista n. 14, 09.08.2013.

¹⁹⁷ Entrevista n. 13, 30.07.2013.

PMCMV tenha influenciado.¹⁹⁸

Para uma conselheira do CFMH, que representa a SINDEC, houve esvaziamento do Conselho após a troca de Secretários: “Depois que Ângela Gordilho saiu e entrou uma nova gestão o movimento ficou um pouco parado e não exigia muito do Conselho. Tinha reuniões que não tinham quórum, que tinha que remarcar”.¹⁹⁹ Na avaliação da conselheira, até mesmo em momentos de suspensão das reuniões do Conselho há pouca pressão das entidades que representam os movimentos de moradia e de sem-teto:

Você acredita que tem muito pouca pressão? Que a pressão é mais nossa, dos técnicos? Nós estamos pressionando o poder público para voltar [as reuniões], mas não vejo uma pressão muito grande do movimento. Não tem uma pressão forte. Na esfera municipal essa pressão não chegou ainda não. Não sei se é porque o Concidades, estadual, está forte e está suprimindo essa demanda deles. Ele têm uma Câmara de Habitação. Eles têm uma Câmara que é o GT Cadastro, que discute muito o PMCMV também.²⁰⁰

Essas afirmações podem ser válidas para anos mais recentes, mas contrariam a constatação de Donaghy (2013), para quem houve mobilizações e ocupações dos movimentos sem-teto pressionando pela reativação do CFMH, por volta de 2008. A pesquisadora constatou que movimentos de moradia, como o Movimento dos Sem-Teto de Salvador (MSTS), fundado em 2003, à época da sua pesquisa tinha como principal estratégia a ocupação de terras e prédios vazios, tanto que, no outono de 2008, a pesquisa constatou que o MSTS tinha 22 ocupações, em sua maioria em prédios vazios e abandonados nas proximidades do centro da cidade. Outro movimento, a União por Moradia Popular – Bahia (UMP-BA), filiada à UNMP, pressionou pela criação do conselho municipal de habitação e “[...] was the primary force behind the creation of the housing council in Salvador”. (DONAGHY, 2013, p. 91)²⁰¹ Mesmo assim, a UNMP utilizava estratégias semelhantes ao MSTS, realizando protestos, negociações e ocupando terras onde depois seriam implementados projetos de autoconstrução com recursos federais e municipais.²⁰²

Já vimos neste estudo que, em Belo Horizonte, Santo André e na cidade de São Paulo, a confiança e participação da sociedade civil no conselho municipal de habitação, bem como o seu comprometimento, eram muito maiores, o que refletia no compromisso da sociedade

¹⁹⁸ Entrevista n. 13, 30.07.2013.

¹⁹⁹ Entrevista n. 14, 09.08.2013.

²⁰⁰ Entrevista n. 14, 09.08.2013.

²⁰¹ Foi a principal força política por trás da criação do conselho municipal de habitação. Tradução nossa.

²⁰² Uma avaliação da trajetória do movimento dos sem-teto de Salvador pode ser encontrada em Cloux (2008).

política, que atribuía maiores responsabilidades aos seus respectivos conselhos e acatavam muitas das suas deliberações.

No caso do CFMH, explicações para uma pressão menos intensa pelos movimentos de luta por moradia podem ser vistas em entrevistas com seus representantes. A conselheira da UNMP foi direta ao afirmar que: “A gente também tem muita frente, acaba que deixa de lado um Conselho que não tem recursos, e a gente tem que priorizar aquilo que nosso segmento tem um pouco de condição de agir.”²⁰³ O paradoxo de um Conselho que gere um Fundo sem recursos foi assinalado pela Conselheira: “É que se não tivesse dinheiro a gente não ia precisar fazer nada, ficar reunindo um conselho que não tinha dinheiro.”²⁰⁴

O representante do MSTB, que é contrário à participação nos conselhos gestores, justifica sua posição da seguinte maneira: “O que a gente percebe, na verdade, [é que] esse conselho, apesar de ser um avanço, porque bota a sociedade civil para participar, na verdade tem assumido o papel de engessar os movimentos sociais.”²⁰⁵ Ele também considera que o conselho gestor não permite à sociedade de fato influenciar a produção de políticas públicas, mas apenas “referendar a política pública produzida pela Prefeitura”. Além disso, afirma que a maioria dos movimentos de moradia de Salvador estão cooptados pelo governo do estado ou pela Prefeitura.²⁰⁶

Donaghy (2013) ressaltou o caráter conservador da sociedade política hegemonicamente dominante na Bahia e, especificamente, em Salvador, aspecto já tratado neste estudo, e destacou a necessidade de que a sociedade civil se engajasse num processo ao mesmo tempo de protesto e de negociação para que os gestores municipais se comprometessem com o mandato do conselho de habitação.

Para a autora, nas reuniões do CFMH de Salvador, o teor das discussões girava sobre o papel do governo municipal como uma ponte para acesso aos recursos federais destinados à habitação. Além disso, e até mais grave, alguns membros dos movimentos de moradia apresentavam propostas para projetos habitacionais que viriam a beneficiar apenas aos seus filiados, o que explica o critério, aqui criticado como corporativo, que tentou incluir como beneficiários do PMCMV preferencialmente candidatos ligados aos movimentos com assento no CFMH.

Of the 20 projects forwarded to the federal level, the Ministry of Cities

²⁰³ Entrevista n. 35, 03.11.2015.

²⁰⁴ Entrevista n. 35, 03.11.2015.

²⁰⁵ Entrevista n. 25, 20.10.2015.

²⁰⁶ Entrevista n. 25, 20.10.2015.

approved only one project for R\$ 1 million. **In the end, federal officials rather than municipal government, civil society, or the council decided on which project should receive priority.** (DONAGHY, 2013, p. 95 – grifos nossos)²⁰⁷

Esse último aspecto indica que o conselho gestor não assegurou seu caráter de fórum deliberativo sobre as políticas habitacionais do município, de espaço político-democrático, onde as diferentes vozes da cidade poderiam ser ouvidas, mas se reduzia aos poucos a mero aparato burocrático a solicitar recursos da esfera federal. Depois serve como espaço de disputa de interesses corporativos de determinados movimentos sociais, o que pode prejudicar os demais necessitados de uma política habitacional de interesse social. Por fim, a sociedade civil, especialmente os movimentos sociais representados naquele fórum, perde a oportunidade de definir quais seriam as suas prioridades dentre tantos problemas relacionados à moradia.

O papel predominante do CFMH como canal de acesso aos recursos federais destinados à habitação de interesse social permaneceu em seu segundo mandato, embora com mudanças para acompanhar os programas federais de moradia. Se, na sua primeira fase, o principal papel do CFMH era a aprovação de projetos para captação de recursos junto ao FNHIS, com a criação do PMCMV, em 2009, as discussões no interior do Conselho passaram a se concentrar em torno desse Programa.

Nessa segunda fase do CFMH um dos temas dominantes foi a avaliação dos critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do PMCMV, mas também se discutiu propostas como a do conselheiro representante do MSTs, no sentido de aprovar parceria entre o Município de Salvador e o Governo do Estado para viabilização do projeto de urbanização da Vila Metrô.²⁰⁸ Era mais uma tentativa de representantes do movimento sem-teto para fazer do Conselho de Habitação um espaço para discussão e aprovação de questões que viabilizassem a universalização da moradia de interesse social, cumprindo suas atribuições e apontando caminhos para sua efetividade.

A grande polêmica nessa reunião foi causada pela existência de três propostas para os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do PMCMV: da Prefeitura, de conselheira da Sedur (governo do estado) e uma proposta do MSTs. Novamente se nota a

²⁰⁷ Dos 20 projetos encaminhados para o governo federal, o Ministério das Cidades aprovou apenas um projeto, no valor de R\$ 1 milhão. No final, autoridades federais, invés de o governo municipal, a sociedade civil ou o conselho de habitação, decidiram qual projeto deveria ser priorizado. Tradução nossa.

²⁰⁸ ATA – 6ª Reunião Ordinária/CFMH, 17.06.2010.

atuação do MSTs, demonstrando a capacidade propositiva dos conselheiros da sociedade civil, sua capacidade de intervenção no fórum de habitação, o que poderia resultar em mais dinamismo ao Conselho, se outras condições também fossem atendidas. A aprovação da proposta de representante do governo do estado, após retirada das outras duas, também pode sinalizar a capacidade de articulação dos movimentos de moradia, que também participaram da Comissão Especial que fez a análise e definição da sistemática de aplicação dos critérios locais.²⁰⁹

A polêmica no interior do CFMH em relação aos critérios do PMCMV também revela, além da predominância do tema, as divergências em seu interior e as articulações entre representantes de movimentos de moradia e o governo do estado, no campo de oposição ao prefeito João Henrique Carneiro. Uma conselheira que representa a Coordenação de Habitação da Prefeitura de Salvador aponta esse alinhamento entre conselheiros de movimentos de moradia e o governo do estado da Bahia, do PT, que teriam atuado conjuntamente no Conselho Municipal de Habitação com a intenção de aprovar proposta de critérios para o PMCMV pactuada com o governo estadual, que poderia beneficiar cadastrados ligados a movimentos de moradia no momento do sorteio das casas construídas pelo Programa:

[...] A proposta que o Poder Público [municipal] lançou foi vetada, não conseguiu ser aprovada. O Conselho aprovou sua própria proposta, mas aí tinha muito uma questão política por trás disso, porque o Governo do Estado tinha uma proposta e já tinha um acordo com os movimentos sociais, de uma cota inclusive para os movimentos sociais.²¹⁰

Em outro momento a Conselheira reafirma essa articulação no interior do CFMH, que reflete articulações políticas entre alguns movimentos de moradia e o governo do estado, que se opõem à gestão municipal: “Os movimentos de moradia estão mobilizados muito em torno do Estado, em termos de reivindicação. Tem deixado a Prefeitura um pouco de lado.”²¹¹ Essa polêmica sobre a aprovação dos critérios do PMCMV também foi destacada pelo Gestor do Fundo Municipal de Habitação: “Na época da definição dos critérios do PMCMV essa, talvez, tenha sido uma das reuniões mais polêmicas. Porque o município apresentou uma proposta, um conselheiro do movimento social apresentou outra, o governo do Estado apresentou outra

²⁰⁹ ATA – 6ª Reunião Ordinária/CFMH, 17.06.2010.

²¹⁰ Entrevista n. 14, 09.08.2013.

²¹¹ Entrevista n. 14, 09.08.2013.

[...].²¹²

O embate sobre os critérios do PMCMV também evidenciou divergências e disputas pelo poder e por recursos públicos entre os movimentos de moradia de Salvador, representados ou não no CFMH. A integrante de um dos movimentos não representados no CFMH, a Associação de Trabalhadores Desempregados e Sem-Teto de Salvador (ATDSTS), questionou a tentativa de monopólio da representação dos movimentos de moradia nos conselhos gestores pelas entidades acima e reivindicou o direito de representação conquistado pela ATDSTS:

Para estar nessa cadeira [do Conselho da Cidade] eu tive que brigar, uma briga durante uma semana em uma Conferência em que eu sofri muito. Eu percebo que lá eles ficam muito interessados, porque quem tem cadeira no Conselho tem direito de levar a lista com os associados das entidades para receber o benefício da casa [do PMCMV].²¹³

Outro entrevistado, do MSTB, ligado ao Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), também denunciou tentativas de exclusão do MSTB tanto do Conselho Estadual das Cidades quanto no Conselho do Município (Concidade):

A gente eles deixaram de fora porque a gente foi lá e disputou uma chapa para eleição no Conselho Estadual. E depois que terminou [a Conferência], eles chamaram a gente para participar, nós dissemos não, nós fomos derrotados, não queremos participar.²¹⁴

A ação dos conselheiros do CFMH representando a sociedade civil foi constatada em outras reuniões, quando voltaram a criticar a ausência de recursos orçamentários para o Fundo Municipal de Habitação, fato que dificulta a universalização do acesso à moradia de interesse social em Salvador e cria barreiras a uma atuação mais ampla do Conselho.²¹⁵ Outro tema muito polêmico foi a discussão da proposta de conselheira representante da Sedur (governo estadual) de unificação dos cadastros da prefeitura municipal e do governo do estado para indicação dos beneficiários do PMCMV, o que evidenciou as diferenças políticas entre os dois níveis de governo (pois concentra a indicação de beneficiários) e um alinhamento entre alguns representantes dos movimentos de moradia com o grupo político à frente da gestão estadual.²¹⁶

²¹² Entrevista n. 13, 30.07.2013.

²¹³ Entrevista n. 15, 24.08.2013.

²¹⁴ Entrevista n. 25, 20.10.2015.

²¹⁵ ATA – 7ª Reunião Ordinária do CFMH/Salvador, 24.11.2010.

²¹⁶ ATA – 7ª Reunião Ordinária do CFMH/Salvador, 24.11.2010.

Em outros momentos, os conselheiros representando a sociedade civil apresentaram questionamentos e críticas à gestão municipal e também apresentaram reivindicações de moradia, como a encaminhada pelo movimento População de Rua da Bahia.²¹⁷ Representantes do MSTS enfatizaram a necessidade de parceria entre as esferas municipal e estadual para viabilizar projetos, como a urbanização da Vila Metrô, ou apontaram necessidade de reunião para verificar a questão das cotas fixadas para o PMCMV.²¹⁸ São alguns exemplos de busca um papel mais efetivo para o Conselho, mas também se nota a defesa de interesses específicos dos movimentos de moradia, a luta para que os projetos de habitação social se concretizassem, os problemas fossem resolvidos, para assegurar maior poder decisório ao Conselho e recursos para o Fundo Municipal de Habitação.

Alguns entraves para a efetividade deliberativa do CFMH resultam do descaso da gestão municipal em disponibilizar recursos para a implantação de uma política de habitação social e em repassar o controle da sua aplicação para o Conselho, além da centralização dos recursos de moradia na esfera federal, que desse modo determina indiretamente quais programas serão executados em nível local.

A atuação dos conselheiros representando a sociedade civil também apresenta contradições, como a defesa pelo conselheiro representante do MSTS da exclusão dos ocupantes de empreendimentos do PMCMV das listas de beneficiários a serem encaminhadas à CEF pela Prefeitura.²¹⁹ Aqui um representante do movimento sem-teto coloca-se contra outros movimentos de ocupação de moradias, inclusive propondo medidas punitivas para os possíveis ocupantes, o que reflete as acirradas disputas pela moradia e o uso dos mecanismos institucionais por um dos movimentos, no caso o MSTS. Esse fato condiz com a afirmação do representante do MSTB de que alguns movimentos de moradia da Bahia “fizeram acordo com o governo do estado para não mais fazer as ocupações. [...] porque os mecanismos de participação já estão garantidos”.²²⁰

Tentativas de reativar o CFMH por parte dos conselheiros que representam os movimentos sociais foram constatadas até o final do segundo mandato do prefeito João Henrique Carneiro, mesmo em cenário de desgaste da gestão municipal e de esvaziamento do Conselho de Habitação. Foi o caso de proposta da representante da UNMP para convocação extraordinária da 1ª Conferência Municipal de Habitação, além de enfatizar a necessidade de

²¹⁷ ATA – 7ª Reunião Ordinária do CFMH/Salvador, 24.11.2010.

²¹⁸ ATA – 8ª Reunião Ordinária do CFMH/Salvador, 07.04.2011.

²¹⁹ ATA – Reunião Extraordinária do CFMH/Salvador, 14.09.2011.

²²⁰ Entrevista n. 25, 20.10.2015.

liberação de recursos para o FMH.²²¹

A proposta da UNMP poderia representar um ponto alto na atuação do CFMH, um espaço para a ação dos movimentos de moradia, uma possibilidade de ampliar a atuação do Conselho, de discussão mais profunda das graves questões de moradia que afligem a população pobre de Salvador, reforçando o potencial deliberativo do fórum gestor das políticas de moradia, incorporando outra instância participativa ainda mais ampla que é a Conferência de Habitação. Mas a transição de mandato na gestão municipal, após período de interrupção das reuniões do CFMH por 15 meses, seguido por outro intervalo de 22 meses sem reuniões na gestão do prefeito ACM Neto, tornou inócua a Resolução.

Na terceira fase de atuação do CFMH, na gestão do prefeito ACM Neto, manteve-se o ritmo de esvaziamento do Conselho, com o descumprimento de suas resoluções, a longa interrupção das suas reuniões. A 11ª Reunião Ordinária do CFMH (22.10.2014), por exemplo, rediscutiu os critérios de seleção de beneficiários do PMCMV, mas a Secretaria não implementou a deliberação, ao menos até julho de 2015, decorridos mais nove meses sem previsão de reunião do Conselho.²²²

Essa situação evidencia que a atuação da sociedade civil no intuito de fazer do CFMH uma esfera de deliberação pública, capaz de abordar as questões relativas à moradia de interesse social, exigindo a liberação de recursos próprios do município para desenvolver políticas locais de habitação, não tem sido eficaz. Além disso, há evidências de que os gestores municipais, de diferentes partidos, atuam no sentido de enfraquecer o Conselho de Habitação, seja através da suspensão de suas reuniões, da não liberação de recursos para serem aplicados através do FMH, ou simplesmente pela não implantação de suas resoluções. Assim, o CFMH afasta-se das possibilidades de efetividade deliberativa, cai no imobilismo e sua credibilidade pode ficar comprometida até mesmo para os representantes dos movimentos de moradia e de outros segmentos da sociedade civil.

6.1.3 A influência de interesses do capital imobiliário e da construção civil sobre a deliberação pública e a formulação de políticas municipais de habitação

²²¹ ATA – 10ª Reunião Ordinária do CFMH/Salvador, 03.12.2012.

²²² Informações verbais obtidas junto ao Gestor do Fundo Municipal de Habitação, em 18.12.2014 e 27.07.2015.

A pesquisa realizada junto ao CFMH não revela uma influência interna ostensiva de setores ligados aos interesses do capital imobiliário e da construção civil, mas existem conselheiros representando tanto o Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscom) quanto a Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário da Bahia (Ademi-BA). O primeiro deles chegou a questionar o preço das unidades habitacionais contratadas pelos programas de habitação de interesse social.²²³ Todavia, existem indícios da influência indireta desses interesses, como a nomeação de Secretário de Habitação que tinha ligações com o mercado imobiliário, conforme dados apresentados neste estudo,²²⁴ e que demonstrou seu pouco empenho com o real funcionamento do CFMH, como se constata com a suspensão de algumas de suas reuniões, a sua ausência em outras reuniões, a não implementação de algumas deliberações, gerando esvaziamento do Conselho.

Um Fundo Municipal de Habitação sem recursos orçamentários e um Conselho esvaziado não seriam capazes de atrair maior atenção e uma atuação mais forte de representantes do mercado imobiliário e da construção civil. Esse esvaziamento teve repercussão até mesmo na participação e mobilização dos movimentos de moradia e de sem-teto, apesar de serem os maiores beneficiários de uma ação efetiva do CFMH. Entretanto, veremos que existem outros meios e mecanismos de beneficiar interesses do capital imobiliário e da construção civil, e que não descartam o enfraquecimento do CFMH, a exemplo de políticas urbanas desenvolvidas pela Prefeitura Municipal de Salvador, em prejuízo de investimentos em habitação de interesse social.

Esse aspecto é mais evidente na segunda fase do CFMH, que coincide com o segundo mandato do Prefeito João Henrique Carneiro (2009-2012). Gordilho Souza (2008, p. 434) aponta, a partir de 2007, um retorno intensivo do capital imobiliário na construção da cidade, com “[...] muitos lançamentos imobiliários nos vazios remanescentes de Salvador, sobretudo ao longo da Avenida Paralela, Avenida Waldemar Falcão e Orla Atlântica”, o que coincide com o crescente investimento em habitação de interesse social. Em 2008 foi aprovada a Lei Municipal n. 7.400, que trata do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU 2007, que incentivou o crescimento imobiliário dos últimos anos, facilitou a rápida liberação de alvarás para os novos empreendimentos, além de ampliar as possibilidades de novas construções. Aliados ao “vigoroso investimento no setor da construção”, a pesquisadora

²²³ ATA – Reunião Extraordinária do CFMH/Salvador, 22.02.2008.

²²⁴ Antônio, 2010; Donaghy, 2013; Pires, 2010.

constata a intensificação dos processos de verticalização e densificação, agravamento da exclusão urbanística e precarização do ambiente urbano construído.

Nesse contexto, Carvalho (2013) analisa a difusão de um padrão de governança centrado na busca de uma “competitividade urbana” que resultou no abandono de funções tradicionais do Estado, em especial a gestão e o planejamento urbano, favorecendo a consolidação da lógica do capital imobiliário sobre a estrutura das cidades e sobre a vida dos seus habitantes. Essa lógica de gestão pode ter influenciado a extinção da Secretaria Municipal de Habitação e o subsequente processo de enfraquecimento do CFMH de Salvador e de outros mecanismos participativos criados em anos recentes, como o Conselho da Cidade, algo que justifica o aprofundamento das pesquisas.

Para a autora, o capital imobiliário vem ocupando um crescente protagonismo no desenvolvimento das grandes cidades brasileiras, favorecido pelo abandono, por parte do Estado, de suas atribuições de planejamento e gestão urbana e metropolitana, transferidas para atores privados. Dentre os casos estudados está “o caso extremo de Salvador” (CARVALHO, 2013, p. 555), onde se observou o crescimento do poder de coalizão de interesses privados sobre o desenvolvimento da cidade, estreitando os laços com o poder local nos últimos anos. Esse fato pode ajudar a melhor compreender o enfraquecimento do CFMH, a ausência de suas reuniões, a inexistência de recursos orçamentários para investir em habitação de interesse social.

Essa articulação entre interesses do capital imobiliário e poder local também se revela em medidas como a aprovação do PDDU de 2004, “gestado e orientado para os interesses do mercado imobiliário” (CARVALHO, 2013, p. 555), analisada por Mac-Allister da Silva e Fadul (2012), que depois foi revisado também sem participação da sociedade, visando incrementar o aproveitamento do solo e aumentar a segregação socioespacial; (CARVALHO; PEREIRA, 2014) o lançamento, pela Prefeitura Municipal de Salvador, no início de 2010, de um conjunto de projetos desarticulados, “doados” por empresas do setor imobiliário, mas apresentados como um “planejamento estratégico” de intervenções para direcionar o desenvolvimento da cidade.

A instituição das Transferências do Direito de Construir (Transcons), também é vista como sintomática desse processo de articulação entre o poder público e os interesses do capital imobiliário, pois representou um processo de flexibilização e desrespeito às normas de uso do solo e construção que somente favoreceu tais interesses. Além disso, há denúncias de

envolvimento do então Secretário Municipal de Habitação e Presidente do CFMH com irregularidades nas negociações dessas Transcons.²²⁵

Dentre outros casos emblemáticos, Carvalho (2013) aponta o convênio realizado, em 2009, entre a Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo do Município de Salvador (Sucom) e a Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário da Bahia (Ademi),²²⁶ ampliando explicitamente a articulação entre o poder local e o capital imobiliário. No início de 2010, o Prefeito lançou o Projeto Salvador Capital Mundial, que tinha grande interesse do mercado imobiliário, assim como a aprovação, em junho do mesmo ano, da nova Lei de Ocupação, Ordenamento e Uso do Solo, que alterava dispositivos do PDDU, permitia a construção em áreas de proteção ambiental e na orla, além de reduzir a representatividade da sociedade civil em fóruns participativos como os conselhos da Cidade e do Meio Ambiente. Até a composição do Conselho da Cidade teria sido alterada para favorecer os interesses do capital imobiliário.²²⁷

Por fim, no último ano de mandato do Prefeito (2012), foi lançado o polêmico projeto de revitalização e “humanização” do centro antigo (Santa Tereza) e apresentado um conjunto de projetos que legalizavam ou institucionalizavam as transformações urbanísticas tentadas ao longo da sua gestão. (CARVALHO, 2013)²²⁸ Desnecessário dizer que esses projetos foram apresentados sem qualquer publicidade ou discussão com a sociedade civil, a exemplo de muitos outros já comentados, e mesmo assim foram aprovados pela Câmara de Vereadores.

A exemplo de Gordilho Souza (2008), Carvalho e Pereira (2012), Carvalho (2013), o urbanista e Chefe do Setor de Aplicação de Instrumentos de Política Urbana, da Secretaria Municipal de Urbanismo e Transporte de Salvador, analisa que:

Hoje está sendo cada vez mais comum que a iniciativa privada projete intervenções físicas na cidade e repasse esses projetos para o poder público, que muitas vezes encampa esses projetos. Um caso emblemático foi o da requalificação de Itapagipe, que foi um projeto vindo da iniciativa privada, e que na época o Secretário era o Sr. [...], da SEDHAM, que por certo tempo foi encampado como se fosse um projeto da iniciativa municipal.

²²⁵ O Blog de Josias Pires noticiava, em 25.08.2010, que o ex-Secretário Municipal de Habitação estava envolvido na “farra das Transcons”, em sua gestão. (PIRES, 2010) Em 14.08.2010, o sítio do Jornal A Tarde, noticiava que o documento que legitimava a utilização das Transcons contrariava a Lei do PDDU aprovada em 2008. Além disso, a matéria informava que uma ex-Secretária Municipal de Planejamento de Salvador denunciava a existência da “máfia das Transcons”, que teria causado prejuízos ao município de mais de R\$ 500 milhões com o não pagamento das outorgas. (MÁFIA, 2010) Todavia, a ex-Secretária foi condenada, pelo Tribunal de Justiça da Bahia, a quatro anos de detenção, por difamação, por não ter apresentado provas de sua denúncia. (EX-SECRETÁRIA, 2013)

²²⁶ Que possui assento no CFMH, como demonstrado.

²²⁷ Entrevista n. 06, 13.03.2013.

²²⁸ Essa questão também pode ser aprofundada em Carvalho e Pereira (2012).

[...]

Os projetos que tenho acompanhado, oferecidos pela iniciativa privada sob alegação que o poder público não tem capacidade de planejamento, capacidade de intervenção, são projetos pensados de forma extremamente pontual, e que não mensuram ou dimensionam os seus impactos na cidade toda.²²⁹

O entrevistado cita ainda a existência de outros projetos pontuais, promovidos ou pensados pela iniciativa privada, aceitos sob diversas justificativas, como a ausência de capacidade de planejamento pelo poder municipal, ou que sua falta de capacidade financeira para investimentos justifica a aceitação de “contribuições” de setores do capital imobiliário e da construção civil. Em sua opinião: “Como esses projetos são pensados do ponto de vista individual, eles de fato não são bons do ponto de vista urbanístico, porque não são pensados em termos de impacto para a cidade. Não há um pensamento amplo, da cidade como um todo.”²³⁰

Carvalho e Pereira (2014) também enfatizam o protagonismo contemporâneo do capital imobiliário no crescimento das principais cidades brasileiras, as chamadas metrópoles. Essas metrópoles, dentre as quais Salvador, mesmo que experimentem um descenso demográfico, se expandem em direção às bordas e ao “periurbano”, ao mesmo tempo em que se observa o empobrecimento ou a deterioração das áreas centrais. Outra característica dessas metrópoles é a modernização excludente e a prevalência de interesses do capital imobiliário, o que fez de Salvador uma cidade, ao mesmo tempo, “moderna”, “tradicional” e “precária”. (CARVALHO; PEREIRA, 2014, p. 60) Para os autores, o crescimento econômico do Brasil nos últimos anos se refletiu no mercado imobiliário e isso fez ressurgir no país e em Salvador um “novo protagonismo” do capital imobiliário em sua dinâmica urbana e metropolitana.

Já destacamos que os autores apontam um aumento do poder de coalizão dos interesses privados no crescimento da cidade, uma forte articulação com o poder local que, por sua vez, desarticula suas equipes técnicas, desvaloriza sua estrutura burocrática e abandona o primado da esfera pública. Não por acaso, discutimos neste estudo a desarticulação da Secretaria Municipal de Habitação, a ausência de orçamento do FMH e a falta de efetividade do seu Conselho, o que tem relação indireta com a forte atuação de setores do capital imobiliário e da construção civil.

Para Carvalho e Pereira (2014), essas medidas significam a continuidade de um

²²⁹ Entrevista n. 6, 13.03.2013. Optamos por omitir o nome do Secretário Municipal.

²³⁰ Entrevista n. 6, 13.03.2013.

relacionamento entre sociedade política e sociedade civil marcada pelo autoritarismo, pela falta de transparência, pela prevalência de interesses privados, que nem mesmo os protestos isolados e iniciativas da sociedade civil como o Movimento Vozes de Salvador, o Movimento Desocupa, conseguem reverter. Nesse contexto, um fórum de participação social como o Conselho Municipal de Habitação, controlado e debilitado pela gestão municipal, desacreditado para os movimentos sociais de moradia, tem poucas chances de ser um canal de democratização das políticas públicas.

A influência do capital imobiliário sobre a gestão municipal e a política urbana de Salvador também indica a ausência de efetividade deliberativa do seu Conselho de Habitação, da sua pouca expressividade como fórum deliberativo. As atas, resoluções e entrevistas analisadas aqui não explicitam uma ação incisiva do capital imobiliário nas discussões do Conselho de Habitação, ao contrário do que Donaghy (2013) observou no município de São Paulo, não sendo evidentes nem convergências e nem embates entre os interesses do capital imobiliário e os interesses dos movimentos de moradia.

Isso não significa um fato positivo para o Conselho, ao contrário, mostra que o fórum é desprestigiado enquanto mecanismo de deliberação sobre as políticas públicas, sobretudo a habitação de interesse social, pois tanto a gestão municipal transfere decisões importantes sobre a política urbana para outras esferas da administração, como os empresários do setor imobiliário e da construção civil optam por outros meios e mecanismos de deliberação, mais ou menos lícitos ou transparentes. Nem mesmo para os movimentos de moradia o Conselho de Habitação mantém-se como principal canal de reivindicações, como abordamos aqui.

O conselheiro que representa o Sinduscon junto ao CFMH revelou em entrevista sua opinião sobre o papel desse fórum. Primeiro ele aponta algo que já discutimos e que também foi criticado pela conselheira da UNMP, a ausência de recursos orçamentários no Fundo Municipal de Habitação: “Na verdade, não destaco nada, porque o Conselho é de um Fundo, e por ser o Conselho de um Fundo, ele teria mais impacto se o Fundo tivesse recursos, que pudesse decidir ali o destino dos recursos.”²³¹ Para o conselheiro, o papel do CFMH deveria se restringir à gestão do FMH, não cabendo a ele discutir questões habitacionais (contrariando o previsto em seu Regimento):

Como não tem recursos, a gente fica muitas vezes debatendo políticas habitacionais que eventualmente seriam executadas não através do Fundo, mas através de outros programas habitacionais que não têm nada a ver com o Fundo, tem a ver com o assunto habitação, com a cidade, mas não com o

²³¹ Entrevista n. 36, 04.11.2015.

Fundo.²³²

Nesse caso, o CFMH perderia ainda mais espaço e não discutiria sequer os projetos apresentados ao FNHIS ou questões ligadas ao PMCMV. É uma visão estritamente burocrática do Conselho, se restringir à aprovação de prestação de contas, o que não condiz com o seu Regimento e com o seu processo de implantação.

Dentre as soluções para o problema habitacional de Salvador, o conselheiro propõe a liberação de recursos orçamentários do estado e do município, em complementação aos recursos federais, visto como um meio para ampliar os investimentos em habitação social e assegurar os lucros de construtores e incorporadores: “A falta de produção de habitação para essa população [de baixa renda] hoje, basicamente, é pela inviabilidade da conta entre custo de produzir e capacidade de pagar dessa população.”²³³

O representante do Sinduscon considera como melhor medida para sanar o deficit habitacional de Salvador, tanto qualitativo quanto quantitativo, a produção de novas unidades habitacionais, algo defendido pelo Sinduscon no Conselho de Habitação de São Paulo (DONAGHY, 2013), tanto que questiona os custos e benefícios dos investimentos em requalificação urbana nos assentamentos subnormais de Salvador. Visão similar, sobre a produção de novas U.H., foi defendida pelo conselheiro representando a Ademi-BA no CFMH.²³⁴

É a lógica do capital imobiliário: “E o mercado trata naquilo que a equação preço menos custos dá maior do que zero! Pelo menos na expectativa.”²³⁵ Para isso vale utilizar recursos públicos para reduzir o preço de venda dos imóveis, como ocorre no PMCMV, reduzir os programas de requalificação urbana, investir em novas unidades habitacionais (a maioria nas periferias), assegurar o lucro dos investidores. Esse debate não ocorreu no CFMH certamente devido à falta de recursos orçamentários sobre os quais deliberar.

O representante da Ademi-BA apontou como maior problema habitacional de Salvador a falta de áreas para a construção de novos projetos de habitação de interesse social. A solução para o deficit habitacional da cidade estaria em programas como o PMCMV, na expectativa que o lançamento da faixa 1,5 desse Programa pudesse “[...] fazer com que mais *players* entrem dentro desse mercado e aí a gente consiga realizar um pouco mais nesse sentido, que é

²³² Entrevista n. 36, 04.11.2015.

²³³ Entrevista n. 36, 04.11.2015.

²³⁴ Entrevista n. 44, 25.11.2015.

²³⁵ Entrevista n. 36, 04.11.2015.

estar ainda de alguma forma girando esse mercado.”²³⁶ O conselheiro criticou o pequeno número de reuniões do CFMH, a rotatividade dos conselheiros que representam a gestão pública, como fatores que geram falta de comprometimento com o Conselho e levam ao seu esvaziamento.

Sabemos das diferenças em termos de participação da sociedade civil em São Paulo comparada com Salvador, o que contribui com a menor participação no CFMH e com o papel que ele [não] assume, fato agravado pelo viés autoritário das administrações no estado e na prefeitura por longo período e que ainda tem marcas em sua gestão pública. Há mais um aspecto que enfraquece o Conselho de Habitação de Salvador e que também tem relação com os interesses do capital imobiliário e da construção civil, trata-se da ausência de recursos orçamentários para investimentos em habitação de interesse social.

Vimos neste estudo que a Prefeitura de Salvador não liberou recursos orçamentários específicos para a gestão pelo Fundo Municipal de Habitação, através do CFMH. A principal explicação para este fato seria a ausência de recursos próprios para investimento em habitação social, o que reproduz a dependência da alocação de recursos estaduais e federais para a área, com a conseqüente transferência das decisões para estas esferas.

O Gestor do FMH reafirma essa carência de recursos: “Salvador tem um problema sério de orçamento. A Prefeitura, é público e notório, tem dificuldades de arrecadação, isso tem dificultado muito ações do município para diretamente executar investimentos para atender a essa demanda”.²³⁷ Em outro momento o Gestor reitera que: “Ano a ano o orçamento vai apertando, a cada dia vai apertando, o município tem muita dificuldade de se manter em termos de recursos financeiros [...]”.²³⁸ A Coordenadora de Habitação do município também destacou as dificuldades orçamentárias da área, bem como os entraves burocráticos para a execução dos projetos: “A Prefeitura não tem recursos. Quando chegam [recursos], os entraves acontecem na obra, a Prefeitura não tem dinheiro para aportar isso imediatamente, tem que alterar projeto, a CEF tem que aprovar a alteração”.²³⁹ Além disso, a Coordenadora explicitou a dependência do município de repasses do governo federal:

O município trabalha muito com repasses do Governo Federal. Então se o Governo Federal tem uma política de repasses constantes de recursos para a solução dos problemas vai bem. Agora, no momento que o Governo Federal

²³⁶ Entrevista n. 44, 25.11.2015.

²³⁷ Entrevista n. 13, 30.07.2013.

²³⁸ Idem.

²³⁹ Entrevista n. 14, 09.08.2013.

tirar [os repasses] vai ser difícil para a Prefeitura alocar recursos.²⁴⁰

Não se pode negar a carência de recursos orçamentários dos municípios brasileiros, o que se explica, dentre outras causas, pela centralização da arrecadação tributária na esfera federal. Todavia, vimos aqui alguns projetos urbanísticos desenvolvidos pela Prefeitura de Salvador durante o período de funcionamento do CFMH em que foram alocados recursos públicos municipais, ao mesmo tempo em que supostamente não havia recursos orçamentários para investimentos em habitação de interesse social. Na atual gestão municipal, do Prefeito ACM Neto, pode ser dado outro exemplo de execução de projeto urbano que atende interesses do capital imobiliário e da construção civil, em contraste com a ausência de recursos orçamentários para investimentos na universalização da habitação de interesse social. Trata-se do projeto de requalificação da orla de Salvador, principal obra da atual gestão, estimada em R\$ 111,6 milhões, dos quais R\$ 50 milhões (45% do total) deveriam ser investidos num único e privilegiado bairro, a Barra. (HENRIQUE, 2013)

Se apenas uma parte desses recursos fossem alocados para o Fundo Municipal de Habitação e geridos pelo CFMH certamente o Conselho atrairia maior atenção por parte da gestão municipal, dos movimentos de moradia e sem-teto e, claro, dos representantes dos setores da construção civil e do mercado imobiliário. Assim seriam dadas melhores condições para desempenhar suas funções, para discutir e aprovar políticas de habitação de interesse social, de deliberar sobre onde e quando alocar os recursos, de fiscalizar sua aplicação, enfim de viabilizar suas possibilidades de efetividade deliberativa.

6.1.4 – Influência de políticas públicas de moradia gestadas nas esferas estadual e federal sobre a deliberação dos conselhos de habitação

O último aspecto analisado que afeta a efetividade deliberativa do Conselho de Habitação de Salvador é a influência de políticas públicas gestadas em outras esferas de poder, os governos estadual e federal.

O presente estudo demonstrou que a origem do CFMH está relacionada com a criação do SNHIS e pode ser atribuída à necessidade da gestão municipal de captar recursos federais

²⁴⁰ Entrevista n. 14, 09.08.2013.

para os investimentos em habitação de interesse social, classificando-o entre aqueles conselhos de habitação do tipo *top-down*, criados em todo o Brasil unicamente em razão da exigência federal, como afirmou Donaghy (2013). Essa exigência poderia ser até benéfica para a sociedade civil e para os movimentos de luta pela universalização da moradia de interesse social, pois está baseada num princípio que remete à ampliação da democracia representativa e seria, em seu limite, um meio para criação de fórum para funcionamento de experiências de democracia deliberativa. Porém, na prática, não chega a tanto.

A influência das políticas federais de habitação de interesse social sobre os municípios é notória e inevitável, seja em razão do papel desempenhado pelo Ministério das Cidades, que define políticas gerais para a área, seja em função da centralização de recursos orçamentários na esfera federal, que assim tem capacidade de aprovar e financiar políticas e programas que serão seguidos por estados e municípios. Vimos aqui que o governo federal assumiu maior protagonismo nas políticas urbanas e, em especial, nas políticas de habitação de interesse social, após a aprovação do Estatuto da Cidade (2000), a criação do Ministério das Cidades, em 2003, do SNHIS e outros programas, período em que foram retomados algumas políticas e investimentos que haviam sido deixados de lado. (MARICATO, 2012)

Esse cenário despertou o interesse de gestores municipais e de atores dos movimentos sociais, pois viram aí uma oportunidade para investimentos em habitação de interesse social e para o atendimento da imensa demanda represada durante anos nesse campo. A exigência de gestão democrática para a alocação de recursos orçamentários deu impulso para que fossem valorizados fóruns como as conferências e os conselhos gestores de habitação, sinalizando com possibilidades de funcionamento de espaços deliberativos capazes de abrir a gestão municipal para a participação de setores da sociedade civil. O objetivo aqui é saber até que ponto essa participação conseguiu chegar, se a democracia representativa foi ampliada, se o espaço deliberativo funcionou efetivamente.

No caso do CFMH, observa-se que desde sua primeira fase o principal objetivo era a captação de recursos disponibilizados pelo FNHIS, mediante projetos discutidos e aprovados no interior do Conselho. Todavia, à medida que surgiam dificuldades para a liberação de recursos da esfera federal, sem que a gestão municipal alocasse recursos para a habitação de interesse social, começaram a ficar evidentes as barreiras para a ampliação do papel deliberativo do Conselho, para o seu fortalecimento como fórum capaz de ampliar os limites da democracia representativa. O impulso inicial de criação do Fundo Municipal de Habitação,

do CFMH, de aprovação do Plano Municipal de Habitação de Salvador, em 2008, sinalizando à sociedade civil com novas possibilidades de universalização da moradia de interesse social, logo seria minado pela ausência de recursos orçamentários sobre controle do Fundo e do Conselho de Habitação, pela inexistência de políticas municipais de habitação e até pelo esvaziamento do Conselho.

Em nossa avaliação, o que mais afeta negativamente as chances de efetividade deliberativa do CFMH não é propriamente a influência das políticas federais ou estaduais de habitação, mas a incapacidade ou desinteresse da gestão municipal em alocar recursos orçamentários para o FMH, que assim enfraquece o seu Conselho, que não tem como gerir um “Fundo sem fundos”. (DONAGHY, 2013, p. 114)

Já se sabe que o FMH foi criado na expectativa da alocação de recursos federais, como afirmou o seu Gestor.²⁴¹ Todavia, é obrigação legal da Prefeitura de Salvador alocar recursos orçamentários para o Fundo, conforme sua lei de criação (Lei n.º 6.099/2002), pois tais recursos são essenciais para a implantação de diferentes políticas de habitação de interesse social previstas no Plano. O Gestor do FMH destacou a importância desses recursos para as políticas municipais de habitação: “A Lei que instituiu o Fundo definiu as fontes de recursos que seriam possíveis para o Fundo. Dentre essas fontes, a que talvez pudesse gerar mais impacto seria dotação orçamentária própria do município [...]”²⁴²

O impacto da ausência de recursos próprios do município sobre o funcionamento do Conselho é permanente. Na primeira fase de funcionamento do CFMH, a sua segunda reunião extraordinária foi convocada para aprovar uma solicitação de recursos junto ao FNHIS, no montante de R\$ 42.541.600,00,²⁴³ dos quais somente foram liberados R\$ 40.000,00,²⁴⁴ que depois seriam devolvidos ao FNHIS.²⁴⁵

Essa situação evidencia com precisão o aspecto que se discute aqui. A dependência de recursos orçamentários federais, sem uma alternativa de financiamento com recursos do município, fez com que toda uma série de projetos, envolvendo urbanização de assentamentos precários, aquisição de unidades habitacionais, assistência técnica para habitação de interesse social e requalificação urbana, fosse simplesmente rejeitada pelo FNHIS, em função da liberação anterior de recursos pelo PAC para a construção de novas unidades e urbanização de

²⁴¹ Entrevista n. 13, 30.07.2013.

²⁴² Entrevista n. 13, 30.07.2013.

²⁴³ Resolução n. 2, de 15.05.2007

²⁴⁴ Relatório de Gestão 2007, FMH/Salvador, 30.05.2008.

²⁴⁵ Relatório de Gestão 2010, FMH/Salvador, p. 7, março/2011.

assentamentos em Salvador. É a transferência do poder de decisão da esfera do município para a esfera federal, como alertou Donaghy (2013).

A alternativa para garantir alguma efetividade para o CFMH seria a disponibilidade de recursos orçamentários próprios do município. As afirmações de que inexistem tais recursos, já apresentadas aqui, podem ser contestadas quando se viu que alguns projetos urbanos foram desenvolvidos no período, e em períodos posteriores, nos quais o município alocou recursos próprios, a exemplo da requalificação da orla de Salvador, cuja estimativa inicial era de R\$ R\$ 111,6 milhões. (HENRIQUE, 2013)

Em outra tentativa de captar recursos do FNHIS, foi encaminhada proposta²⁴⁶ para investimentos em habitação de interesse social, no exercício de 2008, no valor total de R\$ 32.345.380,00.²⁴⁷ Desta vez o município de Salvador teve um montante maior de recursos aprovados, R\$ 5.994.891,00,²⁴⁸ embora alguns conselheiros municipais de habitação tenham questionado, posteriormente, os critérios da seleção dos projetos, realizada no âmbito do Conselho do FNHIS,²⁴⁹ repetindo a transferência da esfera de decisão.

Novamente se observa que o caráter deliberativo do Conselho Municipal foi frustrado em razão de decisão de outra esfera de governo, no caso o governo federal, que controla a maior parte dos recursos destinados à habitação social. Esse fato diminui as possibilidades de efetividade deliberativa do Conselho, enfraquece o papel dos conselheiros, seu poder de influência e argumentação, especialmente dos representantes dos movimentos sociais que apresentaram propostas junto ao CFMH. Uma solução para empoderar o Conselho e fortalecer o papel dos conselheiros seria a liberação de recursos municipais destinados à habitação social e submetê-los ao controle do FMH, o que não ocorreu no período da pesquisa.

As reuniões extraordinárias do CFMH, em 2007, para aprovar o envio de propostas de captação de recursos junto ao FNHIS para os exercícios de 2007 e 2008, reforçam a afirmação de Donaghy (2013) de que o Conselho foi criado com esse objetivo, fato também evidenciado neste estudo através de entrevista com o Gestor do Fundo Municipal de Habitação.²⁵⁰

Ainda em 2007, a conselheira representante da Sedur informou que o governo do estado

²⁴⁶ Resolução n. 4, CFM/Salvador, 20.11.2007.

²⁴⁷ ATA – 2ª Reunião Extraordinária CFMH/Salvador, 20.11.2007.

²⁴⁸ Relatório de Gestão 2008, FMH/Salvador, março/2008.

²⁴⁹ ATA – 3ª Reunião Ordinária CFMH/Salvador, 24.01.2008.

²⁵⁰ Entrevista n. 13, 30.07.2013.

também apresentaria proposta solicitando recursos junto ao FNHIS e que parte desses recursos seria aplicada em alguns bairros de Salvador.²⁵¹ Este fato evidencia outra faceta da relação entre as diferentes esferas de governo com consequências sobre a atuação do CFMH, isso porque parte dos investimentos em habitação de interesse social no município passa a ser gerida por outra esfera, na qual o Conselho Municipal não tem influência. Dessa forma, surge mais uma barreira para que o CFMH possa apresentar efetividade deliberativa.

A relação entre o governo do estado da Bahia e a prefeitura municipal de Salvador muitas vezes foi marcada pelo viés autoritário que discutimos aqui, especialmente no período do carlismo, e isso não foi diferente no campo das políticas urbanas. Fernandes (2004) demonstra como o governador Antônio Carlos Magalhães utilizou a Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (Conder) para realizar diversas obras em Salvador, promover uma forma de competição entre as esferas de governo na gestão urbana da cidade e assim isolar a gestão da Prefeita Lídice da Mata (1993-1996). A Conder foi transformada em Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia, em 1998, e incorporou, em 1999, a empresa Habitação e Urbanismo da Bahia S. A. (Urbis), que era a responsável pelos programas de habitação no estado. (FERNANDES, 2004) Dessa forma, o governo do estado muitas vezes ocupou o papel de gestor das políticas habitacionais de Salvador, papel que deveria ser desempenhado pela prefeitura municipal.

Esse último fato foi destacado pela conselheira e Coordenadora de Habitação de Salvador, que enfatizou a relação de dependência da prefeitura com o governo do estado na gestão da política habitacional:

Salvador sempre relegou, nas gestões passadas, muito da questão habitacional para o Governo do Estado. O Governo do Estado, por muito tempo, era quem geria a habitação no município, era quem tinha uma política de habitação. O município não tinha uma política definida, não tinha uma direção para a habitação. Só em 2002 foi criada a SEHAB, e mesmo com a Secretaria criada, um recurso que veio destinado para o município, para uma obra, esse recurso foi para Desenvolvimento Institucional, o recurso para a obra foi destinado para o Governo do Estado. Independente do partido, sempre foi o Estado que fazia essa gestão, ele era forte nisso.²⁵²

O Gestor do Fundo Municipal de Habitação também demonstrou que a relação entre as duas esferas de governo nem sempre favorece boas práticas de gestão das políticas urbanas: “Com o estado a relação às vezes fica uma relação de parceria, em determinadas ações. Às

²⁵¹ ATA – 2ª Reunião Extraordinária do CFMH/Salvador, 20.11.2007.

²⁵² Entrevista n. 14, 09.08.2013.

vezes essa parceria dificulta um pouco em função de questões políticas”.²⁵³ Cabe enfatizar que o Gestor se refere a período mais recente, de enfraquecimento do carlismo, quando o governo do estado é controlado pelo PT e a prefeitura de Salvador está a cargo do prefeito ACM Neto, do núcleo carlista.

Com a saída da Prof. Ângela Gordilho da Secretaria de Habitação, em 2008, o CFMH entrou em sua segunda fase, mas a influência das esferas estadual e federal não sofreria alterações significativas. Nessa transição, ainda se notam ações de conselheiros para assegurar maior capacidade deliberativa para o Conselho e a Sedur/BA elaborou o Cadastro Único dos sem-teto em ocupações em Salvador,²⁵⁴ fato que demonstra mais uma vez as inter-relações entre as duas esferas de governo cujas consequências serão analisadas.

Vimos que essa segunda fase do CFMH é marcada, dentre outras coisas, pelo afastamento do prefeito João Henrique Carneiro do seu antigo aliado político, o PT, o que tornou mais complicadas as relações entre as duas esferas de governo e teve reflexos na atuação do Conselho. Os dados levantados neste estudo mostram que a segunda fase do CFMH foi caracterizada pelo processo de esvaziamento, a não convocação de suas reuniões por longos períodos, a ausência de conselheiros em algumas reuniões, a inexistência de fundos orçamentários do município, o abandono de políticas habitacionais previstas no Plano Municipal de Habitação. Os conselheiros representantes dos movimentos sem-teto e de luta por moradia afastaram-se em alguns momentos do CFMH ou deixaram de pressionar pelo seu funcionamento regular, dada a inexistência de recursos, ou porque alguns desses movimentos buscaram o alinhamento com o governo do estado, no campo de oposição à gestão municipal,²⁵⁵ o que ficou mais evidente no ano de 2010.

Esvaziado e em ritmo mais lento nessa segunda fase, o CFMH parecia funcionar apenas em razão da necessidade de captar recursos junto ao FNHIS e de prestar contas dos recursos transferidos pela União, realizando reuniões cujo objetivo principal era a aprovação do Relatório de Gestão do FMH e atender aos requisitos legais do FNHIS, sob pena de inviabilizar futuras transferências de recursos para moradia de interesse social.²⁵⁶

A influência das políticas federais de habitação de interesse social era o *leitmotiv* para o funcionamento do CFMH, fato que não mudou quando o FNHIS suspendeu os editais para

²⁵³ Entrevista n. 13, 30.07.2013.

²⁵⁴ ATA – Reunião Extraordinária do CFMH/Salvador, 22.02.2008.

²⁵⁵ Entrevista n. 14, 09.08.2013.

²⁵⁶ ATA – 4ª Reunião Ordinária do CFMH/Salvador, 29.05.2008. ATA – 5ª Reunião Ordinária do CFMH/Salvador, 14.12.2009.

novos projetos de habitação de interesse social, em 2009.²⁵⁷ A partir de então, os programas de habitação de interesse social gravitam em torno do Programa Minha Casa Minha Vida. Algumas reuniões tinham como pauta aprovação dos critérios locais de elegibilidade e seleção dos beneficiários para o PMCMV. Também se discutiu as condições para a adesão do município ao Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social e a possibilidade de realização de uma parceria com o governo do estado para implantar o projeto de urbanização da Vila Metrô, o que demonstra que o Conselho estava passível da influência das duas esferas superiores de governo.²⁵⁸

Se as políticas habitacionais do governo do estado influenciavam as políticas do município e também o funcionamento do CFMH, também há evidências de divergências entre as duas esferas que apareciam no interior do Conselho. São exemplos já discutidos, como a aprovação de critérios de elegibilidade para o PMCMV e a proposta de unificação dos cadastros da Prefeitura Municipal de Salvador e do governo do estado para indicação dos beneficiários do PMCMV.²⁵⁹

No contexto político do município de Salvador, controlado por prefeito do PMDB que fazia oposição ao governo estadual petista, é até compreensível que os gestores municipais não tivessem interesse em unificar os cadastros e transferir para o governo do estado o controle na indicação dos beneficiários do PMCMV, que tem grande impacto social e grande apelo político-eleitoral.

A grande importância dada ao programa federal evidencia o vazio das políticas locais de habitação, resultado em grande parte da indisponibilidade de recursos orçamentários próprios para tocar as políticas do Plano Municipal de Habitação. A maior consequência dessa ausência de fundos orçamentários para o FMH de Salvador é que toda a política habitacional fica na dependência da liberação de recursos de outras esferas, principalmente da federal, e o Conselho de Habitação perde boa parte de sua capacidade de efetividade deliberativa, pois não tem como discutir e aprovar políticas locais de habitação, como alocar recursos para os diversos programas de habitação de interesse social, previstos no Plano de Habitação, e assim também perde sua capacidade de fiscalização, de ser voz ativa junto à gestão municipal, de ser um canal para a participação dos diferentes segmentos da sociedade civil relacionados com o problema da moradia.

²⁵⁷ Informação verbal obtida, via telefone, junto ao Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Salvador, em 27.07.2015.

²⁵⁸ ATA – 6ª Reunião Ordinária do CFMH/Salvador, 17.06.2010.

²⁵⁹ ATA – 7ª Reunião Ordinária do CFMH/Salvador, 24.11.2010.

Outra evidência da influência e importância dos programas federais de habitação de interesse social para o município de Salvador e para seu Conselho de Habitação pode ser vista nos Relatórios de Gestão do FMH, que detalham os investimentos em moradia social. Em 2011, por exemplo, o Relatório de Gestão do FMH traz os seguintes dados.

Quadro 2 - Recursos repassados via FNHIS e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para a Prefeitura Municipal de Salvador. 2006-2011.

Ano de Contratação	Projetos	Fonte de Recursos	Valores	Total do Projeto	Situação 31/12/2011
2006	Urbanização integrada São Marcos - 1ª etapa	União	9.750.000,00	10.237.500,00	Obras em execução
		PMS	487.500,00		
2007	Urbanização integrada São Marcos - 2ª etapa	União	33.724.790,90	36.296.563,30	Obras em execução
		PMS	2.571.772,40		
2008	Urbanização integrada da Vila Metrô	União	5.438.100,00	6.295.867,32	Aguarda novo processo licitatório
		PMS	857.767,32		
2009	Urbanização integrada do Alto da Terezinha	União	9.888.600,00	10.400.000,00	Projeto em reavaliação
		PMS	511.400,00		
2011	Elaboração de projeto de urbanização integrada - Mata Escura	União	897.000,00	897.000,00	Em fase de contratação junto à CEF
		PMS	0,00		
Total investimento por fonte		União	59.698.490,90	64.126.930,62	
		PMS	4.428.439,72		

Fonte: Fundo Municipal de Habitação de Salvador. Relatório de Gestão 2011, abril/2012.

Do total de recursos liberados no período, aproximadamente 93% eram oriundos de recursos federais e apenas 7% de contrapartida do município de Salvador. Ressalte-se que esse recursos não foram executados através do Fundo Municipal de Habitação, mas pela Secretaria de Habitação, depois pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente (SEDHAM) e também pela Superintendência de Construções e Obras Públicas de Salvador (Sucop).

A mudança de comando na Prefeitura de Salvador, com o início do mandato do prefeito ACM Neto (DEM) em 2013, piorou o quadro de atuação do CFMH, que ficou ainda mais tempo sem se reunir (22 meses), o que demonstra o total desinteresse da gestão municipal com o fórum deliberativo e certo descrédito por parte dos movimentos sociais representados no CFMH, que não pressionaram por suas reuniões.

A influência das políticas federais de habitação sobre o CFMH persistiu nessa terceira fase, o que se comprova com a convocação de Reunião Ordinária para, dentre outros pontos, discutir a reavaliação dos critérios locais de hierarquização dos beneficiários do PMCMV,

aprovados no CFMH pela Resolução n.º 10, de 17.06.2010, além da definição dos procedimentos para encaminhamentos e recebimento das listas dos candidatos a beneficiários do PMCMV para os membros do Conselho, conforme prevê a Portaria n. 595, de 18.12.2013, do Ministério das Cidades.²⁶⁰

Novamente a política federal de habitação de interesse social era tema dominante nas discussões do CFMH, o que corrobora sua importância para o Conselho e para o município, embora o Presidente do Conselho não tenha homologado a decisão do CFMH e assim deixou pendente a questão.²⁶¹ É provável que a convocação da reunião ordinária se deu em função da necessidade de discutir e aprovar os critérios do PMCMV e apresentar ao CFMH a lista de candidatos a beneficiários do Programa, atendendo à Portaria do Ministério das Cidades e garantindo o acesso do município a novas etapas.

Aspectos negativos da influência do PMCMV sobre a política habitacional do município de Salvador foram discutidos pelo ex-conselheiro que representava o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) junto ao CFMH. O primeiro aspecto que ele aponta seria a “forma desvinculada do tecido urbano que o PMCMV produz habitação”. Isto se traduz na produção de habitações em Áreas de Proteção Permanente (APP), ou em áreas de Zonas Especiais de Proteção Ambiental (ZEPAM), como o empreendimento do PMCMV na APP Ipitanga, ou em áreas isoladas dos serviços públicos, como na Fazenda Coração de Maria. “Outros casos acabaram comportando como guetos, é o caso ali do Parque das Bromélias.”²⁶²

Em outras áreas de Salvador, como na Lagoa da Paixão, na Área de Proteção Ambiental do Cobre, onde já havia uma proposta de ocupação mediante projeto a ser executado pelo governo do estado, a área simplesmente foi transferida para o PMCMV e a construtora responsável executou de modo diferente do projeto original, seguindo o padrão dos empreendimentos do PMCMV, deixando de lado o parque urbano, equipamentos de educação e lazer e o sistema de tratamento de esgoto sanitário.²⁶³

No Jardim Cajazeira, outro projeto da Sedur foi substituído por um empreendimento do PMCMV que teria desagradado aos moradores do entorno, “[...] porque chegaram mais 200 famílias, estranhas ao ambiente, sem nenhuma infraestrutura adicional.”²⁶⁴No caso do

²⁶⁰ Edital de Convocação, Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação – CGFMH, Secretaria Municipal de Infraestrutura e Defesa Civil, Diário Oficial do Município, Salvador, 15.10.2014, para a 11ª Reunião Ordinária do CFMH/Salvador, 22.10.2014.

²⁶¹ Informações verbais obtidas, via telefone, junto ao Gestor do Fundo Municipal de Habitação, em 27.07.2015.

²⁶² Entrevista n. 38, 11.11.2015.

²⁶³ Entrevista n. 38, 11.11.2015.

²⁶⁴ Entrevista n. 38, 11.11.2015.

empreendimento Ceasa (I a V), o descumprimento a vários aspectos da legislação impediu que 1.800 U.H. já prontas fossem imediatamente ocupadas.

A execução de um programa habitacional de grande amplitude como o PMCMV, concebido pelo governo federal e executado com o apoio das gestões estaduais e municipais, sem a exigência de discussão democrática nos fóruns do SNHIS, incorre em diversos problemas, reproduz o modelo de urbanização excludente e segregador. Por sua relevância, o PMCMV tem grande impacto na política habitacional dos municípios, mas esvazia seus fóruns deliberativos, que pouco contribuem nas decisões sobre os empreendimentos. Esse impacto no município de Salvador pode ser observado pelo grande número de unidades habitacionais construídas, que contribuem para minimizar o seu elevado deficit habitacional.

Quadro 3 - Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida. Município de Salvador.

Empreendimento	Localização	Qtde U. H.	Situação
Res. Recanto das Margaridas	Salvador	380	Entregue
Res. Morada do Atlântico	Salvador	284	Entregue
Res. Sítio Isabel	Salvador	348	Entregue
Res. Assis Valente	Salvador	380	Entregue
Residencial Pirajá	Salvador	340	Entregue
Bosque das Bromélias – Res. 2 a 5	Salvador	1.680	Entregue
Res. Jardim Cazajeira	Salvador	200	Entregue
Res. Recanto do Cajueiro	Salvador	400	Entregue
Res. Quinta da Glória – Etapa 1	Salvador	500	Entregue
Res. Quinta da Glória – Etapa 3	Salvador	380	Entregue
Res. Quinta da Glória – Etapa 2	Salvador	440	Entregue
Res. Rainha da Paz	Salvador	116	Entregue
	Subtotal 2012	5.448	
Residencial Maria de Lourdes	Pirajá	276	Entregue
Bosque das Bromélias – Res. 6	Cia/Aeroporto	380	Entregue
Fazenda Grande 15A	Faz. Grande	292	Entregue
Fazenda Grande 15B	Faz. Grande	188	Entregue
Res. Lagoa da Paixão II	Coutos	500	Entregue
Res. Vila Moema	Coutos	288	Entregue
Res. Lagoa da Paixão I	Coutos	500	Entregue
Fazenda Grande 8B	Faz. Grande	560	Entregue
	Subtotal 2013	2984	
Bosque das Bromélias Res. 1	Cia/Aeroporto	340	Entregue

	Subtotal 2014	340	
Fazenda Grande 15O	Faz. Grande	100	Entregue
Fazenda Grande 15M	Faz. Grande	252	Entregue
Fazenda Grande 15L	Faz. Grande	84	Entregue
Fazenda Grande 15H	Faz. Grande	72	Entregue
Res. Ceasa I e II	Ceasa/Ipitanga	999	U.H. Prontas
Res. Coração de Maria	Ceasa/Ipitanga	1.800	U.H. Prontas
Res. Ceasa III, IV e V	Ceasa/Ipitanga	888	U.H. Prontas
Lagoa da Paixão 1 e 4	Coutos	1.500	U.H. Prontas
	Subtotal 2015	5.695	
Res. Vivendas do Mar	Coutos	500	Em execução
Margaridas	Jd. Margaridas	1.880	Em execução
Colina Solar	Faz. Grande	600	Em execução
Recanto do Luar	Faz. Grande	440	Em execução
	Previsão 2016	3.420	
Tubarão	Paripe	816	Em execução
	Previsão 2017	816	
Total acumulado até 2017	Total	18.703	

Fonte: Elaboração própria, com dados fornecidos pela Coordenação Municipal de Habitação de Salvador, nov. 2015.

Desse modo, pudemos evidenciar nessa seção a influência exercida pelos programas federais sobre a política de habitação de interesse social de Salvador. Também observamos a influência das políticas estaduais de habitação sobre o município, além de conflitos políticos oriundos da relação entre essas duas esferas de poder. Para o CFMH, o maior fator de esvaziamento de sua capacidade de efetividade deliberativa não está diretamente relacionado com essas influências, mas pela ausência da transferência de recursos orçamentários do município para o FMH, que assim perde toda sua capacidade de deliberar sobre políticas e programas próprios de habitação de interesse social, impedindo uma ação efetiva para a universalização da moradia.

6.2 – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO POPULAR DE VITÓRIA DA CONQUISTA

O município de Vitória da Conquista apresenta a terceira maior população do estado da Bahia, calculada em 306.866 habitantes, em 2010, e estimada em 336.987 habitantes, em 2013. (IBGE, 2010, 2014e) Situado na região centro-sul da Bahia, a 503 Km de Salvador, com uma área total de 3.356 Km² (IBGE, 2014e), sua densidade demográfica é 91,41 hab/Km², bastante inferior àquela observada em Salvador (3.859 hab/Km²). A evolução do seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), entre 1991 e 2010, foi a seguinte: 0,409 (1991); 0,535 (2000); e 0,678 (2010). (IBGE, 2014f) Apesar da evolução do seu IDHM, o município ainda apresenta um índice relativamente inferior à capital do estado, de 0,759, em 2010 (IBGE, 2014b), o que é preocupante, pois vimos aqui inúmeros problemas socioeconômicos que a capital do estado enfrenta.²⁶⁵

Outro importante indicador utilizado em pesquisas acadêmicas e na formulação de políticas públicas refere-se ao PIB *per capita* que, no caso de Vitória da Conquista, era de R\$ 12.370,85, em 2011. (IBGE, 2014h)²⁶⁶ Se esse valor é superior àquele encontrado para o estado da Bahia, no mesmo ano, R\$ 11.340,00, ainda assim revela certa debilidade na economia de Vitória da Conquista, que tem a terceira maior população do estado, mas possui uma participação muito pequena no conjunto da economia estadual, com reflexos na renda e nas condições de vida da sua população.²⁶⁷

Alguns desses dados acima têm estreita relação com os problemas sociais de Vitória da Conquista e reflexos em seus problemas de moradia. O município não se destaca em relação ao PIB total do Estado, à produção industrial e ao valor agregado da sua produção agropecuária (o que se relaciona com o enfraquecimento de sua lavoura cafeeira, outrora relevante no estado), com consequências para a geração de emprego e renda. Sem uma produção relevante nesses dois setores da economia, o município perde possibilidades de ocupação para sua crescente população que, para 2014, foi estimada em 340.199 pessoas. (IBGE, 2015)

²⁶⁵Segundo o *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – 2013*, o IDHM de Vitória da Conquista evoluiu 31,54% de 1991 a 2000; 26,02% de 2000 a 2010; e 65,77% de 1991 a 2010, acima da média nacional no período (47,46%), mas abaixo da média estadual (70,98%) (PNUD BRASIL, 2013a).

²⁶⁶Em 2009, o PIB *per capita* do município era de R\$ 9.854,71 (IBGE, 2014c) e, em 2010, era R\$ 11.323,35. (IBGE, 2014d) Embora seja a terceira maior população do estado, neste último ano seu PIB *per capita* era menor do que o de Feira de Santana (a segunda maior população) e de cidades com população inferior como Camaçari (R\$ 55.063,52), Itabuna (R\$ 12.615,35) e Ilhéus (R\$ 12.169,37), por exemplo. (IBGE, 2014d)

²⁶⁷A Latus Consultoria (2013a) observou uma evolução do PIB total de Vitória da Conquista, entre 2000 e 2010, de 94,47%, bem acima da evolução do estado da Bahia (44%), de Salvador (29,85%) e de Camaçari (13,95%). Todavia, a evolução do seu PIB *per capita* (68,05%) no mesmo período foi menor do que o PIB total, em função do incremento populacional e do ritmo de crescimento da economia local.

A baixa produção de riquezas em Vitória da Conquista pode explicar por que seu IDHM de 0,678, em 2010 (IBGE, 2014f), tenha evoluído apenas 65,77% no período entre 1991 e 2010, abaixo da média do estado (70,98%), mas acima da média nacional (47,46%). (PNUD BRASIL, 2013a)

No Diagnóstico para elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), a Latus Consultoria (2013a) observou um crescimento populacional no município de 16,62%, entre 1991-2000, e 16,90%, entre 2000-2010, evidenciando uma evolução maior do que o estado da Bahia (10,26% e 7,12%, respectivamente) e que o país (15,7% e 12,29%, respectivamente). (LATUS, 2013a) Este crescimento significa maior demanda por moradia e por outros serviços públicos, num cenário em que a economia local não é das mais dinâmicas no estado, como visto aqui. A urbanização do município também avançou de 2000 (85,92%) para 2010 (89,53%) (LATUS, 2013a), o que significou êxodo de 13,05% da população do seu extenso território rural e mais pressões urbanas pela população de baixa renda. O déficit habitacional total de Vitória da Conquista, com dados do Censo 2010, era de 12.205 unidades urbanas (15,66%) e 1.076 unidades rurais (12,6%), totalizando 13.281 unidades (15,36%). (LATUS, 2013a)

Outros dados socioeconômicos reiteram os problemas urbanos do município de Vitória da Conquista, com consequências em sua política habitacional e na demanda por habitação de interesse social. Sua População Economicamente Ativa (PEA), em 2010, era de 155.770 pessoas, das quais 46% com ocupação formal e 43% em ocupação informal, o que é condizente com seu percentual de domicílios na faixa de pobreza (entre zero e meio salário-mínimo *per capita*), de 43,28%. (LATUS, 2013a, com dados do IBGE, 2010) Em função disso, adquire relevância a questão da habitação de interesse social em Vitória da Conquista e o papel a ser desempenhado por seu conselho gestor de habitação, que poderia contribuir com ações para a universalização da moradia para sua população de baixa renda, discutidas em um espaço democrático de deliberação pública.

Todos esses indicadores apontam para problemas sociais como desemprego, violência, baixa escolaridade, pouca qualificação da mão de obra, crescimento urbano desordenado, comuns à maioria das cidades brasileiras. No campo da política urbana, o município também enfrenta problemas como a falta de moradia adequada, a regularização fundiária, o transporte público, o saneamento básico. Para este estudo, interessa discutir até que ponto o seu conselho de habitação pode contribuir com políticas públicas para a universalização da

moradia em meio a esse cenário de pobreza de grande parte da população.

Vimos neste estudo que o município de Vitória da Conquista sofreu intervenção política com o golpe civil-militar de 1964, com a cassação de seu prefeito, mas manteve-se no campo de oposição à ditadura e ao carlismo, elegendo prefeitos ligados ao MDB e depois ao PMDB. O município vem sendo governado desde 1997 por uma coligação partidária liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que já passou por diferentes arranjos e conseguiu manter-se no poder até os dias atuais. A gestão municipal tem buscado implementar algumas políticas públicas tradicionalmente identificadas com os princípios do PT e imprimir sua marca de “governo participativo”, por essa razão foi pioneira na implantação do orçamento participativo no interior do estado, que funciona desde 1997, além da criação de várias outras instituições participativas, como os conselhos gestores, o plano diretor participativo, a Agenda 21, as conferências de políticas públicas.

Algumas dessas IPs foram criadas mesmo sem a obrigatoriedade legal ou antes da aprovação de instrumentos legais que exigissem o seu funcionamento e as vinculassem à liberação de recursos, como foi o caso do OP e do Conselho Municipal de Habitação Popular (CMHP) (criado em 2003, pela Lei n. 1.186). Instituído antes da obrigatoriedade prevista no SNHIS para o recebimento de transferências federais (2005), o CMHP se livra da classificação de conselhos criados no processo *top-down* e se aproxima daqueles conselhos entendidos como *bottom-up*, isto é, que surgiram por pressão da sociedade ou por compromisso da gestão local. (DONAGHY, 2013, p. 119)

Além de problemas administrativos e financeiros que a gestão municipal iniciada em 1997 enfrentou, havia também um problema político representado pela maioria oposicionista na Câmara de Vereadores, contrária às políticas públicas apresentadas pelo Executivo; a oposição do governo do estado, controlado pelo grupo político carlista; bem como a existência de um governo federal liderado pelo PSDB, que na Bahia compunha uma aliança com o grupo carlista.

Diante das dificuldades políticas e administrativas, a gestão municipal buscou apoio junto à população e apresentou uma proposta de gestão que previa a participação popular e a criação de diversas instâncias participativas. Essa estratégia de ampliação da participação popular do “governo participativo” prosseguiu com a criação de outros conselhos gestores,²⁶⁸

²⁶⁸ No ano de 2009 havia 27 conselhos gestores em Vitória da Conquista, dentre eles o Conselho Municipal de Habitação Popular, com gestão nomeada através do Decreto n. 12.611/2008, embora nem todos funcionassem efetivamente. (NOVAES, 2011, f. 112-113)

a realização de conferências públicas, das audiências do plano diretor urbano, ao mesmo tempo em que adotou medidas administrativas e financeiras para sanear as finanças da prefeitura e gerar capacidade de investimentos, inclusive para atender às primeiras demandas aprovadas pelo OP, em 1999. (ANDRADE, 2005; CRAVEIRO; LIMA, 2003; NOVAES, 2011; PINHO, 2006; WAMPLER e BARBOZA, 2000)

De todo modo, a existência de tais conselhos, inclusive daqueles não obrigatórios por lei, sinaliza a adoção de medidas de cunho democratizante da gestão municipal. No entanto, o objetivo deste estudo é analisar se esse aparato institucional é capaz de cumprir com o propósito de efetivamente democratizar a produção das políticas públicas do município, de criar espaços de deliberação pública e de ampliação da democracia representativa, daí a necessidade de melhor analisar o seu funcionamento, especificamente do conselho municipal de habitação.

6.2.1 O contexto sociopolítico de criação do conselho de habitação e a ação da gestão municipal sobre o fórum deliberativo

As entrevistas realizadas com gestores do município de Vitória da Conquista sobre sua política urbana e habitacional indicam que, já no primeiro ano da gestão do chamado “governo participativo”, foram adotadas medidas para enfrentar alguns problemas urbanos, como a ocupação desordenada da Serra do Periperi, que contorna a face norte da cidade, é uma importante área de contenção das águas pluviais e constantemente ameaçada por invasões e pela extração ilegal de areia.

Havia também o problema das ocupações e dos loteamentos clandestinos ou irregulares, processo similar àquele estudado em São Paulo por Kowarick (1979, 2000, 2009), exigindo a criação de instrumentos institucionais para regularizar a situação, como uma legislação mais rigorosa para a aprovação de loteamentos. Segundo entrevista com Secretário municipal, desde o ano de 1997 foram adotadas medidas para regularizar a situação urbana do município e dar um ordenamento mais preciso para a cidade, através do Código de Obras, da Lei de Uso e Parcelamento do Solo Urbano, que permitiram uma fiscalização mais eficiente: “Então nós temos aqui na Prefeitura, nos últimos anos, desde 1997, procurado recuperar e dar um

ordenamento mais preciso para a cidade”.²⁶⁹ Também datam daquele período (1997), ações para mudanças na política de habitação popular criada em gestões anteriores, alterando práticas de gestão, como a distribuição de lotes individuais:

Nós temos também como uma questão importante, que tende a diminuir esse problema, são os loteamentos de habitação popular. A primeira vez, desde 1997, [que] Vitória da Conquista tem realmente uma política de habitação popular, que antes não tinha. Antes, infelizmente, nos loteamentos da Prefeitura, a política que tinha era distribuir lote do ponto de vista político.²⁷⁰

Apesar dos gestores municipais enfatizarem a Política Municipal de Habitação Popular (PMHP) como uma das marcas do “governo participativo” e destacarem o pioneirismo dessa política urbana em relação a outros municípios do estado da Bahia, é preciso salientar que ela teve início em 1991, ainda na gestão de prefeito do PMDB. Almeida (2005) observou que data da década de 1980 a construção dos primeiros conjuntos habitacionais na cidade, tanto pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), pela Urbanização da Bahia S. A. (Urbis), quanto pelo Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais da Bahia (Inocoop). Como já vimos neste estudo, esses programas habitacionais estavam voltados prioritariamente para uma faixa da população com capacidade de pagamento pelos imóveis, o que excluía grande parte da população com renda familiar entre zero e três salários-mínimos. (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006; ROLNIK, 2006)

Não por acaso, Almeida (2005) aponta o agravamento do problema da moradia em Vitória da Conquista no período, registrando a ocorrência de ocupações urbanas desde meados da década de 1980, o que elevou o total dessas ocupações a 13, entre 1980 e 1995, período de crescimento da urbanização do município, pressionada por migrações e pelo êxodo rural.

A conjuntura de democratização que se seguiu à aprovação da Constituição Federal de 1988, o aumento populacional e a carência de moradias para a população mais pobre, estimulavam as ocupações e pressionavam o governo municipal a adotar políticas públicas. Para Almeida (2005), o PMHP, criado pelo Prefeito Murilo Mármore (PMDB) através da Lei n.º 570/1991, com o objetivo de reduzir o deficit habitacional, não apresentou mudanças significativas na situação habitacional e visava, de fato, a desmobilização dos sem-teto e a contenção das ocupações. A pesquisadora mostra que até o final de 1996, na gestão de José Pedral Sampaio (PMDB), foram distribuídos ou reconhecidos 3.091 lotes. (ALMEIDA, 2005)

²⁶⁹ Entrevista n. 2, 27.12.2012.

²⁷⁰ Entrevista n. 2, 27.12.2012.

O resultado imediato da criação do PMHP, em 1991, permitindo o assentamento de famílias e o reconhecimento de algumas das ocupações já existentes, foi uma redução das ocupações urbanas até 1994. (ALMEIDA, 2005) Entretanto, a simples distribuição de lotes não foi suficiente para sanar o problema da carência de moradias pela população de baixa renda do município e a falta de alternativas levava ao surgimento de novas ocupações. Um conselheiro de habitação destaca a existência de um movimento social de luta pela moradia, desde o final dos anos 1970 e nos anos 1980, e revela a ação da gestão municipal do PT para tentar conter as ocupações:

O envolvimento foi muito por conta da própria gestão. Não só esse envolvimento da gestão, mas havia também um movimento social de luta por moradia, sobretudo moradia, uma luta lá da década de 1980, no [bairro] Alto Maron, onde houve várias ocupações, e algumas lideranças da Igreja Católica. E por conta desse movimento, a gestão de 1997, onde vários militantes dessa época estavam ou na gestão ou próximos da gestão, culminou com o próprio município também abraçando esse propósito e aí se criou esse Programa de Habitação, onde nesse Programa a gente reunia lideranças de várias áreas através do Conselho de Habitação.²⁷¹

O conselheiro vai além e considera que, embora a gestão municipal tenha criado espaço para participação, em essência “[...] o objetivo do Programa Municipal de Habitação era evitar a ocupação irregular da população que não tinha moradia e, para evitar essa ocupação irregular o município apresentou uma proposta que deveria ser criado um Programa para essa população.”²⁷² Posteriormente, algumas das lideranças envolvidas com a luta por moradia e com as ocupações participaram do governo municipal, influenciaram na redefinição do programa de habitação do município, inclusive participando do Conselho Municipal de Habitação Popular.²⁷³

Em Vitória da Conquista, tanto a Lei 1.186/2003, quanto os diversos atores sociais do município, fazem uma clara distinção entre as “ocupações”, ocorridas em sua quase totalidade em áreas públicas, e os “assentamentos” ou “assentamentos populares”, realizados em loteamentos públicos ou em loteamentos privados adquiridos pelo município, todos penderes de regularização fundiária. Essa distinção é também respeitada por Almeida (2005) em sua pesquisa sobre a habitação popular na cidade. Um ex-dirigente do Movimento de Moradia de Vitória da Conquista reforça a distinção: “Havia aqui várias ocupações, que eles chamam de

²⁷¹ Entrevista n. 3, 27.12.2012.

²⁷² Entrevista n. 3, 27.12.2012.

²⁷³ Entrevista n. 3, 27.12.2012.

invasões e na verdade são ocupações. Invade-se aquilo que está ocupado!”²⁷⁴

Outra explicação para a persistência das ocupações em Vitória da Conquista, mesmo com a criação do PMHP, em 1991, foi dada por ex-conselheira de habitação e ex-Coordenadora Municipal de Habitação Popular, no período de 2000-2004. Segundo ela, o déficit habitacional quantitativo estimado em 1996 para o município, pela Fundação João Pinheiro, era de 14.000 unidades habitacionais.²⁷⁵ O déficit habitacional quantitativo, somado ao déficit habitacional qualitativo, além de outros problemas habitacionais como os assentamentos e as ocupações carentes de regularização fundiária, a demanda crescente por novas moradias, geravam pressões constantes por novas ocupações de áreas públicas, de áreas institucionais e de áreas de preservação ambiental. Tudo isso pressionava o governo iniciado em 1997 a adotar políticas públicas para solucionar esses problemas.

Segundo entrevista com o Secretário, em 1997 a Prefeitura adquiriu o Loteamento Vila América, assim como o Loteamento Recanto das Águas, e começou a criar ali um estoque de terras, “condição essencial e imprescindível para você ter uma política habitacional”.²⁷⁶ Um conselheiro de habitação e ex-Coordenador de Habitação do município também revela ações da gestão municipal para redefinir a política de habitação em 1997, com a implantação de alguns assentamentos de habitação de interesse social:

[...] o poder público municipal tem que realizar a política urbana assim mais voltada para a habitação popular, teve a definição do município da própria política de habitação, iniciada em 1997, com a instalação de alguns conjuntos habitacionais, alguns assentamentos de habitação popular, de habitação social, que foi o Recanto das Águas e o Vila América [...].²⁷⁷

Inicialmente, a política habitacional do “governo participativo” não apresentou muita diferença em relação aos governos anteriores, do PMDB, voltada basicamente para a distribuição de lotes. Isso porque as limitações orçamentárias e financeiras do município eram agravadas pela inexistência de uma política nacional de habitação que pudesse financiar iniciativas locais, como revela uma ex-Coordenadora de Habitação de Interesse Social:

[...] a Prefeitura adquiriu áreas e foram formados alguns assentamentos urbanos com a perspectiva de distribuição de lotes. Naquela época era essa a condição que o município tinha e ainda não tinha esse afã dos programas habitacionais de hoje. Era época do governo Fernando Henrique Cardoso, o

²⁷⁴ Entrevista n. 24, 29.10.2013.

²⁷⁵ Entrevista n. 18, 11.09.2013. Almeida (2005) demonstra que até 1996 foram disponibilizados 3.091 lotes e que, de 1991 a 2004, o PMHP contava com 8.253 lotes, dos quais 2.089 estavam disponíveis

²⁷⁶ Entrevista n. 2, 27.12.2012.

²⁷⁷ Entrevista n. 3, 27.12.2012.

primeiro período que eu fiquei no Programa.²⁷⁸

O Secretário municipal deixa bem claras as limitações enfrentadas pela gestão municipal ao iniciar seu PMHP, em 1997: “Então nós temos, após esses loteamentos que a Prefeitura adquiriu, desenvolveu alguns Programas. Porque adquirir terras é uma coisa, construir casas é outra. Exige muitos recursos!”²⁷⁹ Um ex-Presidente do CMHP e atual Vereador (PT) evidencia as dificuldades e debilidades dessa fase inicial do PMHP:

Existe uma Lei de Habitação em Conquista de 1992 [1991], mas nunca tinha sido implementada. Em 1997, com Guilherme [Menezes], passa a se implementar a política de habitação em Conquista. Que foi a aquisição de uma fazenda lá no Recanto das Águas e uma fazenda maior, que foi a fazenda Libanês, da Ecosane [Engenharia, Construção, Saneamento e Indústria Ltda.], que hoje é o [bairro] Vila América. Aí implementa. Mesmo assim, tinha um foco maior na distribuição de terrenos. Tanto assim, que nesses anos todos só se construiu 1.500 casas. No universo do déficit habitacional é pequeno. [...].

[...]

Teve outros programas mínimos, como Pró-Moradia, para construção de 50 casas aqui, 60 casas ali. Eram programas mínimos que com a criação do PMCMV interfere e muito na cidade, em todos os sentidos.²⁸⁰

De todo modo, a aquisição de novas áreas para implantação de futuros empreendimentos de habitação popular foi de grande importância para viabilização do PMHP. Antes mesmo dos programas habitacionais patrocinados pelo governo federal nos anos 2000, o município de Vitória da Conquista já desenvolvia sua política habitacional de interesse social e buscava alternativas em direção à universalização da moradia social. Como ressalta ex-conselheira e ex-Coordenadora de Habitação Popular:

Agora não podemos deixar de ressaltar que a Prefeitura de Conquista adquiriu áreas e foi um acerto muito grande adquirir o Vila América. Porque até então o que se adquiria eram áreas totalmente distantes do centro da cidade e do centro de atendimento, sobretudo de saúde, de negócios, do comércio, etc.

O Vila América não, hoje ele está no filé, ao lado dele tem o [Condomínio] Greenville e recentemente entregaram duas áreas, dois empreendimentos do PMCMV, de padrão alto [...]

É dentro do Anel Viário. Porque a gente tinha até feito essa determinação dentro do Plano Diretor de Conquista que a cidade ia crescer internamente e só depois ela ia para além [do Anel Viário].²⁸¹

²⁷⁸ Entrevista n. 18, 11.09.2013.

²⁷⁹ Entrevista n. 2, 27.12.2012.

²⁸⁰ Entrevista n. 21, 13.09.2013.

²⁸¹ Entrevista n. 18, 11.09.2013.

Almeida (2005) aponta como principal traço distintivo da política habitacional do governo iniciado em 1997 a criação de novas formas de debate e discussão, através de conselhos populares, da realização de reuniões com os moradores de assentamentos e ocupações, da ocorrência de manifestações populares. Afinal, esse aspecto seria um distintivo de uma gestão municipal que se afirma como “governo participativo”.

Esse “governo participativo” buscou soluções para os problemas de moradia e tentou inovar ao criar espaços para a participação da comunidade na discussão desses problemas e na busca de soluções, reproduzindo a experiência que já estava sendo implantada em outras áreas, como o OP e outros conselhos gestores. A partir da formação do “estoque de terras” para viabilizar uma política de habitação social, os gestores locais buscaram meios de assegurar a participação social na execução do PMHP, contando com alguns gestores oriundos dos movimentos sociais, do movimento da reforma urbana. Essa influência é destacada por ex-conselheira e ex-coordenadora de habitação:

A partir daí começamos a fazer uma reflexão e um ano depois realizamos, talvez a primeira e a única da Bahia, uma Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social, conseguimos reunir mais de 200 pessoas dos mais diversos bairros para discutir a questão habitacional.²⁸²

Ao mesmo tempo em que a gestão municipal buscava alternativas de financiamento para a habitação social junto ao governo federal e a outras fontes, na tentativa de viabilizar a ocupação dos terrenos distribuídos para a população de baixa renda, havia a tentativa de envolver parte dessa população beneficiada pelo PMHP através de mutirões. Foi o caso de um financiamento no ano 2000, do Banco Mundial, de R\$ 134,5 mil (Programa Morar Melhor), para a construção de 30 unidades habitacionais no Loteamento Vila América. (ALMEIDA, 2005)

Dessa e de outras formas a gestão municipal ia incorporando a participação da comunidade na execução do PMHP, desenvolvendo um trabalho social e político ao mesmo tempo. O que também ocorria com o OP de Vitória da Conquista, quando a sociedade política à frente da gestão municipal ia aos poucos envolvendo a sociedade civil no projeto de “governo participativo”. (NOVAES, 2011)

A ampliação do PMHP, para atender a crescente demanda por habitação de interesse social, era uma necessidade que os dirigentes municipais enfrentavam, pois o déficit

²⁸² Entrevista n. 18, 11.09.2013.

habitacional básico de Vitória da Conquista, em 2000, era estimado em 8.653 unidades, ao mesmo tempo em que havia 8.351 domicílios vagos, evidenciando a intensa especulação imobiliária, que se verifica também na existência de grandes “vazios urbanos” no município. (ALMEIDA, 2005) Para 2004, a autora estimava esse deficit em 9.663 unidades, bem acima das unidades habitacionais construídas pelo PMHP.

Outro fato recorrente era a pressão das ocupações de terrenos públicos, de áreas verdes e institucionais. Em 2001 foi criado o Movimento de Moradia de Vitória da Conquista, que apresentava como principal bandeira a regularização fundiária dos lotes dos assentamentos públicos e também daqueles que foram ocupados. Agindo de forma independente dos grupos políticos à frente da gestão municipal, ao contrário de outros movimentos sociais locais,²⁸³ o Movimento de Moradia reivindicava também o direito à saúde, à educação, ao trabalho, ao transporte, etc. (ALMEIDA, 2005)²⁸⁴

Toda essa conjuntura de mobilização social, de implantação do PMHP e obtenção de financiamentos, de incorporação da participação da sociedade na execução dos projetos desenvolvidos pelo Programa, foi alterada com a aprovação do Estatuto da Cidade,²⁸⁵ que inovou ao tornar o município como o principal responsável por sua política urbana, incorporou o princípio do direito à cidade, criou novos instrumentos de gestão urbana e incorporou a participação da população, a gestão democrática.

Com a reeleição da gestão municipal, em 2000, esta buscou a adequação à nova realidade institucional e prosseguiu com a política participativa na gestão habitacional, convocando a I Conferência Municipal de Habitação para maio de 2002. Segundo Almeida (2005), essa Conferência era uma reivindicação do Movimento de Moradia que, todavia, não participou do evento por discordâncias quanto à sua organização. O ex-dirigente do Movimento de Moradia justifica sua retirada da Conferência:

É claro que o Movimento tinha propostas para a Conferência, mas em determinado momento se percebeu que não havia vontade do governo municipal em ouvir o Movimento, mas colocar a Conferência como algo do município, que o Movimento estava ali apenas para reforçar o discurso que a sociedade organizada estava participando. Então saímos da mesma.²⁸⁶

Quando discorre sobre os mecanismos de participação da população na formulação das

²⁸³ Esse aspecto ainda será discutido.

²⁸⁴ Entrevista n. 24, 29.10.2013.

²⁸⁵ Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001.

²⁸⁶ Entrevista n. 24, 29.10.2013.

políticas habitacionais do município, a ex-conselheira e ex-Coordenadora de Habitação Popular ressalta o papel positivo da I Conferência Municipal de Habitação: “Inicialmente, a formulação foi toda a partir da realização da Conferência. Fizemos todas as pré conferências, tivemos o texto-base que conduziu. [...] Realizamos as pré conferências nos bairros e depois a Conferência, dali saíram todas as diretrizes.”²⁸⁷

A importância da I Conferência foi salientada por outros entrevistados, como um ex-conselheiro e ex-Coordenador de Habitação Popular, que destacou a definição da nova Política Municipal de Habitação, a criação do Conselho e do Fundo Municipal de Habitação, além da aprovação da Lei n.º 1.186/2003, que substituiu a Lei n.º 570/1991: “[...] e essa Lei [deu] todas as diretrizes e deu todos os parâmetros para o Programa Municipal de Habitação, que tornou também uma política e criou uma Coordenação [de Habitação Popular]”.²⁸⁸ Além disso, Almeida (2005, f. 97) destacou a realização da I Conferência em momento de “crise dos movimentos sociais, organizações e associações de moradores”, mas enfatizou que houve a participação de representantes dos assentamentos e das ocupações, com o envolvimento de mais de 1.800 pessoas, em treze pré conferências. (ALMEIDA, 2005)

Fórum importante para permitir a ampliação da participação social nas discussões sobre moradia no município, a I Conferência poderia ser um espaço de deliberação pública e criar bases para a efetividade deliberativa do conselho de habitação, mas certamente perdeu parte de sua densidade política com a desistência do Movimento de Moradia, não só por sua independência em relação ao grupo político à frente da gestão municipal, mas pela capacidade de contribuição demonstrada pela liderança entrevistada para este estudo.

A Lei Municipal n.º 1.186/2003 teve como referência a Lei Federal n.º 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. Nesta lei municipal estão previstos vários subprogramas (artigo 7º), como os de concessão de lotes ou unidades habitacionais; de construção e melhoria de moradias populares; de apoio à organização comunitária; de geração de emprego e renda; de infraestrutura; de saneamento básico e urbanização; de meio ambiente; de regularização fundiária; e de reassentamentos.

No Anexo I da Lei n.º 1.186/2003 consta a distinção e a relação de treze “assentamentos populares” e de dezessete “ocupações”, todas passíveis de regularização fundiária, aspecto que dominaria boa parte da pauta do CMHP, especialmente na sua primeira fase, que vai da

²⁸⁷ Entrevista n. 18, 11.09.2013.

²⁸⁸ Entrevista n. 3, 27.12.2012.

sua instalação até meados de 2009, como veremos.

Um aspecto positivo do ponto de vista do empoderamento do CMHP de Vitória da Conquista, de ampliação de suas possibilidades de efetividade deliberativa, mediante a criação de condições para dar maior poder aos conselheiros, inclusive àqueles oriundos dos movimentos sociais, é a previsão de gerenciamento do Fundo de Habitação pelo Presidente do Conselho (artigo 77), que pode ser qualquer um de seus membros,²⁸⁹ o que de fato ocorreu. No Regimento Interno do CFMH de Salvador, por exemplo, a Presidência está reservada a Secretário Municipal, que também tem o poder de homologar ou não as decisões do Conselho, o que limita o potencial democrático daquele fórum, como de fato se observou aqui em algumas ocasiões.

Tanto a Lei n.º 1.186/2003 quanto o Regimento Interno do CMHP definem sua composição, com onze representantes titulares e onze suplentes da sociedade civil, além de igual número de representantes do poder público. Esta composição é bem mais simples do que aquela do CFMH/Salvador, o que é normal devido à menor complexidade da gestão municipal de Vitória da Conquista, bem como à existência de uma representação social menos complexa, em um município de porte médio (menor “densidade associativa”), onde até mesmo o Movimento de Moradia existente foi desativado, embora sejam constantes as ocupações urbanas, em menor escala e não dirigidas por organização específica.

Em Vitória da Conquista, a composição do Conselho de Habitação segue a distinção entre representantes de assentamentos e representantes de ocupações, além de uma representação que deveria ser ocupada pelo Movimento de Moradia (desativado) que é ocupada pelo Movimento de Trabalhadores Desempregados (MTD), que promove algumas ocupações no município e tem pretensões mais rurais do que urbanas.²⁹⁰

Quadro 4 – Composição do Conselho Municipal de Habitação Popular (CMHP) – Vitória da Conquista-BA.

Segmento	Condição	Representantes
Assentamentos	Titular	04
	Suplente	04
Ocupações	Titular	04
	Suplente	04
Movimentos de Moradia	Titular	01
	Suplente	01

²⁸⁹ artigo 7º do Regimento Interno do CMHP

²⁹⁰ Entrevista n. 2, 27.12.2012.

Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA	Titular	01
	Suplente	01
Ordem dos Advogados do Brasil	Titular	01
	Suplente	01
Poder Público		
Prefeitura Municipal de Vitória Conquista	Procuradoria-Geral do Município - Titular	01
	Procuradoria-Geral do Município - Suplente	01
	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana - Titular	01
	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana – Suplente	01
	Secretaria Municipal de Meio Ambiente - Titular	01
	Secretaria Municipal de Meio Ambiente - Suplente	01
	Secretaria Municipal de Serviços Públicos- Titular	01
	Secretaria Municipal de Serviços Públicos- Suplente	01
	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - Titular	02
	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – Suplente	02
	Secretaria Municipal de Trabalho, Renda e Desenvolvimento Econômico - Titular	01
	Secretaria Municipal de Trabalho, Renda e Desenvolvimento Econômico - Suplente	01
	Gabinete Civil – Titular	01
	Gabinete Civil – Suplente	01
	Secretaria Municipal de Saúde – Titular	01
	Secretaria Municipal de Saúde - Suplente	01
Universidade	Titular	01

Estadual do Sudoeste da Bahia - UESB	Suplente	01
Caixa Econômica Federal - CEF	Titular	01
	Suplente	01

Fonte: Elaboração própria, com base na Lei Municipal n.º 1.186, de 18.11.2003; Regimento Interno do CMHP; Decreto n.º 15.058, de 19.02.2013.

Em contraste com a avaliação que fizemos sobre a criação do Conselho de Habitação de Salvador, onde se enfatiza o caráter *top-down* (DONAGHY, 2013), a criação do CMHP em Vitória da Conquista reitera a tentativa de democratização da gestão por parte do “governo participativo”, cujo alcance se busca aqui. Para a pesquisadora, a razão de criação dos conselhos pode ser fruto do comprometimento dos gestores públicos, dos membros da sociedade civil representados nessas instituições, e influir nos resultados de suas políticas públicas, assim se originam da “vontade política”.²⁹¹ (AVRITZER, 2003, 2009c; BORBA; LÜCHMANN, 2007) Se resultar somente da exigência federal para a liberação de recursos para a política habitacional, não há o mesmo comprometimento por parte dos gestores públicos e nem dos representantes da sociedade civil.

Para Donaghy (2013), a criação dos conselhos de habitação antes do funcionamento do SNHIS (2005), cujo impulso para criação partiu de pressões da sociedade civil ou simplesmente do compromisso do gestor municipal, é tipo *bottom-up* (seria o caso do CMHP/Vitória da Conquista). Já os conselhos criados após o SNHIS, apenas em resposta à legislação federal, no intuito de receber recursos para os programas habitacionais, e que pouco influenciavam as políticas setoriais, são do tipo *top-down* (casos de Salvador e Camaçari). Além disso, os conselhos criados após 2005 são menos propensos a aprovar a utilização de recursos municipais para variadas políticas habitacionais, uma vez que dependem em maior grau dos recursos federais e desfrutam de menor apoio da gestão municipal e das organizações da sociedade civil do que aqueles conselhos criados antes do SNHIS (DONAGHY, 2013), fato que se comprovou em nossa análise dos conselhos de Salvador e Camaçari (dependência de recursos federais e a falta de apoio da gestão local).

Essa visão do CMHP como resultado de um processo *bottom-up* é partilhada pela ex-

²⁹¹ O conceito de “vontade política” é questionado por alguns pesquisadores. O Prof. José Antônio Gomes de Pinho (UFBA) considera que deixar de implementar uma política pública não significa necessariamente falta de “vontade política”, mas uma “outra vontade política”, de não fazer algo, por exemplo. (Em arguição na banca de defesa deste tese, 31.05.2016)

Coordenadora de Habitação e ex-conselheira, quando afirma:

Nessa época o município de Conquista foi vanguarda. Nós [fizemos] antes da criação do Ministério das Cidades, que depois passa a exigir para adesão dos municípios que se construa seu Fundo, sua Lei. Nós aqui fizemos isso tudo em 2003. Já tinha uma Lei, o Fundo e o Conselho.²⁹²

Embora criado antes da aprovação do FNHIS, o CMHP já estava muito influenciado pelos novos ventos da política urbana contidos no Estatuto da Cidade e era fruto tanto do compromisso da gestão municipal em abrir espaços para a participação social, quanto das pressões do Movimento de Moradia, das ocupações urbanas e das reivindicações por regularização fundiária dos assentamentos públicos. O início do seu funcionamento, em 2004, coincide com a retomada dos investimentos em habitação e saneamento pelo governo federal que já vimos aqui (MARICATO, 2012), abrindo fontes inéditas de financiamento, mas condicionando a sua liberação ao funcionamento dos fóruns participativos, que passaram a ser obrigatórios aos municípios interessados em captar recursos.

Em entrevista, ex-conselheiro e ex-Coordenador de Habitação Popular reitera que até 2003 a política municipal de habitação era basicamente financiada como recursos próprios do município. A partir da criação do Ministério das Cidades (2003) e do Conselho Nacional das Cidades (2004), a administração municipal também buscou captar recursos externos para a habitação, através de programas federais destinados a essa área, a exemplo do Programa Pró-Moradia, para realização de obras como melhorias habitacionais e construção de unidades habitacionais.²⁹³ Com o Programa de Habitação de Interesse Social também foram captados recursos para a construção de casas, a execução de melhorias habitacionais, a requalificação de algumas áreas de bairros carentes. Através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foram captados recursos para a requalificação, pavimentação, drenagem e melhoria de casas. Posteriormente, o município de Vitória da Conquista habilitou-se para a participação no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).²⁹⁴

Cabe analisar se essa abertura à participação social foi capaz de dar ao CMHP condições para alcançar uma efetividade deliberativa, avaliando e deliberando sobre a política municipal de habitação, regulamentando seu funcionamento, definindo a aplicação dos recursos, viabilizando a inserção ativa dos representantes dos movimentos sociais no processo decisório da área e fiscalizando o cumprimento das suas resoluções, gerando verdadeiro

²⁹² Entrevista n. 18, 11.09.2013.

²⁹³ Entrevista n. 3, 27.12.2012.

²⁹⁴ Entrevista n. 3, 27.12.2012.

espaço de deliberação pública.

Com base nas atas disponibilizadas pela Coordenação de Habitação Popular de Vitória da Conquista, e a triangulação com outras fontes, foi possível acompanhar a dinâmica de funcionamento do Conselho de Habitação, no período que vai de 2004, início das reuniões, até julho de 2015. O Regimento Interno do CMHP determina a realização de reuniões mensais, mas suas atas apontam uma drástica diminuição de suas reuniões em 2010 e a sua completa suspensão entre 2011 e 2013.

No ano de 2004 as reuniões do CMHP se pautaram em discussões sobre a eleição da Diretoria Executiva, aprovação do Regimento Interno e formação de Comissões Especiais, sobre a regularização fundiária dos loteamentos e ocupações, que estava em andamento, com reuniões em alguns deles e providências concretas para a referida regularização. Muitos casos específicos foram discutidos no Conselho, principalmente sobre a ocupação irregular de lotes, disputas por sua posse, realocação de mutuários, com a aprovação de resoluções que vinculariam outros casos. Não se discutiu aspectos mais amplos de uma Política Habitacional, exceto uma breve discussão sobre o objetivo do Programa de Habitação Popular e sobre a necessidade de um programa de conscientização dos beneficiários, uma ação comunitária.²⁹⁵

Podemos dizer que o início de funcionamento do CMHP não foi marcado por discussões de política habitacional que pudessem contribuir para uma maior participação dos conselheiros, de forma que pudessem intervir e contribuir com o conteúdo desta política, que pudessem exercitar a igualdade deliberativa por meio de decisões relacionadas com a Política ou com o FMHP. Embora tenha discutido a questão da regularização fundiária, reconhecendo a existência de trinta áreas pendentes,²⁹⁶ algo muito relevante para os conselheiros dos assentamentos e ocupações, o CMHP pouco avançou em direção à sua efetividade deliberativa, propondo resoluções, aprovando políticas públicas ou exigindo fiscalização das suas deliberações.

A análise das atas do CMHP do ano de 2005 demonstra que predominaram em suas reuniões as discussões sobre casos individuais de regularização fundiária. Houve a proposta de realização da Conferência Municipal de Habitação,²⁹⁷ suspensa por falta de recursos, e foi realizado o I Fórum Municipal de Habitação Popular,²⁹⁸ como evento paralelo ao Congresso

²⁹⁵ Ata, 8ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 04.11.2004.

²⁹⁶ Ata, 5ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 06.07.2004.

²⁹⁷ Ata, 11ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 01.03.2005.

²⁹⁸ Ata, 13ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 10.05.2005.

da Cidade,²⁹⁹ com uma discussão mais geral sobre participação, o Programa de Habitação, seus subprogramas, com destaque para ações de geração de emprego e renda, de mobilização comunitária e de regularização fundiária, além de discutir o Plano Plurianual.³⁰⁰

No seu segundo ano de funcionamento, o CMHP ainda dedicava maior parte de suas reuniões aos casos específicos de regularização, aos problemas e conflitos relacionados com a posse dos lotes distribuídos pelo Programa Municipal de Habitação. O I Fórum de Habitação Popular permitiu uma discussão de conteúdo mais político, uma avaliação dos programas desenvolvidos e da própria Política Municipal de Habitação “Morar e Viver”, além de informes sobre a entrega de casas e de ações para a regularização fundiária em loteamentos.³⁰¹

O espaço ocupado no CMHP por muitos casos específicos de regularização de lotes individuais, de disputas pela sua posse, levava aos primeiros sinais de esvaziamento de suas reuniões, no ano de 2006.³⁰² Entretanto, o Conselho também promoveu reuniões com moradores de ocupações, com vistas à sua regularização, e para apresentar a Política Municipal de Habitação. Esse aspecto pode ser positivo para empoderar o CMHP e para apresentar-se como um espaço democrático de discussão da política habitacional junto às comunidades carentes, um meio de assegurar sua efetividade deliberativa. Outro fato positivo era a liberação de recursos federais para habitação social e obras urbanas.³⁰³

O Programa Municipal de Habitação Popular ganhava impulso com a captação de recursos federais, em diferentes fontes de financiamento,³⁰⁴ e o FMH arrecadava recursos com as ações de regularização fundiária (R\$ 17.000,00 no bairro Henriqueta Prates, por exemplo). Algumas discussões sobre a política habitacional são observadas, mas sem maior profundidade, e chama atenção o fato de terem sido realizadas “reuniões comunitárias” em alguns loteamentos e bairros populares para discussão da Política Municipal de Habitação, com ênfase na atuação do Prefeito e na importância da reeleição do Presidente Luís Inácio Lula da Silva para assegurar a continuidade dos programas habitacionais, o que lhes dá um

²⁹⁹ Ata, 14ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 07.06.2005.

³⁰⁰ Ata, I Fórum de Habitação Popular (Reunião ampliada do CMHP), 02.08.2005.

³⁰¹ Entrega de 350 casas nos loteamentos Vila América, Recanto das Águas e Bruno Bacelar, e ações para a regularização fundiária de 900 lotes nos loteamentos Henriqueta Prates, Recanto das Águas e em outras áreas. Ata, I Fórum de Habitação Popular (Reunião ampliada do CMHP), 02.08.2005.

³⁰² Ata, 24ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 07.11.2006.

³⁰³ A exemplo da liberação de R\$ 5,8 milhões para benfeitorias nos bairros Bruno Bacelar, Santa Cruz, Panorama e Recanto das Águas. Ata, 21ª Reunião Ordinária CMHP/Vitória da Conquista, 04.07.2006.

³⁰⁴ R\$ 30 milhões para obras e projetos de habitação popular nos bairros Bateias e Recanto das Águas, o esgotamento sanitário do bairro Santa Cruz. Ata, Reunião Comunitária de 06.10.2006, para destinação de fundos do PMHP no bairro Henriqueta Prates.

caráter eleitoral.³⁰⁵

Outro momento importante do CMHP foi a realização do Fórum Comunitário do PMHP, em 2007, um espaço de discussão de caráter mais político sobre o Programa, com mais de 40 pessoas, abordando temas relativos à habitação popular e aos seus subprogramas, além de mudanças no Regimento Interno e a necessidade de discussão de temas específicos.³⁰⁶

A PMHP diversificou suas ações de política habitacional e realizou de projetos sociais para melhoria da qualidade de vida e para criar alternativas às pessoas sem empregos formais,³⁰⁷ o que condiz com as conclusões de Donaghy (2013) a respeito dos conselhos *bottom-up*, e apontam para a busca da universalização da moradia social.

No ano de 2008 o Conselho de Habitação de Vitória da Conquista prosseguiu com suas reuniões ordinárias, deliberando sobre questões da habitação popular, com predominância de casos individuais de regularização fundiária e de solicitação de subsídios pelos mutuários. O processo de regularização fundiária teve prosseguimento, mas o processo de alguns bairros esbarrou na burocracia e na lentidão do Cartório de Registro de Imóveis, que alegou falta de funcionários para atender à demanda.

Não é incomum que o trâmite da regularização fundiária esbarre na burocracia e lentidão dos cartórios de registro de imóveis. Esse problema relativo ao registro dos imóveis populares é uma barreira ao acesso à propriedade legal dos imóveis das camadas pobres da população, através de entraves burocráticos para tanto, questão precisamente abordada por Rolnik (2006). Maricato (2006), inclusive, nos fala de um Estado com exagerada burocracia, que se revela um meio de garantia do poder sustentado por relações de troca, e apresenta alguns “constrangimentos que travam o desenvolvimento urbano”, com equidade e sustentabilidade, dentre os quais a centenária confusão no registro de terras, a privatização das terras devolutas e os cadastros imobiliários incompletos.³⁰⁸

Um sinal da tentativa de avançar o PMHP foi a contratação de Equipe Técnica que apresentou proposta para o Plano Local de Habitação Popular, dependendo da captação de recursos junto à Caixa Econômica Federal para sua elaboração.³⁰⁹ O Fundo Municipal de

³⁰⁵ Ata, Reunião Comunitária de 19.10.2006, para apresentação do PMHP no Loteamento São José – Alto da Boa Vista.

³⁰⁶ Ata, Sessão Ampliada do CMHP (Fórum Comunitário da PMHP), 14.04.2007.

³⁰⁷ Ata, Sessão Ampliada do CMHP (Fórum Comunitário da PMHP), 14.04.2007.

³⁰⁸ Esse aspecto do registro e do cadastro dos imóveis populares também é discutido por Rolnik (2006), que denuncia sua inserção ambígua nas cidades onde se localizam, o que é também uma forma de marginalização, de exclusão territorial e de reprodução do modelo de urbanização excludente e concentradora que discutimos neste estudo.

³⁰⁹ Ata, 37ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 06.05.2008.

Habitação arrecadava recursos com os processos de regularização fundiária (R\$ 70.861,96), apresentou saldo positivo em 2008 (R\$ 42.988,54), revertido para os loteamentos em processo de regularização fundiária,³¹⁰ mas não dispunha de recursos próprios para investimentos em políticas de habitação de interesse social.

Apesar dos investimentos em habitação de interesse social em Vitória da Conquista, as reuniões do CMHP, em 2008, carecem de discussões sobre a política habitacional, estão mais esvaziadas e com caráter mais burocrático, discutindo e aprovando questões pontuais. Esse quadro diminui as possibilidades de fortalecimento do espaço de deliberação pública, não contribui para que os conselheiros exerçam sua capacidade de proposição de ações para a política habitacional, nem favorece a capacidade de fiscalização, enfim, reduz o potencial de efetividade deliberativa. A esse respeito, um conselheiro representante dos assentamentos criticou o conteúdo da maioria das decisões do CMHP: “Algumas são implementadas. Por exemplo, as de menor importância”.³¹¹

De todo modo, o período foi marcado por diversas ações do Programa Municipal de Habitação Popular que contribuíram para a universalização da moradia de interesse social, como se pode ver no quadro seguinte.

Quadro 5 – Programas de Habitação de Interesse Social – Vitória da Conquista – 2005-2008

Projetos de Trabalho Técnico Social	Período
Programa Social de Habitação. Construção de 50 casas. Trabalho social com 50 famílias reassentadas.	Outubro/2005
Urbanização de áreas degradadas	Dezembro/2005
Pró-Moradia. Infraestrutura urbana	2005-2006
Família Produtiva. Kit Moradia	Março/ 2006
Família Paulista. Trabalho técnico social junto às famílias beneficiárias	Março/2006
Carta de Crédito – FGTS. Resolução n. 460.	Maio/2006
Urbanização de assentamentos precários. Melhoria das condições de habitabilidade.	Janeiro/2007
Carta de Crédito Operações Coletivas – FGTS. Construção de 200 unidades habitacionais em comunidades quilombolas.	Novembro/2007
Apoio à construção habitacional para famílias de baixa renda. Habitação de Interesse Social. Recanto das Águas.	2008
Prestação de serviços de assistência técnica para Habitação de Interesse Social. Vila América	2008
Resolução Rural. Construção de 250 casas na zona rural.	Janeiro/2008

³¹⁰ Ata, 38ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 03.06.2008.

³¹¹ Entrevista n. 20, 12.09.2013.

Carta de Crédito – FGTS. Resolução n. 518. Construção de unidades habitacionais. Corredor da Felícia.	Fevereiro/2008
Carta de Crédito – FGTS. Resolução n. 518. Construção de unidades habitacionais (19 casas). Santa Cruz.	Março/2008
Carta de Crédito – FGTS. Resolução n. 518. Construção de unidades habitacionais (57 casas). Recanto das Águas.	Junho/2008
Regularização Fundiária - Módulo II. Distritos Rurais.	Junho/2008
Projeto de assistência técnica coletiva para regularização fundiária. Módulo Sede.	Junho/2008
Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Conjunto da Vitória	Outubro/2008

Fonte: Elaboração própria, com base em documentação fornecida pela Coordenação Municipal de Habitação Popular. Programa Municipal de Habitação Popular “Morar e Viver”, Projetos de Trabalho Técnico e Social – PTTS.

O ano de 2009 marcou o início de uma segunda fase no Conselho Municipal de Habitação Popular de Vitória da Conquista, com a indicação de novos conselheiros e a eleição de uma nova Diretoria Executiva. Houve substituição da sua Presidente e de conselheira, a ex-Coordenadora de Habitação, que estava à frente do PMHP desde o seu início e teve importante participação no Conselho. O CMHP discutiu a necessidade de ajustes na Lei Municipal de Habitação Popular tendo em vista a nova Política Nacional de Habitação, com aprovação de uma Comissão, que iniciou os trabalhos.³¹²

Nessa nova fase do Conselho ainda se verificou a discussão de poucos casos individuais de regularização fundiária, em intensidade muito menor que em anos anteriores. Também teve início o cadastramento das pessoas no PMCMV, o que gerou uma breve discussão sobre este Programa.³¹³ O PMCMV seria um marco importante na atuação do CMHP e teve grande repercussão no seu funcionamento, como se verá. Com nova Diretoria Executiva e novo Presidente, o Conselho somente reuniu uma vez no ano seguinte, mesmo assim sem quórum mínimo,³¹⁴ evidenciando o seu esvaziamento, que culminou com a suspensão das reuniões entre 2010 e 2013.

No contexto político do município de Vitória da Conquista, 2009 era ano de início de novo mandato do Prefeito Guilherme Menezes (PT), que havia governado o município entre 1997 e 2000. A nova equipe do Prefeito provocou uma grande reestruturação no CMHP e isso

³¹² Ata, 45ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 03.02.2009. A Comissão chegou a elaborar uma proposta de alteração da Lei Municipal n.º 1.186/2003, elaborando Minuta de Projeto de Lei, de 01.09.2009, que não foi aprovada.

³¹³ Ata, 47ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 05.05.2009.

³¹⁴ Ata, 54ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 02.02.2010.

pode ter resultado na sua inatividade, devido à saída de conselheiros envolvidos com o Programa de Habitação Popular desde o seu início, além do afastamento ou remanejamento de antigos militantes que compunham a administração municipal. Essas mudanças também expunham divergências internas entre os grupos que compõem o PT no município, o que foi evidenciado nas entrevistas, denotando disputas de poder que repercutiram na atuação do Conselho.

Conselheiros e ex-conselheiros criticam essa fase do CMHP, com suspensão de suas atividades, causando prejuízos ao funcionamento regular da política habitacional do município. Ex-Coordenador de Habitação Popular e ex-conselheiro é enfático sobre esse período:

[...] foi Presidente do Conselho de Habitação, só que a gestão de [...], entre 2009-2011, foi uma gestão em que o Conselho praticamente acabou. Só não morreu de todo porque eu estava lá como Secretário do Conselho e aí de 2009 até 2010 a gente mantinha as reuniões, porque eu como Secretário convocava as reuniões. Aí no período de [...] teve dificuldade de reuniões, tanto que saí de lá em 2011.³¹⁵

Embora afirme que o Conselho funcionou de 2009 a 2010, neste último ano consta apenas uma ata, que registra a única reunião ocorrida.³¹⁶ Além disso, o entrevistado afirma que “houve uma descontinuidade da política municipal de habitação, os programas sociais foram abandonados”.³¹⁷ Um conselheiro representante das ocupações no CMHP também registra o momento de inatividade do Conselho: “[...] o Conselho em algum momento andou sem atuação por mais de um ano e isso de alguma forma prejudicou a sociedade.”³¹⁸

O representante dos assentamentos no CMHP faz uma comparação entre os dois períodos de seu funcionamento, ressaltando a existência de pressões por parte dos próprios conselheiros pela retomada das reuniões:

Quando a Presidente do Conselho era [...], o Conselho tinha suas reuniões normais. Quando [...] assumiu a Presidência o Conselho ia bem, depois parou. Não sei qual foi o motivo porque parou de funcionar. Os conselheiros cobravam as reuniões do Conselho, porque não estavam acontecendo, mas não obtinham respostas. Aí a gente resolveu mesmo falar nas reuniões do OP e agora conseguiu retomar o Conselho.³¹⁹

³¹⁵ Entrevista n. 3, 27.12.2012. Optamos por omitir o nome do Presidente do CMHP.

³¹⁶ Ata, 54ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 02.02.2010.

³¹⁷ Entrevista n. 3, 27.12.2012.

³¹⁸ Entrevista n. 19, 12.09.2013.

³¹⁹ Entrevista n. 20, 12.09.2013. Optamos por suprimir os nomes dos presidentes do CMHP.

Com base nas entrevistas anteriores é possível dizer que houve pressão de conselheiros pela retomada do funcionamento do CMHP, até em fóruns como o OP, mas tais pressões não foram suficientes para evitar sua paralisia por três anos. As críticas mais contundentes à inatividade do CMHP nesse período partiram de entrevistada com importante atuação na sua primeira fase e à frente da PMHP, pois foi Coordenadora de Habitação e Secretária Municipal de Desenvolvimento Social. Para ela, a interrupção das atividades do Conselho teve reflexos também no programa de regularização fundiária, que foi suspenso no mesmo período:

Na terceira gestão municipal, que terminou em 2008, nós já tínhamos várias escrituras de pessoal que já estava pagando seus custos cartoriais, porque nós fizemos todo o levantamento topográfico, construção das plantas desses loteamentos, tudo que é exigido para dar entrada no cartório e sair as escrituras. O que eu sei é que depois de 2009 o Prefeito deu uma bloqueada nesse processo de regularização fundiária.³²⁰

Quando compara os dois períodos de atuação do CMHP, a entrevistada destaca a atuação do novo Presidente:

E o Conselho de Habitação foi altamente atuante nas duas primeiras gestões. Agora o que sei é que nesta transição de 2008-2009, que era de transição da presidência do Conselho, foi indicado um nome que... Essa pessoa tinha mais o perfil de aparecer nas grandes solenidades, de entrega de moradias, etc. Para ter um resultado político lá na frente, do que fazer acontecer. Inclusive porque era uma pessoa que nunca tinha sido conselheiro, não tinha uma relação com o Conselho, não estava envolvida com essa temática. De repente essa pessoa passa a ser Presidente do Conselho, e o que eu soube foi que o Conselho estava até com dificuldade para se reunir.³²¹

É preciso destacar que o novo Presidente teve papel importante para a gestão municipal, pois assumiu no CMHP em 2009 e saiu do Conselho em abril de 2012, para se eleger como Vereador e ser o líder do Prefeito na Câmara Municipal. Uma explicação para o esvaziamento do CMHP nesse período seria o funcionamento do PMCMV no município, com a crescente entrega de moradias de interesse social, o que pode ter favorecido eleitoralmente o Presidente do Conselho e outros gestores municipais. Porém, parte da responsabilidade pelo esvaziamento do CMHP resultou de ação deliberada da gestão municipal, pois indicou um Presidente que antes não integrava o Conselho e nem era envolvido com o Programa de Habitação Popular, e não agiu de imediato para reativar o CMHP. Outra parte da responsabilidade é do seu Presidente, que não encontrou contraposição por parte de outros

³²⁰ Entrevista n. 18, 11.09.2013.

³²¹ Entrevista n. 18, 11.09.2013.

conselheiros e nem por parte de um movimento de moradia capaz de forçar a reativação do Conselho.

Em sua entrevista, o ex-Presidente enfatiza alguns aspectos do CMHP que induzem à sua desqualificação como fórum participativo e o afasta de um caminho que pudesse apontar para sua efetividade deliberativa. Primeiro, ele considera que os espaços democráticos de discussão da política habitacional no município são restritos, embora nada tenha feito para fortalecê-los:

Acho que são poucos mecanismos [de participação], eles se restringem ao Conselho Municipal de Habitação onde a comunidade formalmente se manifesta. O nosso Conselho da Cidade ainda não está funcionando, seria outro instrumento de debates. Temos o OP, mas esses mecanismos não discutem política de habitação.

A gente ainda trata a habitação assim: cadastrou, avaliou o cadastro, entrega a habitação. Não discute, não percebe a cidade no seu conjunto. É bom porque o Programa de habitação aquece a economia de forma geral, gera emprego, o material da construção a maioria é adquirida no município, então a cadeia é muito grande.³²²

O ex-Presidente também destaca a assimetria no CMHP, especialmente em relação aos conselheiros representantes dos movimentos sociais, comparados aos representantes da gestão municipal: “O governo vai para dentro do Conselho preparado, a sua representação tem um objetivo e quase sempre a representação social não tem o objetivo deles, não provoca a discussão, fica muito a reboque do Executivo”.³²³

Essa questão da assimetria também é percebida por conselheiro que representa as ocupações no CMHP, que destaca as discussões marcadas por questões técnicas como os planos de habitação, os projetos de financiamento, o orçamento público, além de evidenciar as assimetrias entre conselheiros dos movimentos sociais e aqueles que representam órgãos públicos, entidades profissionais, sindicatos:

Os membros do Conselho comparecem pela necessidade de discutir o problema. Quanto à sua contribuição isso é uma questão de capacitação, mas há muitos conselheiros que tem uma boa compreensão da situação e dão uma boa contribuição, debatem, apontam algumas questões, daí são tiradas diretrizes para a execução da política de habitação.

Mas em suma, eles comparecem mesmo pela necessidade. O que percebi da sociedade civil é isso. Eles são convocados para compor o Conselho, o Conselho tem uma política a ser discutida, a ser executada, e eles comparecem para contribuir.

Mas na verdade, como às vezes as discussões são muito técnicas nem sempre os membros estão preparados para discussões técnicas, ao contrário

³²² Entrevista n. 21, 13.09.2013.

³²³ Entrevista n. 21, 13.09.2013.

das pessoas que representam as entidades de classe, os sindicatos, órgãos que já estudaram de forma mais técnica.³²⁴

A existência dessas assimetrias compromete as possibilidades do Conselho em tornar-se uma esfera pública deliberativa, de alcançar sua efetividade, pois o predomínio da representação da gestão municipal pode limitar o fórum a circunscrever sua ação aos interesses desta, em prejuízo dos interesses dos moradores de ocupações e assentamentos. Esse aspecto da assimetria é apontado em outros estudos sobre as instituições participativas (BRASIL, 2004; GOHN, 2000; MILANI, 2008) e será aprofundado com a análise da ação do movimento social sobre o CMHP.

Apesar da visão negativa em relação ao potencial do CMHP, o ex-Presidente também apresenta uma avaliação quanto às suas deficiências, ao seu limitado poder deliberativo, agravado pela falta de compromisso da gestão municipal em implementar suas decisões, além das limitações da Política Municipal de Habitação:

No Conselho existe [participação da população], ele debate, opina. Inclusive, o Plano de Habitação está em discussão no Conselho e as outras questões também são debatidas. Mas aí temos um processo limitador, porque fica por conta do Executivo municipal [executar] as decisões. Se discute mas a implementação ainda fica muito na mão do gestor municipal. Ele que define se a política é correta, aquela necessidade é real ou não. O Conselho já aprovou não sei quantas vezes a regularização fundiária, por exemplo, mas ainda não foi implementada, porque o gestor não encaminhou. O poder deliberativo do Conselho tem limitações. Ele discute, delibera, mas as deliberações nas questões centrais estão condicionadas às decisões do gestor.³²⁵

Em outro momento, o ex-Presidente reafirma que a principal responsável pela ineficiência do CMHP é a gestão municipal, a quem acusa de não implementar as decisões, além de corroborar a visão de outro conselheiro, já vista, de que o Conselho é mais efetivo em questões menores, individuais, em prejuízo de um papel mais decisivo na condução da política de habitação e na universalização da moradia:

[O Conselho] Tem dificuldades. Depende sempre do gestor, do Executivo. Quase sempre as deliberações, resultados rápidos do Conselho, estão nos pequenos conflitos. [...] Mas no conjunto da política de habitação essa é uma ação pequena, ele não trata do macro. [...] Questões pontuais têm resultados rápidos, mas a política geral não, você não encontra uma decisão do Conselho.³²⁶

³²⁴ Entrevista n. 19, 12.09.2013.

³²⁵ Entrevista n. 21, 13.09.2013.

³²⁶ Entrevista n. 21, 13.09.2013.

Como resultado de toda essa conjuntura, o CMHP ficou inativo por um período de 36 meses, o que é surpreendente se considerarmos a previsão regimental de reuniões mensais e a periodicidade das reuniões verificada em sua primeira fase. Esse período coincide com o início da nova gestão municipal em 2009, com a nova composição do Conselho e com o início do PMCMV, que afetou consideravelmente toda a política nacional de habitação de interesse social. Embora se trate de uma nova gestão liderada pelo PT, é necessário observar que o partido enfrenta disputas locais entre dois grupos políticos, um liderado pelo prefeito Guilherme Menezes, e o outro grupo sob a liderança do deputado federal Waldenor Pereira, aliado do também ex-prefeito e atual deputado estadual José Raimundo Fontes. Essa disputa é nítida na composição das gestões municipais, na bancada do PT na Câmara de Vereadores e também na representação do PT municipal na composição da gestão estadual petista.

Apesar do longo período de inatividade do CMHP muitas atividades ligadas ao Programa Municipal de Habitação Popular foram desenvolvidas ou concluídas no período, como se observa nos documentos disponibilizados pela Coordenação de Habitação e em relatório elaborado pelo ex-Coordenador de Habitação Popular, de 25.01.2011. São exemplos a concessão de lotes e unidades habitacionais (no total de 1.110 unidades), ações nos assentamentos e ocupações em processo de regularização (3.168 lotes), além de 22 assentamentos e ocupações pendentes de regularização. Também são apresentados os projetos sociais em execução, executados e em fase de prestação de contas, relacionados no quadro abaixo.³²⁷

Quadro 6 – Ações do Programa Municipal de Habitação Popular – Vitória da Conquista – 2008-2010

Programa de Urbanização, regularização e integração de assentamentos precários.
Programa de Aceleração do Crescimento – Projeto Piloto de Investimentos (PAC/PPI)
Plano Local de Habitação de Interesse Social
Carta de Crédito – FGTS. Resolução n. 518. Corredor da Felícia e Recanto das Águas.
Projeto de assistência técnica coletiva para regularização fundiária. Módulo Sede.
Mobilização e Organização Comunitária para regularização fundiária – Módulo Distrito Iguá
Apoio à Organização Comunitária
Programa Minha Casa Minha Vida

Fonte: Elaboração própria, com informações de Vitória da Conquista (2011a).

³²⁷O Relatório fornece também informações sobre as dificuldades enfrentadas pelo Programa Municipal de Habitação Popular.

Outra peça importante do Programa de Habitação Popular de Vitória da Conquista foi a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Inicialmente, a gestão municipal contratou uma equipe técnica com profissionais oriundos da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) e o apoio de equipe da Secretaria de Desenvolvimento Social (SEMDES), com representantes da Coordenação de Habitação Popular.³²⁸ A proposta metodológica foi apresentada em junho/2008, visando captação de financiamento junto à CEF, e foi formada comissão do CMHP para acompanhar as discussões do PLHIS com lideranças populares dos bairros da cidade.³²⁹

Somente em junho de 2011 foi apresentado o Diagnóstico do PLHIS (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2011b), onde se destacam a pressão do mercado imobiliário em função da atração de estudantes da zona rural e de outras cidades para Vitória da Conquista, as dificuldades para implementação do Plano Diretor de 1976, atribuídas à falta de “vontade política”³³⁰ e à expansão da especulação imobiliária. Por sua vez, o Plano Diretor Urbano de 2006 teria facilitado a implantação de vários projetos voltados para as classes de renda média e baixa, o que se somou à chegada de investidores externos para quebrar parte da rigidez do mercado imobiliário local e arrefecer a especulação imobiliária que travava a ocupação efetiva de lotes (os “terrenos de engorda”). (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2011b)

O Diagnóstico aponta que até 2011 o município havia entregue 1.158 unidades habitacionais, os lotes dos assentamentos existentes somavam 3.092 unidades, enquanto os lotes nas ocupações, no mesmo período, eram 2.982 unidades. Comparando o *deficit* habitacional básico de 8.653 unidades (2000) com as 1.158 unidades entregues até 2011, o documento apontava um *deficit* restante de 7.495 unidades. (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2011b) Além disso, com base em estudos da Fundação João Pinheiro, de 2005, apontava as seguintes estimativas para o deficit habitacional básico total, na faixa de renda de até três salários-mínimos:

Tabela 1 – *Deficit* habitacional básico total estimado – Vitória da Conquista – BA, 2011-2016.

Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Deficit</i>	6.568	6.736	6.909	7.085	7.267	7.453

³²⁸ Ata, 37ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 06.05.2008.

³²⁹ Ata, 40ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 05.08.2008.

³³⁰ Já discutimos que o conceito de “vontade política” é controverso.

Fonte: VITÓRIA DA CONQUISTA, 2011b, com dados da Fundação João Pinheiro, 2005.

O Diagnóstico registrava mais de 14 mil inscritos no Programa Municipal de Habitação Popular, estimando as necessidades habitacionais por assentamentos, em 2011, no valor total de R\$ 103.953.727,00. No entanto, a terceira etapa do PLHIS não foi viabilizada em função da falta de financiamento por parte da CEF e poucos dados levantados na fase do diagnóstico foram aproveitados no PLHIS elaborado em 2013. (LATUS, 2013b)

A entrevista com ex-Coordenadora de Habitação Popular e ex-conselheira de habitação traz como explicação para a suspensão do PLHIS o processo de ruptura que houve na gestão municipal e na equipe à frente do Programa de Habitação Popular: “Quando mudou a Administração [2009], aí foi outra ruptura, e isso faz parte da fragilidade da Coordenação. O Coordenador até que continuou, mas não deram continuidade e perderam o prazo.”³³¹

No ano de 2012 o prefeito Guilherme Menezes (PT) foi reeleito em segundo turno (56,28% dos votos), o que demonstra o crescimento da oposição local à frente política no poder desde 1997. A eleição foi a mais disputada nos dezesseis anos em que a coligação liderada pelo PT estava no poder e “Menezes teve de trabalhar para manter unida a aliança que o acompanha desde o primeiro mandato.” (GUILHERME, 2012) A gestão iniciada em 2013, de imediato, convocou a retomada do CMHP, que teve a representação da gestão municipal quase toda reformulada.

Em sua terceira fase, na eleição do Conselho Executivo do CMHP o representante dos assentamentos indicou para presidente um conselheiro oriundo das ocupações,³³² reeditando tentativa anterior de eleger conselheiro externo à gestão municipal, em 2007.³³³ Com o lançamento da candidatura da Diretora Municipal de Habitação, ex-Procuradora do Município, os representantes da gestão municipal defenderam seu nome como presidente e indicaram o conselheiro que representava as ocupações como vice-presidente, o que foi aprovado por unanimidade. Esse aspecto ainda será analisado.

A terceira fase do CMHP, após três anos de inatividade, inicia com as discussões sobre a realização da Conferência da Cidade e o PLHIS,³³⁴ que deve ter sido um dos fatores da sua reativação, pois tal Plano era de interesse da gestão municipal, já que é pré-requisito para a captação de recursos federais, havia sido contratado anteriormente e teve apenas duas etapas

³³¹ Entrevista n. 18, 11.09.2013.

³³² Ata, 55ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 19.02.2013.

³³³ Ata, 31ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 02.10.2007.

³³⁴ Ata, 55ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 19.02.2013.

concluídas, como vimos. Tanto é assim, que a Latus Consultoria (contratada) reuniu-se com os membros do CMHP (LATUS, 2013a) antes mesmo da primeira reunião do Conselho nessa terceira fase (19.02.2013).³³⁵ A importância do Conselho para consolidação da etapa de diagnóstico do PLHIS estava na mobilização das reuniões para apresentação do seu esboço. O conselheiro representante das ocupações, agora vice-presidente do CMHP, frisou a necessidade do Conselho discutir “questões macro” da política habitacional e sugeriu formar Comissão para análise de casos específicos, mesmo assim não houve maior discussão da política habitacional.³³⁶

Os conselheiros avaliaram a realização da Conferência da Cidade, onde se discutiu a metodologia do PLHIS, apresentada pela Latus Consultoria.³³⁷ Houve debates sobre mudanças nos procedimentos de inscrição e seleção do PMCMV, com implantação do cadastro digital. Nota-se nessa fase que o PMCMV passou a ser o tema dominante no Conselho,³³⁸ mas antigas questões voltaram à tona, com críticas e cobranças sobre a lentidão da regularização fundiária, as dificuldades com seus custos e outros aspectos envolvidos, como a falta de funcionários no cartório de registro de imóveis, além da ocupação de área pública (praça) no bairro Panorama II.³³⁹

Nessa retomada, o Conselho não mais discutiu casos individuais de regularização fundiária, embora permaneçam os relatos de casos de ocupação irregular de lotes e de venda de imóveis do Programa. Vale destacar que o CMHP retomou seu ritmo de atividades em 2013, realizando ao menos nove reuniões, o que reforça a evidência que houve uma ação deliberada para sua inatividade por tão longo período. Apesar disso, questões antigas como a regularização fundiária não foram resolvidas, embora tenham sido discutidas alternativas e a gestão municipal tenha se mobilizado para encaminhá-la.

O reinício das discussões do PLHIS, em 2012, envolvendo o CMHP e a comunidade (associações de moradores, Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura, entidades dos movimentos urbanos)³⁴⁰ visava exigência do Ministério das Cidades para a liberação de recursos voltados aos investimentos em habitação de interesse social, mas também era uma esperança de enfrentar alguns problemas habitacionais que persistem na cidade, como as ocupações urbanas desordenadas de áreas públicas e de preservação ambiental, como a Serra

³³⁵ Ata, 55ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 19.02.2013.

³³⁶ Ata, 56ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 05.03.2013.

³³⁷ Ata, 57ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 07.05.2013.

³³⁸ Ata, 58ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 04.06.2013.

³³⁹ Ata, 60ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 17.09.2013.

³⁴⁰ Entrevista n. 2, 27.12.2012. Já se sabe que o CMHP somente voltou a reunir-se em 19.02.2013.

do Periperi.³⁴¹

Ex-conselheiro e ex-Coordenador de Habitação Popular do município destaca a importância do PLHIS para a cidade, em especial para a captação de recursos federais, enfatizando ainda: “Que é um Plano também construído com a participação da população.”³⁴²

O ex-Presidente do CMHP também enfatizou a necessidade de elaboração do PLHIS, considerando-o um meio para combate à especulação imobiliária:

A necessidade de um Plano de Habitação no município é grande também por causa disso, nós temos bolsões de terrenos dentro da área urbana, servindo só para especulação, que não atende nenhuma finalidade senão especulativa, que o Plano tem que regulamentar sobre isso.³⁴³

Em julho de 2013 a Latus Consultoria apresentou novo Diagnóstico do PLHIS, uma das três condições para os municípios receberem transferências orçamentárias do FNHIS, juntamente a existência de um conselho e de um fundo de habitação, destacando uma evolução de 4,97% no número de domicílios vagos, elevando de 8.351 (2000) para 8.766 domicílios (2010). O deficit habitacional total de Vitória da Conquista era de 13.281 unidades (15,36%). (LATUS, 2013a) No levantamento de 30 assentamentos e ocupações (Anexo I da Lei n.º 1.186/2003) há um total de 9.035 lotes ocupados, acrescidos de 1.409 lotes vazios, somando 10.444 lotes. Todavia, no Cadastro Único de famílias com rendimento familiar de até três salários-mínimos, ou de meio salário-mínimo *per capita*, Vitória da Conquista apresentava 43.432 famílias, em outubro de 2012, das quais 28.213 famílias estão inscritas no Programa Bolsa-Família. (LATUS, 2013a)

Com o funcionamento do PMCMV, a partir de 2009, o município apresentou uma elevação na produção de habitação de interesse social, que alcançou 8.298 unidades do PMCMV (LATUS, 2013a),³⁴⁴ embora a demanda inscrita no PMHP seja bem maior, com mais de 14 mil inscritos no Programa até 2011, como vimos no Diagnóstico anterior. (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2011b) De todo modo, nota-se uma série de ações da gestão municipal de Vitória da Conquista para universalizar a moradia de interesse social e o seu Conselho de Habitação contribuiu de várias maneiras para isso, embora não se possa dizer que cumpra plenamente o seu papel de instituição participativa, que alcance sua efetividade deliberativa.

³⁴¹ Entrevista n. 2, 27.12.2012.

³⁴² Entrevista n. 3, 27.12.2012.

³⁴³ Entrevista n. 21, 13.09.2013.

³⁴⁴ Esse total não confere com relação apresentada pela Coordenação de Habitação Popular, em 31.07.2015, na qual constam 22 projetos de HIS pelo PMCMV, totalizando 8.302 unidades habitacionais entregues até tal data.

A atuação do CMHP prosseguiu em 2014, com a realização de seis das suas reuniões ordinárias. Através das atas percebe-se que o Conselho dedicou boa parte de suas discussões para pequenas questões e problemas do PMCMV, como ocupações de seus imóveis e de áreas verdes ou de preservação do município.³⁴⁵ O CMHP voltou à discussão de critérios de seleção de beneficiários do PMCMV (como número de dependentes e condição socioeconômica), inclusive com questionamentos de representante dos assentamentos sobre a inexistência de critérios que priorizassem beneficiários indicados pelos movimentos sociais,³⁴⁶ como se aprovou no CFMH de Salvador.

Ainda se notam em suas reuniões inúmeros questionamentos sobre as deliberações não efetivadas³⁴⁷ e quanto à regularização fundiária, com informes sobre seu andamento e da aprovação do Projeto Papel Passado, junto ao Ministério das Cidades, para a regularização fundiária de alguns assentamentos, mediante a contratação de uma empresa para executá-la.³⁴⁸

Apesar da atividade regular do Conselho em 2014, observa-se a ausência de conselheiros da sociedade civil em algumas das reuniões, bem como dificuldades para sua substituição, o que é um sinal de desgaste do fórum participativo junto a segmentos envolvidos com a luta por moradia digna. Além disso, a centralização da ação do CMHP em volta do PMCMV não favoreceu uma ampla discussão da política habitacional.

Entre 2014 e 2015 o CMHP ficou, aparentemente, nove meses sem reunir-se, conforme as atas disponibilizadas. A decisão que se destaca foi a eleição de representante das ocupações como Presidente do Conselho, pela primeira vez e após duas tentativas frustradas de eleição de representante da sociedade civil para tal posto, como vimos.³⁴⁹ Após dois anos de discussões mais intensas, entre 2014 e 2015 o CMHP parece perder força e importância, o que leva a questionar se a eleição de conselheiro externo à gestão municipal não reflete o menor interesse desta no fórum deliberativo.

Nesse percurso de onze anos de funcionamento do CMHP é possível avaliar o papel preponderante da gestão municipal para assegurar algumas condições de sua efetividade, atuando com diversas políticas e ações para universalizar a moradia social, levando questões para serem discutidas pelo Conselho, apresentando projetos e buscando financiamentos externos para implementar diversos programas e políticas habitacionais.

³⁴⁵ Ata, 65ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 11.02.2014.

³⁴⁶ Ata, 66ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 08.04.2014.

³⁴⁷ Ata, 68ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 15.07.2014.

³⁴⁸ Ata, 67ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 10.06.2014.

³⁴⁹ Ata, 71ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 10.06.2015.

O contexto sociopolítico do município e a conjuntura nacional no campo das políticas urbanas favoreceram avanços na política local de habitação social. Porém, também se notam ações do governo participativo no sentido de manter certo controle sobre o fórum, quando agiu para eleger Presidentes de interesse da administração, ou mesmo quando indicou Presidente sem vinculação com o PMHP e com o Conselho, conduzindo este ao seu pior momento, de inatividade por três anos consecutivos, a despeito de pressões por seu funcionamento por parte de conselheiros da sociedade civil.

Esse contexto sociopolítico resultou em um Conselho que não alcançou todo seu potencial de efetividade deliberativa, seja porque a administração não teve interesse em ampliar seu poder deliberativo, não liberou recursos orçamentários e não aplicou suas deliberações, transparecendo que o CMHP somente seria efetivo em questões corriqueiras da moradia, em problemas localizados dos beneficiários dos programas de habitação social, restando aos conselheiros espaços reduzidos para discussões mais amplas da política habitacional e poucas chances de efetivar suas decisões mais importantes, como a regularização fundiária. Mas não se pode desprezar o papel desempenhado pela sociedade civil junto ao CMHP, que pressionou com as ocupações e reivindicações de regularização fundiária, com demandas por participação e criação de um fórum específico, jogando papel importante na criação do Conselho, como veremos na seção a seguir.

6.2.2 Ação dos conselheiros representantes da sociedade civil em defesa da efetividade deliberativa do conselho e em defesa da moradia

O conceito de deliberação pública utilizado por Bohman (2009) prevê o diálogo com um fim específico, para superar um problema ou resolver um conflito. A deliberação deve se constituir na esfera pública, que necessita ser dialógica e não meramente discursiva, ou seja, deve haver diálogo e alcançar um objetivo. John Rawls (2007, p. 152) sintetiza a questão da seguinte forma: “A ideia definitiva para a democracia deliberativa é a própria ideia de deliberação. Quando os cidadãos deliberam, trocam seus pontos de vista e debatem defendendo suas razões, mas apenas aquelas que dizem respeito às questões de política pública.” Em tese, deveria ser assim nas IPs, como os conselhos municipais de habitação.

Quando centramos no conceito de efetividade deliberativa, avaliamos a capacidade de instituições como os conselhos gestores influenciarem, decidirem e fiscalizarem suas decisões no campo específico da política pública. (CUNHA, 2007) Em outras palavras, buscamos apurar os resultados oriundos dos debates e decisões produzidos no interior desses fóruns deliberativos, a sua capacidade de institucionalizar procedimentos no seu campo, de propor novos temas e, por fim, controlar suas decisões. (ALMEIDA; CUNHA, 2011) Essa efetividade depende de fatores endógenos, a estrutura normativa interna dos fóruns, seus processos de interação, ou de fatores exógenos, como os contextos históricos, as condições políticas e sociais do ambiente, como as que discutimos na seção anterior, no caso do CMHP. Agora discutiremos a influência dos conselheiros da sociedade civil sobre as possibilidades de efetividade deliberativa do Conselho.

A pressão por moradia, as ocupações de terrenos públicos, as manifestações exigindo políticas públicas que pudessem amenizar a grande carência habitacional no município de Vitória da Conquista, foram fatores que contribuíram para o estabelecimento de uma política municipal de habitação e, algum tempo depois, de espaços participativos e deliberativos nesse campo da política urbana.

Almeida (2005) analisa que o problema da moradia no município se acentuou por volta dos anos 1980, provocando ocupações. Entre 1980-1995 foram registradas 15 ocupações na cidade e à época da aprovação da Lei Municipal nº. 1186/2003 existiam dezessete ocupações e treze assentamentos populares, indicando que o problema se agravou ao longo do tempo. Essa intensificação das ocupações em Vitória da Conquista coincide com a tendência nacional de ascensão dos movimentos sociais com a redemocratização e com a aprovação da Constituição Federal de 1988. (ALMEIDA, 2005)

Ferraz (2001) também registra a luta pelo direito ao solo urbano no município, desde a segunda metade dos anos 1980, quando contou com a organização da Igreja Católica. Essa constatação é reiterada por entrevistado ligado ao movimento sindical, militante do PT e integrante da gestão municipal: “[...] havia também um movimento social de luta por moradia, sobretudo moradia, uma luta lá da década de 1980, no [bairro] Alto Maron, onde houve várias ocupações, e [havia] algumas lideranças da Igreja Católica”.³⁵⁰ Segundo o entrevistado, no início da gestão petista o número de ocupações já chegava a mais de vinte: “Eram mais de 20 áreas de ocupação irregular que foram levantadas, do período de 1997 até...

³⁵⁰ Entrevista n. 3, 27.12.2012.

que não foram assentamentos feitos pelo poder público, e sim que as pessoas ocuparam e o município acabou reconhecendo. Depois foram somadas com os assentamentos feitos pela própria Prefeitura.”³⁵¹

Segundo o entrevistado (ex-Coordenador de Habitação), a administração do PT iniciou um diálogo com os integrantes das ocupações:

Esse diálogo teve além das Conferências de Habitação, o OP. Foram os instrumentos que começaram a ter essa arrumação da política urbana e culminou com o Plano Diretor Urbano e a própria constituição do Programa Municipal de Habitação. A partir desses instrumentos chega à política que tem hoje no município.³⁵²

O Diagnóstico elaborado pela Latus também aponta uma intensificação dos movimentos de moradia na segunda metade da década de 1980, com a ocupação irregular de muitas áreas públicas, agravando o problema ambiental por meio da ocupação de áreas de preservação, como a Serra do Periperi. (LATUS, 2013a) O crescimento das ocupações foi preponderante para que a gestão municipal do PMDB criasse o Programa da Habitação Popular, Lei Municipal n.º 570/1991, com o objetivo oficial de reduzir o déficit habitacional. (FERRAZ, 2001) Entretanto, Almeida (2005) entende que tal Lei visava, de fato, desmobilizar os movimentos de sem-teto e conter as ocupações. De qualquer forma, a Lei n.º 570/1991 permitiu a distribuição de lotes populares pelas gestões dos prefeitos Murilo Mármore e Pedral Sampaio, ambos do PMDB, contribuindo para reduzir o ritmo das ocupações até o ano de 1994.

No entanto, a simples distribuição de lotes não foi suficiente para solucionar o problema da carência habitacional em Vitória da Conquista e impedir novas ocupações, apesar da inexistência de um movimento de moradia estruturado em toda a cidade. A nova gestão municipal iniciada em 1997 teve que enfrentar o problema com novas políticas urbanas e habitacionais. Apesar de dificuldades orçamentárias para a ampliação do Programa de Habitação, a Prefeitura Municipal investiu na formação de um “estoque de terras”.³⁵³

Do “governo participativo” participavam muitos militantes dos movimentos sociais, abrindo caminho para novas reivindicações e pressões. Almeida (2005) enfatiza que o “governo participativo” possibilitou novos espaços de debate e discussão, criou alguns conselhos populares, realizou reuniões com moradores de assentamentos e ocupações, ao

³⁵¹ Entrevista n. 3, 27.12.2012.

³⁵² Entrevista n. 3, 27.12.2012.

³⁵³ Entrevista n. 2, 27.12.2012.

mesmo tempo que ocorriam manifestações populares.

Esse cenário foi comum aos governos das chamadas “frentes populares”, que se disseminavam pelo país desde os anos 1980-1990 e iam incorporando a participação social como um novo protagonista na produção das políticas públicas. (AVRITZER, 2010; DAGNINO, 2002a, 2002b; SANTOS, 2009; SANTOS JR. et al., 2004) Mesmo na Bahia, onde forças conservadoras capitaneadas pelo carlismo tentavam frear o processo de participação, a democratização da gestão local ia ganhando novos espaços (DANTAS NETO, 2003; FERNANDES, 2004; REIS, 2010; RUBIM, 2001), com destaque para Vitória da Conquista. (MILANI, 2007; MOTA, 2007; NOVAES, 2011; PINHO, 2006)

A análise das diferentes fontes deste estudo permite concluir que a pressão social das ocupações e da luta por moradia foi um importante fator para que a gestão local avançasse com a Política Municipal de Habitação e inserisse a participação popular nessa política pública. Outro fator foi o perfil ideológico da Frente Popular que assumiu a prefeitura com o compromisso de democratizar a gestão, de estabelecer fóruns participativos.

Essa pressão social é evidenciada em fontes como as entrevistas, as atas do CMHP, os documentos produzidos pela gestão municipal, como os diagnósticos do PLHIS. (LATUS, 2013a; VITÓRIA DA CONQUISTA, 2011b) Um exemplo de tal pressão foi dado pelo entrevistado com atuação nos movimentos sociais, sindical e político-partidário de Vitória da Conquista:

Eu lembro que antes de 2000 havia um movimento de moradia aqui em Vitória da Conquista. Esse movimento chegou a fazer uma grande ocupação ali nas proximidades do Hospital Samur e do Ginásio de Esportes, onde ficou por vários meses e acabou. Na época eu era do Sindicato dos Servidores Municipais, participei inclusive dando uma ajuda para esse pessoal, (até 2002 se não me falha a memória) e esse movimento acabou sendo sufocado pela própria administração [...].³⁵⁴

A preocupação da gestão municipal com a pressão das ocupações foi expressa pelo Secretário Municipal, que também fala das tentativas de solução e dos fóruns participativos:

Nós temos diversas ocupações, muitas vezes ocupações desordenadas, essas ocupações se dirigem basicamente para as áreas públicas. Nós temos umas quatro ou cinco, mas nós estamos desativando, viu? A que tinha aqui na Serra [do Periperi] nós conseguimos tirar. Tem uma ali do lado da FAMEC [Fundação Educacional de Vitória da Conquista] que nós estamos conversando. Porque se você tivesse um movimento... o Conselho de Habitação é institucional, ele não é só fruto da pressão popular, das lutas populares etc. Ele é diferente. Não é uma Central dos Movimentos

³⁵⁴ Entrevista n. 3, 27.12.2012.

Populares.³⁵⁵

Segundo o Secretário, essas ocupações não estavam coordenadas e representadas por um movimento social organizado que pudesse ter assento no CMHP, dificultando as negociações.³⁵⁶ Além disso, essas ocupações não eram representadas pelo Movimento Unificado das Associações de Moradores, que congrega cerca de 90 associações. Ao contrário, enfrentavam certa resistência desse Movimento Unificado, que via nas ocupações desordenadas o risco de “favelização” dos bairros.³⁵⁷ No caso de quatro assentamentos ligados ao Movimento de Trabalhadores Desempregados (MTD), as pretensões eram mais rurais (“reurbano”), com a reivindicação de lotes para moradia e para a produção, o que poderia ser atendido pelo Projeto Casulo.³⁵⁸

A existência de um movimento organizado de luta por moradia somente aconteceria por volta do ano 2001, com o Movimento de Moradia de Vitória da Conquista, cuja principal bandeira era a regularização fundiária dos lotes dos assentamentos e das ocupações. (ALMEIDA, 2005) Esse Movimento tinha como principal característica a independência em relação ao poder público, ao contrário de outros movimentos existentes na cidade (ALMEIDA, 2005), aspecto que discutiremos.

Um dos fundadores do Movimento de Moradia, antigo militante de movimentos sociais na cidade de São Paulo, como o movimento de moradia da Zona Leste, o movimento de saúde e o movimento de alfabetização de adultos, era oriundo de Vitória da Conquista.³⁵⁹ Em São Paulo, também acompanhou o surgimento dos conselhos populares e sua substituição pelos conselhos gestores por volta de 1990-1991, o que lhe deu uma visão crítica a respeito do funcionamento desses conselhos:

Muitas lideranças indicadas começaram a participar desses conselhos, o que em 1988, em minha opinião, foi uma esperança de uma participação efetiva na gestão dos recursos, isso me parece que não ocorreu. Parece que não ocorre hoje.

³⁵⁵ Entrevista n. 2, 27.12.2012.

³⁵⁶ Como analisaremos adiante, essa participação no CMHP também pode servir como meio de controle da ação dos movimentos de ocupação e luta por moradia por parte do poder público municipal, o que ocorre com o Movimento Unificado das Associações de Moradores da cidade.

³⁵⁷ Entrevista n. 2, 27.12.2012. Como já apontamos aqui, existe no seio dos movimentos de moradia um difícil tratamento da questão do morador favelado, que é alvo de segregação, inclusive com a existência de um movimento exclusivo dos moradores de favelas, como analisa Souza, M. (2006).

³⁵⁸ Entrevista n. 2, 27.12.2012. Segundo o próprio Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA, 2013), o Projeto Casulo é uma modalidade de projeto de reforma agrária em imóveis que podem abrigar acima de quinze famílias, com lotes individuais rurais que obedeçam a fração mínima de parcelamento e até quatro módulos fiscais referentes ao município de sua localização.

³⁵⁹ Entrevista n. 24, 29.10.2013.

Parece que a democracia participativa que os movimentos reivindicavam, ingenuamente, acho que ela não funciona, até porque não poderia funcionar. Hoje você tem conselhos formados por representantes do poder público municipal, por entidades de construtoras, são conselhos paritários, com representantes da sociedade civil, dos movimentos sociais. Me parece que esses conselhos não cumprem aquilo que os movimentos esperavam que cumprissem.³⁶⁰

A existência de diversas ocupações em Vitória da Conquista, marcadas pela falta de infraestrutura urbana e de regularização fundiária, algo comum também nos loteamentos realizados pelo poder público municipal, estimularam a criação do Movimento de Moradia:

A partir daí surgiu a ideia do Movimento Moradia, mas não tinha como objetivo principal a ocupação. O objetivo principal era chamar a atenção desses moradores para a regularização fundiária. Na época já havia a discussão, já estava posta no Estatuto da Cidade, mas aqui não se ouvia falar dessa regularização. Foi a partir daí que começamos, junto com os companheiros daqui, a organizar os moradores de ocupações irregulares, para que eles pudessem buscar junto ao poder público essa regularização.³⁶¹

Há diferenças entre os movimentos de luta por moradia em Vitória da Conquista e o movimento sem-teto de Salvador, cuja estratégia inicial eram as ocupações, a despeito da participação no Conselho de Habitação, como ressaltou Donaghy (2013). Outra diferença entre os dois municípios é que, no primeiro, as ocupações se dão, preferencialmente, em terras públicas, áreas verdes e áreas de preservação ambiental, enquanto em Salvador é mais comum a ocupação de imóveis vazios ou abandonados.

O Movimento de Moradia não visava diretamente as ocupações, mas não descartava essa possibilidade: “Não que se houvesse condições para ocupação a gente não faria. Também apoiamos uma das ocupações que ocorreu, no bairro Nossa Senhora Aparecida. Apoiamos uma ocupação no bairro Pedrinhas [...]”.³⁶² Além disso, contribuiu para aumentar a pressão por regularização fundiária e por participação social sobre a gestão municipal, inclusive realizando manifestações públicas e protestos. A I Conferência Municipal de Habitação, de maio de 2002, resultou de reivindicação do Movimento de Moradia, que, por fim, abandonou sua organização conjunta com a Coordenação de Habitação Popular. (ALMEIDA, 2005)

O dirigente do Movimento relata como este participou do processo da I Conferência de Habitação e porque depois decidiram se afastar de sua organização: “Nós fizemos muitas

³⁶⁰ Entrevista n. 24, 29.10.2013.

³⁶¹ Entrevista n. 24, 29.10.2013.

³⁶² Entrevista n. 24, 29.10.2013.

pressões, o governo municipal na época propôs a Conferência Municipal de Habitação, nós aceitamos participar da organização.” Apesar de possuir propostas para a Conferência, o Movimento de Moradia se retirou quando “[...] se percebeu que não havia vontade do governo municipal em ouvir o movimento, mas colocar a Conferência como algo do município, que o movimento estava ali apenas para reforçar o discurso que a sociedade organizada estava participando.”³⁶³

A participação do Movimento de Moradia na I Conferência de Habitação também é reconhecida por uma de suas organizadoras, a ex-Coordenadora de Habitação e ex-dirigente de grande relevância à frente do PMHP de Vitória da Conquista: “Nessa época teve o Movimento de Moradia de [...], ele foi inclusive um elemento muito estranho, porque na época ele estava fazendo parte até da Comissão Preparatória para a Conferência e depois ele sumiu.”³⁶⁴

A ausência do Movimento de Moradia na I Conferência Municipal de Habitação significou perdas para o processo, posto que seus dirigentes, por sua vivência com os problemas das ocupações e assentamentos, com a luta pela regularização fundiária, poderiam se contrapor aos dirigentes municipais e a outros movimentos presentes na Conferência, contribuindo com uma visão crítica sobre o conteúdo do Programa Municipal de Habitação. O fato de ser um movimento independente da gestão municipal e dos partidos políticos que compõem o “Governo Participativo” garantia autonomia para defesa de propostas de interesse dos moradores que representavam.

Essa autonomia poderia reforçar a Conferência como um espaço de deliberação pública, ampliando a possibilidade de construção dialógica de soluções para os problemas habitacionais do município, favorecendo as chances de igualdade deliberativa entre delegados e conselheiros, de aumento de sua capacidade propositiva no futuro Conselho de Habitação.

Após a aprovação da Lei Municipal n.º 1.186 (18.11.2003), o Movimento de Moradia prosseguiu com sua luta pela regularização fundiária e continuou pressionando a gestão municipal. “Havia várias promessas na época, nenhuma delas cumprida”.³⁶⁵ Dos treze assentamentos populares constantes do Anexo I dessa Lei, nenhum teve a regularização concluída. O Movimento de Moradia centrou forças no bairro Henriqueta Prates: “Nós conseguimos fazer a documentação de algumas moradias, que foi muito difícil. Porque não

³⁶³ Entrevista n. 24, 29.10.2013.

³⁶⁴ Entrevista n. 18, 11.09.2013. O nome do representante do Movimento de Moradia foi omitido.

³⁶⁵ Entrevista n. 24, 29.10.2013.

havia vontade do governo municipal de fazer essa regularização.”³⁶⁶ A estratégia do Movimento era utilizar dos instrumentos do Estatuto da Cidade, que prevê a regularização da propriedade informal, visa incluir os assentamentos informais na cidade “oficial”, além de permitir que o processo ocorra com eficiência em áreas de conflito ou de ocupação consolidada, através de meios como usucapião especial urbano e a concessão de direito real de uso. (CARVALHO; ROSSBACH, 2010)³⁶⁷

Além das dificuldades com a gestão municipal para efetivar a regularização fundiária, o Movimento de Moradia deparava com a burocracia, a morosidade e a falta de empenho no cartório de registro de imóveis. Esse aspecto está visceralmente ligado às práticas concentradoras da propriedade na sociedade brasileira, e o registro de imóveis tem sido um dos meios de entrave ao acesso à propriedade pela parcela pobre da população. (CARVALHO; ROSSBACH, 2010; MARICATO, 2006; ROLNIK, 2006) Outro problema do Movimento eram as tentativas de cooptação política por parte de membros da gestão municipal, uma forma de evitar ou aliviar a pressão sobre o governo local: “Houve tentativas de cooptação de várias formas”.³⁶⁸

Diante dessas dificuldades, aliadas aos problemas internos que marcam um movimento social independente, o Movimento de Moradia se desarticulou:

Cumprido o objetivo de mostrar o problema, que se tivesse uma Lei que pudesse fazer a regularização, o Movimento de Moradia naquele momento perdeu o seu sentido, perdeu fôlego, por inúmeras dificuldades. Não tínhamos recursos de forma alguma.³⁶⁹

É certo que tanto as ocupações espontâneas ou aquelas organizadas em períodos eleitorais, quanto as pressões pela regularização fundiária e aquelas oriundas do Movimento de Moradia, contribuíram para o avanço da PMHP, a aprovação da nova Lei (2003), a criação do Fundo de Habitação e do CMHP.

A extinção precoce do Movimento de Moradia impediu que este tivesse alguma influência sobre o funcionamento do Conselho de Habitação e seu espaço foi ocupado por outros movimentos sociais, alguns deles sem autonomia frente a gestão municipal e aos

³⁶⁶ Entrevista n. 24, 29.10.2013.

³⁶⁷ Outra possibilidade do Estatuto da Cidade seria a “[...] democratização do registro imobiliário, especialmente no contexto dos programas de regularização. Em especial, tem havido um esforço de simplificar, uniformizar e baratear os procedimentos de registro imobiliário [...]” (CARVALHO; ROSSBACH, 2010, p. 67)

³⁶⁸ Entrevista n. 24, 29.10.2013.

³⁶⁹ Entrevista n. 24, 29.10.2013.

partidos políticos que lhe dão sustentação. A falta de independência das associações de moradores existentes em Vitória da Conquista desde a época das gestões do PMDB foi constatada em pesquisa sobre o OP. (NOVAES, 2011) Entretanto, essa falta de autonomia persistiu mesmo nas gestões petistas, e entidades como o Movimento Unificado das Associações de Moradores não poderiam ser consideradas totalmente independentes, em face de vinculações de alguns de seus dirigentes com a gestão municipal. (NOVAES, 2011)

Na presente pesquisa, as observações realizadas junto aos órgãos da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, bem como as entrevistas efetuadas, indicam que não há uma completa autonomia de representantes das ocupações e dos assentamentos no CMHP. Um desses representantes, com participação destacada no Conselho, é servidor da PMVC. Outro representante, além do CMHP, participa de outros conselhos e é militante do Partido dos Trabalhadores.³⁷⁰ Além de ser um dos fundadores do Movimento Unificado das Associações de Moradores, foi uma das lideranças do extinto Movimento de Moradia e acusado de ter sido cooptado pelas forças políticas que controlam a prefeitura.³⁷¹ Um dos fundadores do Movimento de Moradia também acusa o Movimento Unificado de falta de autonomia: “Eles fizeram um Movimento Unificado de Associações de Moradores, que serve mais para eleger vereadores”.³⁷²

A falta de autonomia de alguns movimentos sociais em Vitória da Conquista é fator que pode dificultar uma atuação mais efetiva dos seus conselhos gestores, pois a representação da sociedade civil se enfraquece, criando barreiras para que os fóruns deliberativos possam agir com autonomia em relação aos interesses da gestão pública e dos grupos políticos que a controlam, deixando de se constituir como uma esfera pública deliberativa, de aprovar políticas públicas eficazes, de exigir a aplicação de recursos públicos nessas políticas e de fiscalizar sua execução, uma das bases da efetividade deliberativa.

Nas entrevistas, houve novos indícios de controle de parte da sociedade civil (em especial dos grupos representados no CMHP e em outros conselhos) pela sociedade política. Há evidências que a política habitacional do município teve influência na desmobilização dos movimentos em luta por moradia, contribuindo para a desarticulação de movimentos locais de contestação à medida que foram estabelecidos fóruns institucionalizados de discussão dos problemas urbanos e habitacionais, como os conselhos gestores (dentre eles o conselho de

³⁷⁰ Entrevista n. 19, 12.09.2013.

³⁷¹ Entrevista n. 24, 29.10.2013.

³⁷² Entrevista n. 24, 29.10.2013.

habitação) e o OP.³⁷³

Foram desarticulados movimentos que ocuparam áreas urbanas no início dos anos 2000. Esses movimentos foram “sufocados” pela ação da prefeitura municipal, que transferiu muitas famílias para assentamentos como o Vila América.³⁷⁴

Acho que Conquista tem uma particularidade. Nesses últimos anos, aqueles movimentos de contestação, de ocupar mesmo, eles deixaram de existir. Surgiram muito mais movimentos institucionalizados pelo poder público municipal, o próprio OP, os Conselhos, vários conselhos de políticas urbanas, como o Conselho de Habitação, onde as pessoas participam da área de associações de moradores, as ocupações irregulares vêm para o Conselho, mas eu acho que são muito institucionalizados e o movimento social deixou de existir.³⁷⁵

Para o grupo político à frente do Governo Participativo é vantajoso ter certo controle sobre os movimentos sociais, através de suas lideranças. Um exemplo desse controle se deu com as ocupações em Vitória da Conquista, problema que se arrasta desde as gestões do PMDB e que também pressionou as seguidas gestões do PT. Para o Coordenador de Habitação Popular, o PMHP e diversas políticas habitacionais, como o Programa Social de Habitação, ajudaram a arrefecer as ocupações: “Nesse momento, começou a reduzir a pressão de ocupações na periferia. Porque a pressão de ocupação na periferia era muito grande”.³⁷⁶

Ao mesmo tempo, o Coordenador ressalta as possibilidades de participação social na gestão municipal: “Então, há uma condição da comunidade participar, muito porque o governo municipal dá condições. É diferente de outros tipos de política que há por aí em que a decisão é só Câmara de Vereadores e os Secretários.”³⁷⁷

Ao contrário do que afirma o Coordenador de Habitação, o ex-dirigente do Movimento de Moradia, sempre crítico à gestão municipal e ao grupo político que a sustenta, questiona a participação da população no processo de formulação das políticas habitacionais do município e mesmo as possibilidades da democracia participativa ou deliberativa:

A participação através do Conselho valoriza o discurso que a sociedade organizada participa. Isso não é verdade, a gente sabe que a participação no Conselho não é efetiva, em nenhum conselho, de Transporte, Habitação, Saúde, tem uma participação efetiva.³⁷⁸

³⁷³ Entrevista n. 3, 27.12.2012.

³⁷⁴ Entrevista n. 3, 27.12.2012.

³⁷⁵ Entrevista n. 3, 27.12.2012.

³⁷⁶ Entrevista n. 4, 27.12.2012.

³⁷⁷ Entrevista n. 4, 27.12.2012.

³⁷⁸ Entrevista n. 24, 29.10.2013.

Essas debilidades dos movimentos sociais em Vitória da Conquista, aliadas às ações de gestores municipais para garantir certo controle ou institucionalização de suas lutas, têm reflexos na atuação de seus representantes junto ao CMHP e no próprio potencial deliberativo deste. O ex-Presidente do CMHP, embora apresente um viés de desqualificação do fórum, enfatizando suas assimetrias, aponta algumas debilidades que observa nos movimentos de moradia, cuja repercussão compromete as chances de empoderamento do Conselho:

A relação do governo com o Conselho é tranquila, até porque a falta de formação do Conselho tira também aquela tensão entre o governo e o Conselho que em algum momento é até necessária. [...]

A representação social vem de movimentos, mas aí tem outra coisa que é o enfraquecimento dos movimentos, que deixaram já há algum tempo de aprofundar as questões. Hoje é mais uma representação burocrática do que propriamente [social]. As associações de bairro que frequentam o Conselho há muito tempo não conseguem construir o debate nos bairros, para estabelecer qualquer nível de política.

Os movimentos sem moradia, há quanto tempo não se vê em Conquista um debate desses movimentos?³⁷⁹

Da mesma forma que para existir uma deliberação pública efetiva nos fóruns democráticos é necessária uma simetria de poder e recursos, a autonomia dos atores sociais é fator que pode contribuir para elevar a capacidade deliberativa do fórum, aumentar suas chances de alcançar efetividade. Apesar de reiteradas evidências da falta de autonomia dos movimentos sociais representados no CMHP, as fontes como entrevistas e atas registram ações de conselheiros da sociedade civil que poderiam resultar em maior efetividade do Conselho, sinalizando que há espaços para uma atuação mais autônoma do fórum e esperanças de que ele possa, em algum momento, direcionar a política e os programas habitacionais do município. O Coordenador de Habitação Popular e conselheiro do CMHP, em sua segunda entrevista, descreveu algumas ações de parte desses conselheiros:

Há uma pressão maior dos membros da sociedade civil, evidente, é necessário que seja assim, são os representantes da sociedade civil que mais brigam pela regularização fundiária. O grande embate no Conselho tem sido a regularização fundiária.³⁸⁰

Nas atas das reuniões do CMHP também foram registradas ações de conselheiros da sociedade civil na tentativa de assegurar maior autonomia para o fórum, de demarcar uma atuação mais independente em relação à gestão municipal. Ainda na primeira fase do CMHP,

³⁷⁹ Entrevista n. 21, 13.09.2013.

³⁸⁰ Entrevista n. 22, 13.09.2013.

onde prevaleciam as discussões de casos individuais de regularização fundiária, ante sinais da ausência de conselheiros indicados por assentamentos e ocupações, esta foi atribuída ao fato de o Conselho “possuir ideias prontas e que manipulam os representantes dos bairros”.³⁸¹ Isso é um indício de descontentamento com a falta de autonomia do CMHP, com o predomínio político de representantes da gestão municipal, o que produziu certo esvaziamento do fórum.

Todavia, o ponto alto da tentativa dos representantes da sociedade civil de assegurarem uma posição mais autônoma para o CMHP nessa primeira fase se deu com a tentativa de eleger um representante do assentamento Vila América como seu presidente, o que não foi possível porque os representantes da gestão municipal agiram em bloco na defesa da reeleição da Presidente, oriunda da Procuradoria-Geral do município. Restou aos movimentos sociais aceitar a indicação do conselheiro como vice-presidente.³⁸² A presidência por representante dos movimentos populares não garante autonomia para o Conselho, mas pode sinalizar com possibilidades de ampliação da sua independência, de empoderamento do fórum, aumentando suas chances de efetividade deliberativa.

Na transição para a segunda fase do CMHP (2008-2009), a maior pressão dos conselheiros dos movimentos sociais era pela concretização da regularização fundiária, que recebia algumas providências da gestão municipal, mas enfrentava dificuldades com o cartório do registro de imóveis. A não concretização dessa deliberação do Conselho talvez explique os indícios de esvaziamento das suas reuniões, a essa altura com caráter mais burocrático e ressentiam uma discussão mais política da questão habitacional.

Vimos que a eleição de um presidente sem relação com o CMHP, mas vinculado ao prefeito do município levou ao esvaziamento, seguido da inatividade do Conselho por três anos, entre 2010³⁸³ e 2013.³⁸⁴ Sua eleição foi criticada por ex-conselheira e ex-Coordenadora de Habitação:

Essa pessoa tinha mais o perfil de aparecer nas grandes solenidades, de entrega de moradias, etc. Para ter um resultado político lá na frente, do que fazer acontecer.

Inclusive porque era uma pessoa que nunca tinha sido conselheiro, não tinha uma relação com o Conselho, não estava envolvida com essa temática..³⁸⁵

Uma das consequências dessa inatividade do CMHP foi a proposta de conselheiro que

³⁸¹ Ata, 24ª Reunião Ordinária CMHP/Vitória da Conquista, 07.11.2006.

³⁸² Ata, 31ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 02.10.2007.

³⁸³ Ata, 54ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 02.02.2010.

³⁸⁴ Ata, 55ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 19.02.2013.

³⁸⁵ Entrevista n. 18, 11.09.2013.

representa os assentamentos, defendendo a eleição de presidente dentre os representantes da sociedade civil. Atuando desde o início do fórum, o conselheiro demonstra o comprometimento desses representantes com o seu funcionamento, o que poderia evitar a sua inatividade, que durou três anos:

Mesmo a Presidência, que a gente sempre questiona, precisa ver se isso consta na Lei, acredito que não, é sempre o governo Presidente do Conselho. Quando tem eleição apresenta o [representante do] governo como Presidente. Nessa última [eleição de 2013] houve uma discussão nossa que o Presidente e o vice do governo nós não aceitamos, a gente estava deixando nesse mandato o governo como Presidente e a sociedade civil como vice. Isso para não ir para a disputa. [...]

É uma coisa que a gente tem que derrubar, porque só o governo aí o negócio não anda. A gente estava muito tempo sem reuniões, se fosse a sociedade civil [na Presidência] acho que o negócio estava diferente. Porque a sociedade quer ver acontecer as transformações na área da habitação. Regularização fundiária e outras coisas que vinham acontecendo.³⁸⁶

Os representantes da gestão municipal agiram algumas vezes para assegurar a presidência do Conselho sob seu controle, o que nos faz questionar os limites da democracia sob o “Governo Participativo”. Embora o Regimento Interno do CMHP permita esse avanço democratizante, a presidência por representantes da sociedade civil não seria fácil de acontecer, mesmo sem polarização no conselho e sem um movimento social combativo, autônomo, capaz de ameaçar a condução da Política Municipal de Habitação. Isso leva à conclusão que a administração municipal tinha interesse em manter o fórum democrático sob seu controle direto, o que ocorreu na quase totalidade do período estudado.

A eleição de presidente estranho ao CMHP pode ser explicada também pela nova composição da gestão municipal e pelas divergências internas entre os grupos políticos do PT, como vimos. O fato é que isso trouxe grande prejuízo ao funcionamento do Conselho, postergou suas possibilidades de alcançar alguma efetividade deliberativa, e expôs suas fragilidades, além de expor as fragilidades da representação da sociedade civil, que não foi capaz de evitar um presidente externo ao fórum.

Nessa terceira fase de funcionamento do CMHP, a despeito de proposta de conselheiro do assentamento Cidade Modelo para eleição de representante das ocupações como presidente do Conselho, novamente os representantes da gestão municipal fecharam questão quanto à candidatura da Diretora de Habitação para a presidência, articulando para que o representante

³⁸⁶ Entrevista n. 20, 12.09.2013.

da sociedade civil se candidatasse a vice-presidente.³⁸⁷ O candidato nem poderia ser considerado um opositor ou ameaça aos interesses da administração, por ser militante do PT, integrante de três conselhos gestores.³⁸⁸ Mesmo assim, os representantes do governo municipal preferiram assegurar o controle direto do CMHP.

Em momento marcado pelo predomínio das discussões sobre o PMCMV no seio do Conselho, os representantes dos movimentos sociais demonstraram maior pressão, exigiram a discussão de “questões macro da política habitacional”, cobraram a regularização fundiária.³⁸⁹ Além disso, se envolveram na avaliação da Conferência da Cidade (2013), nas discussões do PMCMV e do PLHIS, inclusive sugerindo consulta popular sobre este último.³⁹⁰

A regularização fundiária é o tema mais relevante para os conselheiros das ocupações e assentamentos porque têm interesse em consolidar a posse e adquirir a propriedade definitiva de seus imóveis, garantindo uma etapa a mais na conquista da cidadania. Nessa conjuntura de ampla distribuição de imóveis pelo PMCMV, as ocupações reduziram, registrando uma ocupação de área pública no bairro Panorama³⁹¹ e de área verde no Vila América.³⁹²

A frustração com a não efetivação das deliberações do CMHP e com os impasses da regularização fundiária se evidencia em entrevista com conselheiro que representa os assentados, que refuta em parte as afirmações do ex-Presidente de que os conselheiros da sociedade civil são despreparados ou desinteressados:

A sociedade civil, os membros representantes dos assentamentos e ocupações, eles quando chegam para discutir vão bem informados, dizendo o que querem. Discutem bem, fazem bem suas colocações. Só que eles estão meio desmobilizados para participar, descontentes com a participação, porque as coisas não acontecem, não têm uma resposta.³⁹³

A participação de conselheiros da sociedade civil no interior do CMHP também apresenta um aspecto contraditório, em episódio envolvendo a desocupação de imóveis do PMCMV, através de ação de reintegração de posse movida pela CEF, em que dois conselheiros representando as ocupações tentaram evitar protestos por parte dos moradores expulsos.³⁹⁴ A contradição está no fato de conselheiros que representam as ocupações, que

³⁸⁷ Ata, 55ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 19.02.2013.

³⁸⁸ Entrevista n. 19, 12.09.2013.

³⁸⁹ Ata, 56ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 05.03.2013.

³⁹⁰ Ata, 57ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 07.05.2013.

³⁹¹ Ata, 60ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 17.09.2013.

³⁹² Ata, 67ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 10.06.2014.

³⁹³ Entrevista n. 20, 12.09.2013.

³⁹⁴ Ata, 65ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 11.02.2014.

deveriam defender moradores sem-teto e que, originalmente, estavam na mesma situação destes últimos, defenderem a desocupação.³⁹⁵ Uma explicação pode ser as filiações partidárias aos grupos que controlam a prefeitura e a falta de autonomia e independência dos movimentos representados no Conselho de Habitação, como Movimento Unificado, que age como fator de controle das associações de moradores.

Os representantes dos movimentos de moradores tentaram, sem sucesso, aprovar no CMHP critérios de seleção de beneficiários do PMCMV que privilegiassem aqueles inscritos filiados aos movimentos sociais, como os movimentos de sem-teto conseguiram junto ao CFMH de Salvador.³⁹⁶

A última fase do CMHP se inicia após uma interrupção de suas ações por nove meses, entre 2014 e 2015, e a novidade foi a eleição de representante das ocupações como Presidente, algo que já havia sido tentado por duas vezes.³⁹⁷ Todavia, não se pode afirmar aqui que se trata de uma vitória dos movimentos sociais, ou que isso aumentaria as chances de efetividade deliberativa do Conselho. Após seu percurso de 11 anos, o CMHP apresenta sinais de esvaziamento, causado pelo descumprimento de suas decisões mais importantes e que mais interessavam a assentados e ocupantes, assim como pela centralização da política habitacional do município pelo PMCMV, o que impediu o desenvolvimento de variadas ações em favor da universalização da moradia social.

O papel desempenhado pelos conselheiros que representam a sociedade civil no CMHP varia, de um lado, por sinais de falta de autonomia e independência e, por outro lado, por ações que visavam defender interesses de moradores de assentamentos e ocupações. Também se notam ações contraditórias para neutralizar manifestação de sem-teto. Dessa forma, esse segmento representado no Conselho contribuiu aquém do esperado para fazer avançar a efetividade deliberativa do CMHP, pois não foi capaz de ser uma voz plenamente ativa para fazer aprovar políticas habitacionais de interesse dos moradores que mais necessitavam, para evitar a paralisação do Conselho por três anos, nem assegurou as deliberações que apontassem no sentido de democratizar o acesso à moradia e a maneira de produção das políticas urbanas.

³⁹⁵ Fato similar ocorreu no CFMH de Salvador, como abordamos aqui.

³⁹⁶ Ata, 66ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 08.04.2014.

³⁹⁷ Ata, 71ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 10.06.2015.

6.2.3 A influência de interesses do capital imobiliário e da construção civil sobre a deliberação pública e a formulação de políticas municipais de habitação

De modo similar ao observado no CFMH de Salvador, não se nota uma influência direta de interesses do capital imobiliário ou da construção civil sobre o Conselho Municipal de Habitação Popular de Vitória da Conquista, mas esses interesses têm influenciado as políticas habitacionais do município há muito tempo.

Ferraz (2001, p. 22-23) aponta o papel preponderante que os loteadores privados tiveram no processo de crescimento urbano, “com base no ato de parcelar a cidade”, principalmente nas últimas décadas do século XX. Segundo a pesquisadora: “Os agentes promotores de loteamentos agiram de acordo com os interesses do capital imobiliário e interferiram, paulatinamente, na construção de Vitória da Conquista.” (FERRAZ, 2001, p. 23)

A autora expõe como os interesses privados interferiram na urbanização do município e, por consequência, na vida dos seus moradores, na configuração urbana, na posse segregada da terra:

São os propósitos dos loteadores que vão definindo a configuração territorial de Vitória da Conquista. As suas vontades vão definindo os “bairros ricos” e os “bairros pobres” da cidade, na medida em que determinam os valores e tamanhos dos lotes, dependendo da sua localização, isto é, proximidade com loteamentos já estabelecidos. (FERRAZ, 2001, p. 99)

A influência direta sobre a política habitacional do município foi atribuída aos movimentos sociais de luta por moradia, com destaque para os movimentos de ocupação de áreas urbanas observados nos anos de 1980, como discutimos aqui e assinalam Almeida (2005) e Ferraz (2001). Todavia, os interesses do capital imobiliário e da construção civil influem indiretamente sobre a política habitacional do município e, por consequência, sobre a atuação do CMHP. Essa influência pode ser vista, por exemplo, quando o processo de expansão territorial de Vitória da Conquista se dá por meio da incorporação de novas áreas que deixam os vazios urbanos (os “terrenos de engorda”) para futura especulação imobiliária, como constatou Almeida (2005).

O primeiro Diagnóstico elaborado para o PLHIS do município (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2011b) também aponta a associação de interesses políticos com “interesses específicos da elite”, em detrimento do Plano Diretor de 1976, num processo de loteamento

da cidade que favoreceu a ampliação da especulação imobiliária e que atingiu seu auge nos primeiros anos do presente século. Com um novo Plano Diretor, de 2006, teria sido possível atrair novos investidores para quebrar com a rigidez do mercado imobiliário local, reduzindo a especulação imobiliária que impedia uma ocupação mais racional dos terrenos antes reservados para futura valorização. (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2011b) Entretanto, outro Diagnóstico do PLHIS, elaborado pela Latus Consultoria, também identificou o desrespeito ao Plano Diretor de 2006, desta vez pelos empreendimentos do PMCMV. (LATUS, 2013a)

A influência dos interesses tanto do mercado imobiliário quanto da construção civil também é destacada nas entrevistas realizadas no município de Vitória da Conquista. O então Secretário de Governo reclama tanto da ocupação desordenada de áreas urbanas quanto de loteamentos aprovados de “maneira descompromissada com o futuro da cidade” por gestões anteriores, gerando grande quantidade de loteamentos clandestinos ou irregulares,³⁹⁸ o que tem um alto custo para a municipalidade e para sua população. Esses dois fatores exigiram da gestão iniciada em 1997, de um lado, um reordenamento institucional mais efetivo, e, por outro lado, uma política habitacional “agressiva”, que evitasse a autoconstrução desordenada.³⁹⁹

O ex-Coordenador de Habitação Popular e ex-conselheiro do CMHP foi mais direto ao falar da influência de empresários e construtores sobre a política urbana e habitacional do município e ainda enfatizou a ausência de uma resistência coordenada de parte da sociedade civil para conter tal influência:

Os empreendedores, os construtores, os empresários da construção urbana constroem do jeito que eles querem, tem só o poder público para dizer se é possível ou não. Não tem nenhum contraponto da população, para dizer se aquilo ali está obedecendo ou não.⁴⁰⁰

O atual Coordenador de Habitação enfatiza a pressão imobiliária por parte de empreendedores dos conjuntos habitacionais do PMCMV para burlarem o Plano Diretor em vigor (Lei n.º 1.385/2006), obtendo autorizações para construção além do perímetro previsto para conter a mancha urbana até os limites do Anel Rodoviário. Além disso, também denuncia a utilização dos “terrenos de engorda” como prática usual desses empreendedores:

[...] porque na realidade o crescimento da cidade não está obedecendo o que o PDU propôs.

Inclusive era [para] evitar que ampliasse os loteamentos além do anel

³⁹⁸ Entrevista n. 2, 27.12.2012.

³⁹⁹ Entrevista n. 2, 27.12.2012.

⁴⁰⁰ Entrevista n. 3, 27.12.2012.

rodoviário. Essa foi uma das discussões [do Plano Diretor]. E, no entanto, os conjuntos habitacionais do PMCMV ainda estão sendo construídos fora do anel rodoviário justamente por causa da pressão imobiliária. Embora tenha terreno, encarece, porque são **terrenos de engorda**, de pessoas que lotearam parte de sua propriedade e deixaram o matagal exatamente para supervalorizar e, futuramente construir, os novos empreendimentos, como foi o caso aí do shopping [Conquista Sul], e de vários condomínios de classe A...

No meu modo de ver, está deixando a desejar quanto à decisão do PDU.⁴⁰¹

O Coordenador explica as razões para a construção de empreendimentos do PMCMV em áreas localizadas fora do perímetro previsto no Plano Diretor, incluindo algumas áreas ainda com características rurais, como observamos *in loco*.⁴⁰² Outro problema que aponta são os impactos dos empreendimentos fora da mancha urbana para a gestão municipal e o orçamento público, que têm que arcar com novos custos com serviços urbanos. Esse impacto é semelhante ao que Ferraz (2001) observou com os “loteamentos populares” que foram aprovados no município sem a infraestrutura urbana básica, cujos custos recaíram sobre os cofres públicos:

A empresa faz o projeto [para o PMCMV], manda para a Caixa, a Caixa aprova. Primeiro manda para a Prefeitura, a Prefeitura autoriza e eles vão buscar o financiamento junto à Caixa Econômica Federal.

Segundo a ex-Secretária, [...], e o atual Secretário, [...], para colocar o custo de R\$ 50,00 a mensalidade, teve que construir fora do anel rodoviário. Segundo o Presidente da CEF, se fosse vender a casa o custo seria de R\$ 51 mil, mas como é um programa social, para o cidadão custa apenas R\$ 12 mil. No Miro Cairo teve prestação de R\$ 25,00, que é 10% da renda apresentada. Criou problema para a Prefeitura, porque o governo federal exige que esses empreendimentos sejam construídos próximos de escola, creche, serviço social para a população. Onde não tem, a Prefeitura está transportando as pessoas para servir, como é o caso dos [empreendimentos] Vila Bonita e Vila Sul.⁴⁰³

Uma crítica esclarecedora sobre a pressão dos empreendedores para desrespeitarem o Plano Diretor e assim aumentarem seus lucros, com uma ação da gestão municipal visando resolver o problema da habitação de interesse social, mas que poderia ser considerada

⁴⁰¹ Entrevista n. 4, 27.12.2012. Grifos nossos.

⁴⁰² Através da pesquisa de campo e da observação *in loco*, é possível constatar na cidade de Vitória da Conquista a construção de diversos empreendimentos do PMCMV que estão fora do perímetro previsto pelo Plano Diretor Urbano (Lei 1.385/2006), que limitava o crescimento da mancha urbana até os limites do Anel Rodoviário. O espalhamento da mancha urbana tem consequências em várias áreas da política urbana (saneamento, transporte público, coleta de lixo, valorização imobiliária etc.), além de representar um processo de periferização da população de menor renda, fato que se observa em outras cidades do país e é característico do seu processo de urbanização segregadora. (KOWARICK, 1979, 2000, 2009; MARICATO, 2010, 2012, 2013a; ROLNIK, 2009)

⁴⁰³ Entrevista n. 4, 27.12.2012.

conivente com os interesses dos empresários, foi apresentada em entrevista com o ex-Presidente do CFMH e ex-Presidente da Câmara de Vereadores:

Eles [empreendimentos do PMCMV] são feitos assim porque o terreno é muito barato, aí viabiliza. Porque até o início desse ano nos contratos que eram feitos uma unidade [habitacional] era no valor de R\$ 47 mil. Então a construtora tem que encontrar um terreno que se encaixe e ela obtenha lucro... Agora já subiu para R\$ 65 mil, mas até maio era R\$ 47 mil. Então esse terreno fora do Anel Viário tem um custo menor e propicia essa facilidade, mas isso traz uma pressão social muito grande. A Prefeitura fez uma avaliação de política social, não fez uma avaliação do PDU. Quando se faz um empreendimento desse a Prefeitura manda uma lei para a Câmara e a Câmara autoriza, eu critico isso. Você acaba fatiando, de acordo com a circunstância autoriza um empreendimento ali, fora da borda do PDU, a Câmara autoriza. A CEF só autoriza a construção no perímetro urbano. A Câmara autoriza, aí a área já se considera no perímetro urbano.⁴⁰⁴

São concessões. Ferraz (2001) nos mostra entrevistas com ex-prefeitos de Vitória da Conquista nas décadas de 1980-1990 nas quais afirmam que autorizavam a abertura de loteamentos populares sem a infraestrutura urbana básica para evitar as invasões e a formação de favelas, mesmo que isso reconhecidamente representasse custos futuros para a administração municipal. A atual gestão, no intuito de ampliar a oferta de moradias de interesse social, autoriza a construção de empreendimentos do PMCMV fora dos limites previstos, mesmo ciente que terá novos custos de infraestrutura com o espalhamento da mancha urbana. Concessões no passado, concessões no presente. Nos dois casos, o mesmo grupo social, de empresários, construtores, loteadores, incorporadores, ficou com os lucros do negócio e transferiu parte de seus custos para o restante da sociedade.

A única referência a pressões sobre o Conselho de Habitação envolvendo o problema do Plano Diretor e a construção de conjuntos habitacionais foi verificada na segunda entrevista com o atual Coordenador de Habitação Popular, que é também conselheiro no CMHP. Ele esclarece as tentativas de evitar o espalhamento da mancha urbana, em contraste com a pressão dos interesses imobiliários, que saiu vencedora.

O PDU teve uma participação muito boa do pessoal do Conselho [de Habitação] e das Associações de Moradores. Houve várias plenárias, todas as plenárias foram conjuntas com as plenárias do OP. Mas agora está necessitando de revisão.

Houve uma pressão também do Conselho [de Habitação] para que retorne a revisão do PDU. Os arquitetos, as construtoras estão brigando por isso

⁴⁰⁴ Entrevista n. 21, 13.09.2013. Um Vereador da oposição explicou que a área urbana aprovada pelo PDU é muito extensa e vai além dos limites do Anel Rodoviário, isso facilita a construção de empreendimentos do PMCMV em áreas atualmente fora da mancha urbana. (Entrevista n. 42, 20.11.2015)

também. O PLHIS bateu muito nisso, com a participação nas audiências públicas onde houve muita cobrança. Esses conjuntos habitacionais mesmo, alguns deles feriram o Plano.

A proposta que defendi junto com Alexandre Pedral era que fossem ocupadas todas as áreas descobertas dentro do Anel Viário, para depois ocupar as áreas externas. No entanto, a pressão imobiliária tem sido grande e a Prefeitura tem cedido nisso.⁴⁰⁵

Nas atas do CMHP não há referências a pressões dos interesses do mercado imobiliário ou da construção civil. Isso pode ser explicado pelo fato de não constar em sua composição representantes desses dois setores,⁴⁰⁶ como se observa no CFMH de Salvador. Nem mesmo nas discussões do PLHIS, que apresenta estimativas de investimento futuro em habitação e poderia ser visto como uma “oportunidade de negócios” para os empresários, há referências a pressões nesse sentido. Isso pode ser sintomático do fato que o CMHP não chega a representar para os empresários do setor imobiliário e da construção civil um fórum adequado para apresentação de suas demandas, pois não dispõe de recursos para investimentos, ao contrário do que Donaghy (2013) constatou no Conselho de Habitação do município de São Paulo.

Esse fato é mais uma evidência da pouca efetividade deliberativa do CMHP, seja por desinteresse da gestão municipal, pela ausência de recursos para habitação de interesse social sobre os quais deliberar, seja por debilidade dos segmentos da sociedade civil nele representados. Caso houvesse tal efetividade, o CMHP seria voz ativa para discutir a alocação dos empreendimentos do PMCMV, ou mesmo para pressionar pela observância do Plano Diretor, exigir a infraestrutura que faltou em alguns empreendimentos, lutar por melhor qualidade das construções. Porém, essa discussão não chegou a ser pauta em nenhuma das reuniões cujas atas foram pesquisadas, evidenciando que o Conselho não foi considerado como fórum adequado, para deliberar sobre importante decisão para todo o município e, principalmente, para os moradores beneficiados com as habitações de interesse social.

6.2.4 – Influência de políticas públicas de moradia gestadas nas esferas estadual e federal sobre a deliberação dos conselhos de habitação

⁴⁰⁵ Entrevista n. 22, 13.09.2013.

⁴⁰⁶ Há apenas um representante do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), como se viu, mas este recusou conceder entrevista.

A pesquisa obteve evidências da influência indireta de interesses do capital imobiliário e da construção civil sobre a política municipal de habitação e sobre o CMHP de Vitória da Conquista. Por sua vez, a influência das políticas públicas das esferas federal e estadual é direta e, em alguns momentos, determinante dos seus rumos dessa política.

Vimos que a PMHP de Vitória da Conquista foi iniciada em 1991, na gestão do PMDB, restringindo-se, basicamente, à distribuição de lotes urbanos. A gestão municipal liderada pelo PT, a partir de 1997, reestruturou essa política pública e se preocupou em formar o chamado “estoque de terras”, através da aquisição de áreas urbanas. Com as debilidades financeiras e orçamentárias do município, o PMHP não contava com recursos para investimentos iniciais em construção de novas unidades habitacionais ou para outras ações de universalização da moradia social.

A despeito da carência de recursos orçamentários, a gestão municipal enfrentava a pressão de movimentos sociais, das ocupações de áreas públicas e das reivindicações de regularização fundiária de áreas anteriormente concedidas ou ocupadas. Essas pressões, aliadas ao interesse do “governo participativo” em ampliar os instrumentos de participação social junto à gestão, resultaram na criação dos instrumentos de gestão democrática da política habitacional e em pequenos investimentos na área.

Com a Constituição Federal aprovada em 1988 os municípios brasileiros passaram a ter novas atribuições e responsabilidades na condução de diferentes políticas públicas, incluindo a de habitação, mas não foram beneficiados na mesma proporção com a distribuição das receitas tributárias, ainda concentradas na União e, em menor proporção, nos estados. Essa realidade orçamentária gera uma situação de dependência dos municípios das transferências constitucionais oriundas da União e de transferências dos estados. Com isso, muitos municípios ficam com dificuldades para implantar políticas públicas definidas como sua responsabilidade constitucional.

A realidade orçamentária de Vitória da Conquista, município situado na região do semiárido nordestino, com incipiente indústria, uma agropecuária pouco produtiva em função do clima, do solo e da concentração da propriedade, com sua principal fonte de receitas na prestação de serviços como comércio, educação e saúde, nunca foi das mais favoráveis para permitir investimentos de grande monta em políticas públicas com recursos próprios da municipalidade. Por esse motivo, os primeiros anos do PMHP sob a gestão do PT não foram

marcados por grandes investimentos em habitação social, exceto pela aquisição dos loteamentos Vila América e Recanto das Águas, que contribuíram com a formação do “estoque de terras”.⁴⁰⁷ Desse modo o município iniciou os investimentos no programa de habitação, contando com recursos próprios até 2003⁴⁰⁸ e captando recursos em outras esferas para ampliar o PMHP.

A política municipal de habitação foi impulsionada com uma nova realidade na política urbana nacional, que se abriu com a aprovação do Estatuto das Cidades, em 2001, a criação do Ministério das Cidades (2003), a retomada dos investimentos federais em habitação (2004) e a criação do SNHIS/FNHIS (2005). A criação de programas federais na área de habitação deu grande alento às políticas municipais, tanto que por volta de 2003-2004 começaram os primeiros investimentos com recursos federais (Programa Pró-Moradia, Programa de Habitação de Interesse Social e PAC).⁴⁰⁹ Além de recursos federais, ainda em 2004, uma Comissão do CMHP solicitou a aprovação de projeto habitacional e a liberação de recursos para área de ocupação, junto a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder).⁴¹⁰

O então Secretário de Governo da PMVC explicou, em linhas gerais, como se dá a relação da gestão municipal com as esferas federal e estadual para captar recursos para as políticas urbanas que são desenvolvidas na cidade, principalmente através de convênios e financiamentos:

O Ministério [das Cidades] abre as propostas que ele tem, aí a Prefeitura elabora o projeto. A Prefeitura tem que estar adimplente em todos os sentidos. Quando ele é aprovado, a gente começa a executar. Tem sempre o acompanhamento, a fiscalização da Caixa Econômica Federal.⁴¹¹

O Secretário também comentou a disponibilidade de recursos para as políticas urbanas desenvolvidas no município desde 2004, incluindo investimentos na habitação, o que demonstra a grande dependência desses programas pela gestão local, mas também evidencia uma preocupação com o endividamento do município:

Olha, ultimamente eu diria que a disponibilidade é um valor altamente interessante. Nós tivemos o PAC1, PAC2, tivemos também essa parte do

⁴⁰⁷ Entrevista n. 2, 27.12.2012.

⁴⁰⁸ Entrevista n. 3, 27.12.2012.

⁴⁰⁹ Entrevista n. 3, 27.12.2012.

⁴¹⁰ Ata, 4ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 22.06.2004; Ata, 5ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 06.07.2004.

⁴¹¹ Entrevista n. 2, 27.12.2012.

PAC Mobilidade. Temos muitos projetos também, pequenos. [temos] Emendas Parlamentares.

[...]

A Prefeitura não teria condições de começar esse projetos assim, maiores, sem recorrer a isso, e nós temos uma capacidade de endividamento que a gente não aproveita nem 10% dela!⁴¹²

O ex-Coordenador de Habitação Popular, que estava à frente dos programas habitacionais no período em que iniciaram os financiamentos federais, também aponta a disponibilidade de recursos e a dependência destes por parte da gestão municipal:

Parte dos recursos, a grande maioria dos recursos são captados junto ao governo federal e ao governo do estado. Essas intervenções de abertura de vias, de construção de assentamentos, de várias unidades habitacionais, a parte da drenagem que, inclusive, o município precisa contrair mais recursos para drenagem, um dos grandes gargalos hoje do município, quando chove, e a questão do esgotamento sanitário, são recursos vindos do governo federal. Pelos próprios recursos que consegue aqui através das receitas próprias não poderia tocar obras assim, de grande porte.⁴¹³

O Vereador do PT, ex-Presidente da Câmara e do CMHP, foi outro entrevistado que demonstrou a relação entre as políticas habitacionais do município com políticas oriundas das esferas federal e estadual, evidenciando as dificuldades da municipalidade em destinar recursos orçamentários para investimentos:

O Governo Estadual, aqui em Vitória da Conquista, não tem [programas habitacionais]. Já teve no passado, porque a URBIS [Urbanização da Bahia S. A.] era um programa estadual, mas deixou de existir. Até o governo Lula, quando ele toma posse como Presidente, até aquele momento histórico ali você não tinha nenhum grande Programa de habitação no país, nem nos estados. O governo federal passa a ter essa importância mais abrangente. Então não tinha. Aqui em Vitória da Conquista quem influencia é só o governo federal.

Isso contribuiu e muito com a política própria de habitação, porque o município não consegue resolver o problema de habitação sozinho. É uma necessidade muito complexa.⁴¹⁴

Nas atas das reuniões do CMHP também é possível acompanhar a influência de políticas oriundas de outras esferas sobre o próprio Conselho e sobre a política local de habitação. No I Fórum de Habitação Popular, o Superintendente Regional da CEF destacou os programas habitacionais existentes em 2005 que poderiam ser utilizados pelo PMHP:

⁴¹² Entrevista n. 2, 27.12.2012.

⁴¹³ Entrevista n. 3, 27.12.2012.

⁴¹⁴ Entrevista n. 21, 13.09.2013.

Programa Social de Habitação (Urbano e Rural); Programa de Arrendamento Residencial (PAR); Programa de subsídio à habitação de interesse social; linha de crédito para empreendimentos habitacionais.⁴¹⁵ A PMVC tentou utilizar ao máximo essas fontes de financiamento, apresentando uma grande quantidade de projetos, dos quais muitos foram aprovados.⁴¹⁶

A liberação de volume considerável de recursos públicos para investimentos em habitação popular em 2006⁴¹⁷ deve ter gerado impacto positivo sobre os moradores das localidades atendidas e também sobre os integrantes do CMHP, fato que não passava despercebido pela gestão municipal, que promovia “reuniões comunitárias” em pleno ano eleitoral.⁴¹⁸ Aqui temos evidências da influência das políticas federais que asseguravam recursos para a habitação de interesse social não apenas sobre o CMHP e sobre a política habitacional local, mas também sobre parte dos moradores (eleitores), com evidências de tentativa de aproveitar politicamente esses informes em “reuniões comunitárias”, onde se destacou o empenho do Prefeito para a criação do PMHP e a importância de reeleger o Presidente Lula “para dar continuidade aos programas habitacionais”.⁴¹⁹

A análise das atas revela que os momentos em que há uma maior participação nas reuniões do CMHP são utilizados para apresentar informes mais gerais sobre o andamento do Programa de Habitação, suas conquistas, os recursos captados junto ao governo federal e as perspectivas de novos projetos, como se nota em 2007.⁴²⁰ Esse aspecto tem efeito positivo sobre os conselheiros, assim como sobre a população presente nessas reuniões.

Outro momento importante está nas interfaces entre os programas habitacionais das três esferas de governo. Por exemplo, quando se discutiu a proposta do governo estadual de Cadastro Único de Habitação (estadual), com o objetivo de evitar o duplo benefício a interessados nos programas de habitação das esferas estadual e municipal. Devido ao alinhamento político entre as duas gestões, não houve polêmicas para aprovação, ao contrário

⁴¹⁵ Ata, I Fórum de Habitação Popular, Vitória da Conquista, 02.08.2005.

⁴¹⁶ Conforme o Quadro n. 5, foram apresentados 17 projetos de trabalho técnico social no âmbito do Programa “Morar e Viver”, no período de 2005 a 2008.

⁴¹⁷ R\$ 5.800.000,00 para melhorias em bairros populares. Ata, 21ª Reunião Ordinária, CMHP /Vitória da Conquista, 04.07.2006. R\$ 30 milhões para obras e projetos de habitação popular. Ata, Reunião Comunitária para destinação de fundos do Programa Municipal de Habitação Popular, no loteamento Henriqueta Prates, 06.10.2006.

⁴¹⁸ Ata, Reunião Comunitária para destinação de fundos do Programa Municipal de Habitação Popular, no loteamento Henriqueta Prates, 06.10.2006.

⁴¹⁹ Ata, Reunião Comunitária para apresentação do PMHP no loteamento São José – Alto da Boa Vista, 19.10.2006.

⁴²⁰ Ata, 26ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 06.03.2007. Ata, Sessão Ampliada do CMHP/Vitória da Conquista (Fórum Comunitário do PMHP), 14.04.2007.

do que observamos em Salvador.⁴²¹

Na apresentação do Plano Local de Habitação Popular, em 2008, foi informado que ainda dependia da liberação dos recursos da Caixa Econômica Federal para sua execução,⁴²² o que é mais uma mostra da dependência de recursos federais pelo programa local de habitação, mas também é uma evidência das diferentes tentativas da gestão municipal obter recursos para investir na universalização da moradia social.

O processo de regularização fundiária dos loteamentos públicos e das ocupações de Vitória da Conquista, principal reivindicação dos movimentos sociais representados no CMHP, foi outro programa que ficou dependendo de transferências federais. Através do “projeto de assistência técnica e regularização fundiária com recursos do FNHIS”, destinados a municípios que aderiram ao Fundo ou que possuíam Programa de Habitação, os cinco projetos encaminhados por Vitória da Conquista foram aprovados.⁴²³

Uma mudança de grande impacto na política nacional de habitação de interesse social, foi o início do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009, que passou a praticamente totalizar todos os investimentos nessa área. Em maio do mesmo ano o Conselho já realizou uma breve discussão sobre esse Programa, como o cadastramento de candidatos a beneficiários e a sua divulgação.⁴²⁴

Já vimos alguns aspectos preocupantes em relação à implantação de um Programa nos moldes do PMCMV em cidades como Vitória da Conquista. A observação na Coordenação de Habitação Popular, as notas divulgadas pela PMVC na imprensa e na internet, as entrevistas com alguns gestores públicos e com conselheiros do CMHP revelam uma avaliação positiva do Programa para o município e seus moradores. Mesmo que surjam algumas críticas e preocupações com o espraiamento da periferia da cidade por parte de alguns entrevistados, predominam avaliações do PMCMV como um passo positivo para conter o déficit habitacional local.

A influência do PMCMV sobre o CMHP foi crescente, constando de seguidas pautas de suas reuniões ordinárias, com a discussão de mudanças nos procedimentos de inscrição e seleção de candidatos ao PMCMV, a previsão de implantação de um cadastro digital, a necessidade de adequar os critérios de seleção para o Programa e também a sua ampliação. A esta altura, algumas consequências da implantação tão rápida dos empreendimentos do

⁴²¹ Ata, 35ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 04.03.2008.

⁴²² Ata, 37ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 06.05.2008.

⁴²³ Ata, 39ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 01.07.2008.

⁴²⁴ Ata, 47ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 05.05.2009.

PMCMV na cidade já se fazem sentir, como a necessidade de ampliação dos serviços públicos para atender aos novos conjuntos habitacionais criados, a falta de equipamentos públicos para os primeiros empreendimentos construídos.⁴²⁵

Para os moradores assentados e para os moradores das ocupações a questão da regularização era a principal reivindicação e deliberação prioritária do CMHP, mesmo assim essa questão foi relegada a um segundo plano, enquanto as discussões do PMCMV eram tema obrigatório de quase todas as reuniões. Além disso, a administração municipal informava dificuldades orçamentárias para implantação de equipamentos sociais nos projetos do PMCMV, alegando falta de recursos e necessidade de observância da Lei de Responsabilidade Fiscal.⁴²⁶

São vários exemplos de interferência da política federal sobre o Conselho e sobre o PMHP. Se por um lado, o PMCMV atendia a demanda por habitação de interesse social, por outro lado, os problemas de um programa pensado em grande escala, pela ótica econômica, sem considerar outros aspectos das políticas urbanas, afetavam a cidade e a sua gestão.

A presença da Presidente da República em cerimônia para entrega de 1.740 unidades habitacionais, em 15.10.2013, expressa a importância do PMCMV para o município e para a política habitacional em curso no país. A previsão era que os imóveis beneficiassem sete mil pessoas, representando investimentos de R\$ 96 milhões do PMCMV. (DILMA, 2013) O CMHP participou da cerimônia através de um conselheiro que representa os moradores de ocupações e tem importante atuação no fórum.⁴²⁷

O CMHP prosseguiu com sua pauta centralizada pelas discussões do PMCMV no ano de 2014, discutindo a ocupação irregular de imóveis deste Programa no bairro Miro Cairo, com ação de reintegração de posse proposta pela CEF, que resultou na expulsão dos ocupantes, muitos dos quais cadastrados no PMHP. Conselheiros representantes das ocupações buscaram desarticular o protesto dos moradores expulsos em frente a Prefeitura Municipal e tentavam articular a formação de associações de moradores de empreendimentos do PMCMV, buscando atraí-las para o Movimento Unificado.⁴²⁸ Também se rediscutiu os critérios locais para a seleção de beneficiários do PMCMV.⁴²⁹ Por volta de 2015, na última fase do CMHP, as discussões já visavam o pós-ocupação do PMCMV, o trabalho social que

⁴²⁵ Ata, 58ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 04.06.2013.

⁴²⁶ Ata, 59ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 23.07.2013.

⁴²⁷ Ata, 63ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 05.11.2013.

⁴²⁸ Ata, 65ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 11.02.2014.

⁴²⁹ Ata, 66ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 08.04.2014.

deveria ser desenvolvido junto aos moradores.⁴³⁰

A Coordenação de Habitação Popular forneceu a relação de empreendimentos entregues pelo PMCMV em Vitória da Conquista e informou que àquela data não havia nenhum novo projeto em construção na cidade, apenas alguns projetos em análise pela Caixa Econômica Federal, por isso o cadastramento de interessados estava suspenso até o reinício de novas construções. Além disso, o Coordenador avaliou que a demanda por novas moradias de interesse social havia aumentado nos últimos meses, apesar da redução no déficit habitacional do município com a entrega dos imóveis do Programa.

Quadro 7 - Empreendimentos do PMCMV entregues em Vitória da Conquista – BA

Empreendimento	Localização	Qtd. U. H.
Residencial Vila Bonita	Anel Viário, bairro Ayrton Sena	498
Residencial Vila Sul	Anel Viário, bairro Ayrton Sena	492
Residencial América Unida	Av. Contorno, bairro Primavera	340
Residencial Europa Unida	Av. Contorno, bairro Primavera	340
Residencial Vivendas da Serra	Av. Contorno, bairro Primavera	162
Residencial Flamboyant	Loteamento Miro Cairo, bairro Senhorinha Cairo	500
Residencial Jacarandá	Loteamento Miro Cairo, bairro Senhorinha Cairo	500
Residencial do Campo	Estrada dos Campinhos, bairro Jatobá	500
Residencial Campo Verde	Estrada dos Campinhos, bairro Jatobá	500
Residencial Pau Brasil	Loteamento Miro Cairo, bairro Senhorinha Cairo	374
Residencial Jequitibá	Loteamento Miro Cairo, bairro Senhorinha Cairo	500
Residencial Acácia	Loteamento Miro Cairo, bairro Senhorinha Cairo	500
Residencial Ypê	Loteamento Miro Cairo, bairro Senhorinha Cairo	366
Residencial Morada Imperial	Lot. Chácaras Parque Imperial, bairro Espírito Santo	439
Residencial das Rosas	Sítio Santa Clara, bairro Jorge Teixeira	251
Residencial Parque das Flores	Av. Dr. Jádriel Matos, bairro Campinhos	300
Residencial Parque Bela Vista I	Avenida N, bairro Espírito Santo	276
Residencial Parque Bela Vista II	Avenida N, bairro Espírito Santo-	264
Residencial Lagoa Azul I	Rua Paraná, Campinhos	300
Residencial Lagoa Azul II	Rua Paraná, Campinhos	300
Residencial Lagoa Azul III	Rua Paraná, Campinhos	300
Residencial Margarida	Av. Dr. Jádriel Matos, bairro Campinhos	300
Total		8302

Fonte: Elaboração própria, com base em relação fornecida pela Coordenação de Habitação Popular da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista-BA, 31 jul. 2015.

⁴³⁰ Ata, 71ª Reunião Ordinária, CMHP/Vitória da Conquista, 10.06.2015.

Desse modo, vimos aqui o profundo entrelaçamento entre a política municipal e a política federal de habitação de interesse social, além de uma relação menor entre as políticas habitacionais do município e do estado. As características do pacto federativo brasileiro levam a maioria dos seus municípios à dependência orçamentária em relação à União, o que não é diferente em Vitória da Conquista. Por isso, o município somente foi capaz de avançar em sua política de habitação em função da parceria que estabeleceu com a esfera federal, captando recursos para investimentos. Essa relação, no entanto, gerou no programa de habitação municipal uma grande dependência das transferências da União, em especial através do FNHIS e do PMCMV, e criou empecilhos para que outras políticas habitacionais fossem desenvolvidas no âmbito local.

Essa realidade teve reflexo direto na atuação do CMHP, que passou a atuar com base nos recursos transferidos para o município, sobre os quais não tinha controle. A inexistência de um Fundo Municipal de Habitação ativo,⁴³¹ capaz de realizar investimentos, foi outro fator que travou as possibilidades do CMHP discutir e aprovar políticas locais que apontassem para a universalização da moradia social, depois fiscalizando sua execução e garantindo assim suas chances de efetividade deliberativa.

6.3 CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE CAMAÇARI

O município de Camaçari, com população calculada em 242.970 pessoas, em 2010, e população estimada em 275.575 pessoas, em 2013 (IBGE, 2010, 2014i), situa-se na região metropolitana de Salvador, tem área de 784,6 Km² (a maior da região metropolitana) e uma faixa costeira de 42 Km, com densidade demográfica de 309,65 hab/km². (CAMAÇARI, 2013a) O município tem o maior PIB Industrial do Nordeste (R\$ 6 bilhões) (CAMAÇARI, 2013a), tinha o segundo maior PIB do estado da Bahia, de R\$ 12.158.915.000,00 e PIB *per capita* de R\$ 51.837,56, em 2009. (IBGE, 2014d) É o município mais industrializado da Bahia, respondendo por 35% das exportações na área. (CAMAÇARI, 2013a)

Seu processo de industrialização ocorreu de modo acelerado, assim como em algumas

⁴³¹ Em 31.07.2015 o Coordenador de Habitação Popular informou que o Fundo Municipal de Habitação apresentava saldo aproximado de R\$ 40.000,00, mas estava sem movimentação. Essa informação foi confirmada pela Diretora de Habitação do Município, ex-Presidente do CMHP, em 31.08.2015.

partes do Brasil, o que implica muitos problemas urbanos e habitacionais, a exemplo do fluxo migratório em busca de oportunidades de emprego, com consequências no processo de urbanização abrupta entre as décadas de 1970 e de 1980, momento de instalação do Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC), com taxa de crescimento populacional de 166,4%. (CUNHA, 2008)

Em função do crescimento populacional e dos problemas decorrentes, em 1975 foi lançado o Plano Piloto de Camaçari, também foram adotadas políticas urbanas e habitacionais para amenizar parte dos problemas que surgiam, algumas delas resultantes do Plano Diretor do COPEC, que gerou um Plano Municipal de Desenvolvimento. A partir desse Plano, algumas políticas públicas foram implantadas como o Programa de Habitação Orientada de Camaçari (PHOC), as Glebas, o conjunto do Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (Inocoop), direcionando a população conforme o seu poder aquisitivo, (CUNHA, 2008) o que não ocorreu plenamente.

Pesquisas a documentos como o Plano Piloto de Camaçari, de 1975 (CAMAÇARI, 1980), e ao Plano Diretor do Copec (BAHIA, 1974), revelam que o município foi moldado por um planejamento centralizado para receber o Polo Petroquímico, devendo fornecer a estrutura ambiental e urbana que este necessitava. Dessa forma, o Plano Piloto de Camaçari era apenas parte do “planejamento global destinado ao desenvolvimento da área onde se instalava o Complexo Petroquímico de Camaçari”. (CAMAÇARI, 1980, p. 5)

Para atender às demandas da nova planta industrial introduzida pelo Copec, a Prefeitura de Camaçari, à época sob intervenção da Lei de Segurança Nacional, necessitou elaborar estudos e adequações à dinâmica de desenvolvimento econômico e social que se esperava, buscando realizar intervenções no município por meio de programas de investimentos nos distritos Sede e Dias D'Ávila. (CAMAÇARI, 1980) O objetivo era assegurar a estrutura urbana e social de apoio ao Polo, mas este não foi completamente alcançado, como se viu nos anos seguintes ao início das operações industriais. Entre os problemas que mais se destacaram estava a questão habitacional, fruto da rápida evolução populacional (166,4%), que passou de 34.281 pessoas, em 1970, para 91.315 pessoas, em 1980. (SOUZA, J. 2006, f. 82)

A principal consequência da implantação do Polo Petroquímico foi alterar bruscamente o crescimento populacional da cidade “[...] que passou de um ritmo de crescimento histórico vegetativo para outro atípico e de progressiva aceleração.” (CAMAÇARI, 1980, p. 8) O crescimento abrupto se deu em meio a uma cidade sem as condições infraestruturais

necessárias para acomodar, com qualidade de vida, tanto os trabalhadores contratados pelo Polo Petroquímico quanto às demais pessoas atraídas pelas promessas de emprego. Pinho (1989) concluiu que o plano inicial de fixar os trabalhadores do Polo em Camaçari fracassou em razão do atraso do governo do estado em implantar o grande volume de habitações necessárias, da baixa qualidade daquelas que foram oferecidas, da pouca infraestrutura existente e da falta de serviços urbanos na cidade. Em consequência, os trabalhadores de alto padrão salarial não fixaram residência em Camaçari, o que foi facilitado pela proximidade a Salvador e pela oferta de transporte das empresas aos seus empregados, num período em que a mobilidade urbana ainda não era um problema relevante.

Souza, J. (2006, p. 97) também destaca que o processo de concentração industrial em Camaçari, embora tenha reestruturado sua economia e impactado em sua população, não concretizou a esperança de fixação dos trabalhadores do Copec na cidade, “frustrando a concepção de reorganização urbana que se planejava”. A explicação seria a incipiente e insuficiente estrutura urbana de Camaçari e a proximidade com Salvador, que polariza sua região metropolitana, com fortes disparidades demográficas, de equipamentos urbanos e de infraestrutura econômica, social e de serviços. (SOUZA, J. 2006)

Esse fato teve grande repercussão sobre o quadro habitacional do município. Uma vez que os trabalhadores de melhor remuneração optaram pela moradia em Salvador, restou para Camaçari os trabalhadores de baixo rendimento e qualificação, os trabalhadores semidiretos do Polo, ou seja, aqueles terceirizados das empresas de segurança, limpeza, manutenção mecânica e construção civil, que não possuem as garantias trabalhistas dos empregados diretos. (PINHO, 1989) Coube à gestão pública providenciar moradia e condições urbanas justamente para esse segmento de menor renda, com menores condições de arcar com os custos da habitação, como enfatizou Pinho (1989, p. 87):

O grande aumento da pressão populacional em curto espaço de tempo, aliado à falta de resposta adequada do governo estadual na provisão de infraestrutura e de habitação forçou o governo municipal a enfrentar a questão habitacional dos grupos de baixa renda.

A solução que a gestão autoritária encontrou, a princípio, foi a implantação de lotes semi urbanizados, através do Programa de Habitação Orientada de Camaçari (PHOC), considerados abaixo das necessidades da população local, pois tinham condições precárias de

infraestrutura, de serviços básicos e localizavam-se na periferia. Todavia, como os trabalhadores contavam com baixos rendimentos, nem mesmo o acesso generalizado aos PHOC's foi alcançado, o que favoreceu o surgimento das “invasões”. (PINHO, 1989) Observa-se o insucesso das tentativas de resolver os problemas de moradia para os extratos mais pobres da população, da mesma forma que os programas habitacionais voltados para os extratos de maior rendimento também não alcançaram seus objetivos, como o Inocoop, as Glebas, a Piaçaveira. (CUNHA, 2008; SOUZA, J. 2006)

A crise econômica e social dos anos 1980 veio tornar mais grave o contexto urbano de Camaçari. Embora não aumentassem as ofertas de empregos no Polo Petroquímico, muita gente ainda buscava oportunidades de trabalho na cidade, piorando seu quadro habitacional. Pinho (1989) aponta que existiam 8 “invasões”, com cerca de mil unidades habitacionais, em 1980. Em 1984 já eram 14 áreas invadidas. O fim do regime de “área de segurança nacional” e a volta das eleições municipais, em 1985, aumentaram a pressão pela ocupação de terras.⁴³²

Após 11 anos de gestão autoritária, em 1985 foi eleito como prefeito Luiz Carlos Caetano, pelo PMDB, mas vinculado ao PCdoB, embora não apresentasse “face ideológica nítida devido às composições feitas com forças conservadoras”. (PINHO, 1989, p. 86) A nova gestão até tentou implantar um programa de habitação popular, mas enfrentou a falta de recursos orçamentários por parte da prefeitura, herança da intervenção patrocinada pelo governo militar. Havia a oposição do governo estadual, comandado por João Durval Carneiro, do grupo carlista do PFL. Marginalizada pelo grupo carlista, a gestão municipal não obteve apoio nem mesmo no governo federal, do Presidente José Sarney (PMDB). Essa marginalização e a falta de apoio junto ao governo estadual (mesmo após a eleição de Waldir Pires, do PMDB) levaram Pinho (1989, p. 93) a concluir que “existem evidências suficientes para afirmar que não havia interesse em apoiar uma experiência sob comando do PCdoB”.

Além desses entraves, na área habitacional predominava a redução dos investimentos estaduais, em sentido contrário à demanda da população de baixa renda, à insatisfação com as condições dos PHOC's, o que favoreceu o aumento das ocupações de terras urbanas. Embora a gestão eleita apresentasse um programa habitacional mínimo, prevendo legalização da posse dos lotes do PHOC, a urbanização de bairros, povoados e “invasões”, além da implantação de um programa de habitação popular com baixo preço, as contradições de um governo de

⁴³² Pesquisa realizada em 1986 indicava que apenas 14,9% dos trabalhadores do Copec residiam em Camaçari. (PINHO, 1989) Em 2005, outra pesquisa indicava que 59% desses trabalhadores não residiam em Camaçari. (CAMAÇARI, 2005)

“acomodação de interesses” e os problemas externos impediram a concretização desse ambicioso programa. (PINHO, 1989)

O problema das “invasões” se agravou tanto em Camaçari que, em 1989, a Prefeitura local fez um estudo específico, visando o remanejamento da população em habitações subnormais, cadastrando 754 “invasores”. Muitos desses eram antigos mutuários dos conjuntos habitacionais da Urbis e do Inocoop, despejados por falta de pagamento. O estudo apontava o crescimento acelerado da população nos anos 1970 (10,32% ao ano), em decorrência do intenso fluxo migratório provocado pela implantação do Copec. Como este absorveu uma parcela desqualificada de mão de obra local, dados de 1989 mostram trabalhadores terceirizados, temporários, com alta rotatividade e baixa remuneração, vivendo em “habitações inóspitas e em condições sub-humanas”. (CAMAÇARI, 1989)

Em pesquisa visando a implantação do polo automotivo em Camaçari, com atração da Ford do Brasil para seu polo industrial, a prefeitura municipal apontava que a renda média dos chefes de família da Sede do município era inferior a 3,5 salários-mínimos, “indicando um tecido social de baixo poder aquisitivo, com baixa capacidade de consumo.” (CAMAÇARI, 1999-2000, p. 37) Nesse mesmo estudo, a Prefeitura de Camaçari apresentava uma oferta de lotes urbanos, de padrão popular e de padrão médio, na Sede e na Orla, que totalizava duas mil unidades.

Por volta de 2005, levantamentos da Prefeitura de Camaçari indicavam um déficit habitacional de 12.270 moradias, além de 18.436 habitações em condições subnormais, distribuídas em 43 assentamentos. Havia 5.834 moradias em loteamentos clandestinos e 12.602 em loteamentos irregulares, totalizando 79.680 pessoas, ou 49% da população. (MAGALHÃES, 2009; SOUZA, J. 2006) Havia ainda 2.158 moradias em áreas de risco, sujeitas a inundações, desabamentos, expostas sob linhas de transmissão de energia ou em áreas de preservação ambiental. Essa situação nos remete ao quadro da excludente urbanização brasileira, que discutimos com base em autores como Kowarick (1979, 2000, 2009), Maricato (2006, 2010, 2012), Rolnik (2006, 2009) e Rolnik e Klink (2011).

Considerando apenas o seu PIB, Camaçari apresenta a seguinte evolução: de R\$ 12.158.915.000,00 e PIB *per capita* de R\$ 51.837,56, em 2009, (IBGE, 2014d) para R\$ 12.319.916.000,00 e PIB *per capita* de R\$ 49.412,60, em 2011, (IBGE, 2014j) apresentando uma leve diminuição deste último, que pode ser explicada pelo acréscimo da população em busca de oportunidades de emprego. Mesmo assim, seu PIB *per capita* é bem superior àquele

apresentado por Salvador, em 2011, R\$ 14.411,73 (IBGE, 2014g), e comparável aos melhores PIB *per capita* do estado da Bahia.⁴³³

No entanto, é preciso observar com cuidado as vantagens do elevado PIB *per capita* de Camaçari. Em diagnóstico para o PDDU, sua prefeitura constatou que, embora em 2000 seu PIB *per capita* fosse de R\$ 6.482,95, o rendimento nominal médio mensal no município era de apenas R\$ 410,00, com 1/3 da população em idade ativa recebendo até dois salários-mínimos. (CAMAÇARI, 2005) Mais uma vez, a predominância entre seus residentes de empregados de menor remuneração do Polo pode ser uma explicação: “[...] município importador de mão de obra majoritariamente pouco qualificada para os padrões industriais e com população residente pressionadora de oferta por serviços públicos, inclusive não governamentais.” (CAMAÇARI, 2005, p. 21)

Considerando os indicadores sociais do município, observa-se que o IDHM de Camaçari apresentou a seguinte evolução: em 1991 era de 0,422; em 2000 era de 0,551; e, em 2010, seu IDHM chegou a 0,694. Com IDHM classificado com “Médio”, ele evoluiu 30,57% de 1991 para 2000; 25,95% de 2000 para 2010; e 64,45% de 1991 para 2010, acima da evolução nacional (47%), porém, abaixo da evolução observada pelo estado da Bahia (70%). (PNUD BRASIL, 2013b) De toda forma, os indicadores sociais de médio desenvolvimento humano significam que o município apresenta problemas socioeconômicos não muito diferentes daqueles encontrados em outros municípios do país e do estado, a ponto de, em 2002, 67% de sua população encontrar-se em situação de pobreza e indigência, apesar de ser a segunda maior arrecadação de impostos do estado e o maior PIB. (CAMAÇARI, 2005)

No aspecto político, comparando a situação de Camaçari com os outros municípios pesquisados (Vitória da Conquista e Salvador), é possível dizer que tanto o período da intervenção do regime de segurança nacional quanto a implantação de modo centralizado do Polo Petroquímico influenciaram seu contexto sociopolítico e os destinos de sua gestão pública. De 1975 a 1986 Camaçari esteve sob controle de interventor indicado pelo regime militar, Humberto Henrique Garcia Ellery, com vinculações com o grupo carlista que dominava a política baiana. A extinção da área de segurança nacional possibilitou a realização de eleições democráticas em 1985, com eleição de um prefeito do PMDB, embora apresentasse vinculações com o PCdoB. (PINHO, 1989)

Ainda no período de transição para a democracia, com a eleição no Colégio Eleitoral de

⁴³³São Francisco do Conde, R\$ 106.051; Cairu, R\$ 56.685; Candeias, R\$ 56.248; Luís Eduardo Magalhães, R\$ 43.825,00. (SEI, 2014b, p. 8)

um Presidente pela Frente Liberal (PMDB-PFL), a gestão municipal de 1986-1989 (Luiz Carlos Caetano) enfrentou sérios problemas administrativos e financeiros, além das pressões políticas do governo estadual carlista e da falta de apoio em nível federal, mesmo com um governo do PMDB. (PINHO, 1989)

Uma das consequências dos problemas administrativos, financeiros e políticos enfrentados pela gestão de Luiz Caetano (PMDB) foi a derrota nas eleições de 1988 para o candidato do PFL, José Eudoro Reis Tude. Figura do grupo carlista e sua principal liderança na cidade. José Tude passaria depois pelo PTB (1994), pelo DEM (2000), até chegar ao PTN (2014). A herança autoritária ainda não estava totalmente superada, pois nas eleições de 1992 o antigo interventor foi eleito prefeito, pelo PMDB, embora fosse aliado de José Tude (PFL). Este último voltaria a ser eleito e reeleito, em 1996 e em 2000, respectivamente. (TRAJETÓRIA, s.d.)

Nas eleições de 2004, o ex-prefeito Luiz Caetano, agora no PT, seria eleito. Numa conjuntura em que o carlismo já não exercia a influência de outrora, como se viu neste estudo, Luiz Caetano conseguiu reeleger-se em 2008. No novo cenário político do país, com o PT controlando a Presidência da República e o governo do estado, Luiz Caetano conseguiu eleger um sucessor do mesmo partido, Ademar Delgado das Chagas, em 2012. Dessa forma, o poder político em Camaçari oscilou entre representantes do grupo carlista do PFL, passou por prefeitos do PMDB que tanto se situavam à esquerda, como Luiz Caetano, como à direita, como Humberto Ellery, para então ficar sob controle do PT, o que mostra um alinhamento local com os grupos políticos no poder no estado e no governo federal.

O quadro socioeconômico do município de Camaçari e as transformações sofridas ao longo de 40 anos de implantação do Polo Petroquímico indicam que o município apresenta inúmeras carências por habitação de interesse social, que esse é um problema persistente, e que diferentes políticas e programas habitacionais implantados ao longo desse tempo buscaram solucionar a questão, mas ou tiveram sucesso relativo ou fracassaram. Para o presente estudo, o objetivo é compreender como a gestão pública atuou no sentido de universalizar a moradia de interesse social e se o seu conselho municipal de habitação contribuiu para a efetividade dessas políticas, constituindo um espaço de deliberação pública.

6.3.1 O contexto sociopolítico de criação do conselho de habitação e a ação da gestão

municipal sobre o fórum deliberativo

A pesquisa sobre a política urbana e habitacional de Camaçari mostra um quadro diferenciado daquele encontrado em Salvador e em Vitória da Conquista. Nesses dois últimos municípios observamos a realização com maior antecedência de estudos para a elaboração de planos locais de habitação de interesse social e uma atuação dos conselhos de habitação por um período de tempo superior àquele observado em Camaçari. De todo modo, a gestão pública de Camaçari também buscou contratar estudos para diagnosticar sua situação habitacional e criou seu conselho de habitação. Cabe agora entender em que medida esse Conselho atuou para assegurar a universalização da moradia de interesse social e quais as possibilidades dessa ação alcançar a efetividade deliberativa esperada.

As informações obtidas sobre a atual política habitacional do município dão conta da criação do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Camaçari (CGFMHIS), em 23.04.2009, pela Lei n. 972, constituído por doze membros. Após sua instalação, o conselho funcionou até dezembro de 2012, quando a mudança na administração municipal exigiu a recomposição do conselho.⁴³⁴ Em abril de 2013 o Conselho Municipal de Habitação de Camaçari voltou a reunir-se para discutir a nova composição, a indicação de representantes governamentais, não-governamentais e da sociedade civil, para então ser publicado o Decreto nomeando o novo conselho. (CAMAÇARI, 2013b)

Em entrevista, o ex-Secretário de Habitação de Camaçari e ex-Presidente do Conselho no período de 2009 a 2012 evidencia os motivos da criação desse fórum:

Eu fui Secretário de Habitação de 2009 a 2012, no período exatamente que precisou iniciar o trabalho de organização do Conselho Municipal de Habitação para poder criar o Plano de Habitação de Interesse Social, para que realmente funcionasse em Camaçari com os critérios legais exigidos.⁴³⁵

Ao contrário de Vitória da Conquista, observa-se que em Camaçari o Conselho de Habitação foi criado por influência da nova conjuntura na política urbana nacional, que teve impulso com a aprovação do Estatuto das Cidades, em 2001, depois a criação do Ministério das Cidades (2003) e, posteriormente, a retomada dos investimentos federais em habitação (2004) e a criação do SNHIS/FNHIS (2005). Portanto, pode-se dizer que a instalação do

⁴³⁴ Entrevista n. 09, de 22.04.2013.

⁴³⁵ Entrevista n. 33, 27.10.2015.

CGFMHIS é resultado da retomada dos investimentos federais em habitação social, abrindo possibilidades de transferência de recursos orçamentários para os municípios, o que pode enquadrá-lo na classificação do tipo *top-down* estabelecida por Donaghy (2013). Além disso, o CGFMHIS foi criado justamente no momento em que a política de habitação de interesse social do governo federal passava por grande mudança, com o esvaziamento dos financiamentos através do FNHIS e o início do Programa Minha Casa Minha Vida, o que teve grande repercussão sobre políticas locais de habitação.

A Lei Municipal n.º 972, de 23.04.2009, criou o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social do Município de Camaçari e o seu Conselho Gestor. O CGFMHIS tem sua composição atual definida através do Decreto n.º 5.391, de 28.05.2013, com representantes da Secretaria de Habitação (SEHAB), Secretaria da Fazenda (SEFAZ), Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES), Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), Secretaria de Governo (SEGOV), Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA), da União das Organizações da Sociedade Civil de Camaçari (UOSCC), da Associação Comercial e Empresarial de Camaçari (ACEC), do Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil de Camaçari (SINDTICC), da Caixa Econômica Federal (CEF), da Empresa Baiana de Águas e Saneamento S. A. (Embasa) e da Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (Coelba). Nota-se a presença de apenas dois representantes dos movimentos sociais, um representante do setor empresarial e os demais conselheiros são representantes da gestão municipal, de empresas públicas ou concessionários de serviços públicos com vinculação à área de habitação.

O Conselho é presidido pelo representante da Secretaria de Habitação, conforme estabelecido no artigo 18, da Lei n.º 972/2009. Esse critério impede a eleição de representantes da sociedade civil para a presidência do Conselho, ao contrário do que ocorre em outros municípios, como Vitória da Conquista, e retira do CGFMHIS possibilidades de ampliar o seu caráter democrático. No caso de Salvador, esse dispositivo dificulta a execução das deliberações do CFMH e convocações de suas reuniões, que ficam dependentes da vontade do titular da Secretaria. Outro aspecto antidemocrático no CGFMHIS é previsto no artigo 22 da lei 972/2009, que condiciona a submissão das deliberações e resoluções do Conselho à homologação do Secretário de Habitação, o que pode implicar em postergação na implantação de suas deliberações, como de fato ocorre em Salvador.

Dentre as principais ações desenvolvidas pelo Conselho, no período de 2009 a 2012,

foram destacadas a definição dos critérios locais para o PMCMV (Portaria 001, out. 2010), como a exigência de morar no município há mais de cinco anos, morar de aluguel e fazer parte do Cadastro Único de Programas Sociais do Município. Também foi indicada a destinação de 50% das unidades habitacionais para atender às famílias que estavam morando em área de risco, às margens do Rio Camaçari, para atender ao Programa de Urbanização Integrada da Bacia do Rio Camaçari.⁴³⁶

Outra deliberação importante do CGFMHIS, nessa primeira fase, foi a aprovação de quotas para deficientes e para idosos candidatos aos programas habitacionais. Ao contrário da recomendação do Ministério das Cidades de uma quota de 3% para o primeiro grupo, o Conselho deliberou em 5% a quota para deficientes e em 10% a quota para idosos.⁴³⁷

O ex-Presidente do Conselho destacou que sua primeira fase foi marcada pelo trabalho junto à população que ocupava uma área de risco e aguardava a liberação da construção de habitações pelo Programa Habitar Brasil/BID. Segundo ele: “Então esse foi o primeiro público que a gente trabalhou muito com a questão do Conselho, arregimentamos as pessoas e várias reuniões com essa comunidade aconteciam, [houve] treinamento. Depois que entregamos os imóveis fizemos um trabalho de pós-ocupação bastante longo”.⁴³⁸ Outro Programa dessa época que teve atuação do CGFMHIS, segundo o ex-Presidente, foi o Programa de Subsídio Habitacional: “[...] teve um olhar muito forte dessas famílias. Todas estavam cadastradas há muito tempo, nós tivemos que refazer o cadastro. Fazer visita a cada uma”.⁴³⁹

Como o Conselho de Habitação em Camaçari foi criado em período muito próximo à implantação do PMCMV, este teve influência direta nos destinos do CGFMHIS. O próprio ex-Secretário e ex-Presidente do Conselho relata como o fórum foi atingido pela nova realidade da política habitacional: “E aí veio um Programa muito forte, que tomou todo o nosso tempo, que foi o PMCMV. O lançamento do PMCMV, fase 1”.⁴⁴⁰ Observa-se assim que o CGFMHIS mal teve tempo de articular projetos para captar recursos de habitação de interesse social junto ao FNHIS, como se observou em Salvador e Vitória da Conquista. Por ter sido criado tardiamente foi logo vinculado ao PMCMV, tanto que o ex-Presidente deixa claro que:

⁴³⁶ Entrevista n. 9, 22.04.2013.

⁴³⁷ Entrevista n. 28, 21.10.2015.

⁴³⁸ Entrevista n. 33, 27.10.2015.

⁴³⁹ Entrevista n. 33, 27.10.2015.

⁴⁴⁰ Entrevista n. 33, 27.10.2015.

O Conselho, o principal ato do Conselho foi criar os critérios de elegibilidade do Programa para Camaçari. Pessoas que moram em Camaçari há mais de cinco anos, mulheres chefes de família, aí juntamos com os critérios nacionais, fizemos a elegibilidade dos critérios e aí abrimos as inscrições, com o acompanhamento do Conselho.⁴⁴¹

Embora o ex-Presidente destaque o papel que o CGFMHIS teve nessa primeira fase, tanto articulando moradores de áreas de risco para se inserirem em programas habitacionais desenvolvidos pelo município, quanto acompanhando as ações locais de implantação do PMCMV, não foi possível avaliar até que ponto o Conselho apresentou efetividade deliberativa, em que nível ocorreram as discussões em suas reuniões e qual o papel desempenhado pelos diferentes conselheiros. Essa dificuldade resulta do fato de não serem disponibilizadas as atas do período, não existirem relatórios ou outros documentos referentes às ações do CGFMHIS.⁴⁴²

As entrevistas com outros conselheiros, embora não esclareçam completamente a atuação do CGFMHIS no período, indicam que o papel que o Conselho desempenhou não chegou a ser muito efetivo. O conselheiro que representa a Associação Comercial e Empresarial de Camaçari, embora tenha sido nomeado para o CGFMHIS desde julho de 2009 (Portaria n. 4796, de 24.07.2009), não deu informações precisas sobre as reuniões da primeira fase do Conselho, mas lembra de ter participado de algumas delas:

De dois anos para cá, de três anos para cá. Não sei lhe informar se funcionava antes, se teve reuniões. No período que participei teve algumas reuniões, poucas. Discutiu muito pouco, sabe, sem uma discussão mais profunda do assunto. Eu participei de uma ou foi duas [reuniões] só, não sei se teve mais alguma.⁴⁴³

Para o entrevistado, a atuação do CGFMHIS ficou abaixo do esperado: “Acho que [o Conselho de Habitação] poderia ser mais ativo”. Quando questionado sobre as decisões ou deliberações do Conselho que considerava mais relevantes, o representante do segmento empresarial foi enfático, “não vejo nenhuma assim de maior relevo”. E na avaliação do CGFMHIS ele também evidenciou que teve pouca participação no fórum deliberativo: “Acho que ele deveria ser mais agressivo, mais participativo. Poderia ter referenciado muita coisa, mas não posso dizer muita coisa porque não tenho uma participação muito ativa no dia a dia.

⁴⁴¹ Entrevista n. 33, 27.10.2015.

⁴⁴² Segundo informações verbais obtidas junto a servidores da SEHAB, em julho de 2013, as atas do período foram extraviadas no momento de mudança de gestão na Secretaria.

⁴⁴³ Entrevista n. 12, 24.07.2013.

Reuniu muito pouco”.⁴⁴⁴

Outro conselheiro, representando a União das Organizações da Sociedade Civil de Camaçari (UOSCC), também evidenciou algumas limitações da atuação do CGFMHIS na sua primeira fase:

Esse Conselho de Habitação, ele é um Conselho que não foi assim... Ele assentou, até na época de Djalma Machado [ex-Secretário e ex-Presidente do Conselho], mas demorou muito para o governo consolidar o Conselho, e aí o Conselho ficou meio órfão, mas a gente trabalhando, seguindo as demandas. Aí renovou o Conselho agora, mas a gente está esperando ainda o poder público consolidar ele, porque tem que dar o respaldo legal do Prefeito.⁴⁴⁵

Para o conselheiro da UOSCC, a participação da sociedade nos conselhos seria ainda mais difícil na fase seguinte, na nova gestão do PT que se iniciou em 2013, quando a atuação do CGFMHIS passou por mais dificuldades:

E assim a gente fazia as demandas para o município, só que nesse novo governo aí [Ademar Delgado - PT], o governo estrangulou essa rede, ele acha que não há mais necessidade. Mas no governo de Luís Caetano [PT] a gente tinha [reuniões], era até na Casa do Trabalho mesmo. Só que eles [atual administração do PT] acham que não precisam mais dessa mobilização porque a cidade já está com o seu Plano Diretor já pronto, aí não precisou mais.⁴⁴⁶

Somente a existência de outras fontes poderia evidenciar de maneira mais concreta a atuação do CGFMHIS em sua primeira fase, mas as entrevistas indicam que o Conselho não alcançou um nível satisfatório de efetividade, que se reuniu pouco e que o nível das discussões não avançou muito na questão da universalização da habitação de interesse social.

Apesar dessa debilidade, ainda nessa fase a SEHAB contratou um projeto intitulado Formulação da Política Habitacional do Município e Adequação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Camaçari ao Estatuto da Cidade e às Diretrizes Habitacionais, de maio de 2009, coordenado pela Prof. Ângela M. de Magalhães, da Universidade do Salvador. O projeto faz uma consolidação do quadro referencial da questão habitacional do município, considerações preliminares sobre a política nacional de habitação, um histórico da questão habitacional em Camaçari, mostra as ações de mobilização da Prefeitura para obtenção de investimentos no setor de habitação, caracteriza a precariedade habitacional do município, apresenta estimativas sobre suas necessidades habitacionais, avalia o quadro da questão

⁴⁴⁴ Entrevista n. 12, 24.07.2013.

⁴⁴⁵ Entrevista n. 17, 29.08.2013.

⁴⁴⁶ Entrevista n. 17, 29.08.2013.

habitacional, as condições de infraestrutura habitacional e dos recursos financeiros disponíveis, seguido de estudo de viabilidade dos mecanismos de financiamento existentes para, então, apresentar cenários de financiamento e possibilidades de dotação orçamentária para o município.

A etapa inicial do estudo, de 2006, visava o apoio técnico e jurídico para a regulamentação e estruturação do Conselho de Municipal Habitação, voltado ao processo de adaptação do município ao SNHIS, do qual o Conselho de Habitação é um dos pré-requisitos essenciais, além da criação de um Fundo Municipal de Habitação, também proposta. O diagnóstico envolveu discussões que antecederam a criação do CGFMHIS no município. (MAGALHÃES, 2006)

Um dos resultados do estudo foi o “Plano de Mobilização, Sensibilização e Participação” a ser desenvolvido junto à população local, visando a criação do CGFMHIS. Parte do Plano envolvia a realização de trabalhos de grupos nos bairros, “[...] durante as atividades de atualização e adequação do plano diretor, potencializando o processo participativo.” (MAGALHÃES, 2006, p. 8) Um aspecto que se destaca foi o levantamento de 147 entidades e/ou associações existentes no município, que posteriormente não seriam inseridas na estrutura do CGFMHIS, tanto que esta não apresenta 1/3 da sua composição com representantes da sociedade civil, como inicialmente proposto.

A segunda etapa do estudo, de 2009, apresenta uma “consolidação do quadro referencial da questão habitacional”, faz considerações sobre a Política Nacional de Habitação, traz um histórico da questão habitacional de Camaçari, os esforços da gestão municipal para captar investimentos para o setor, caracteriza a precariedade habitacional, traz estimativas das necessidades habitacionais do município. Nas discussões sobre a Política Nacional de Habitação o foco é evidenciar as fontes de recursos para habitação de interesse social que poderiam ser buscadas pela prefeitura local.

Na época, o estudo apontava a existência de 43 assentamentos precários em Camaçari, a despeito de ser o município com o segundo maior PIB do estado. Eram 31 assentamentos na sede e 12 na orla. A precariedade habitacional persistia apesar dos esforços da Prefeitura de Camaçari em captar recursos para habitação de interesse social junto a diferentes fontes de financiamento, entre 1996-1999, como PASS, Habitar Brasil, Resolução 211, Pró-Infra, Pró-Moradia, Carta de Crédito, Morar Melhor, PAR e Desporto. (MAGALHÃES, 2009) A

persistência da precariedade habitacional também se explica pelo baixo volume de recursos próprios aplicados em políticas, programas e projetos habitacionais no mesmo período, pois em 1998 e em 1999 foram investidos apenas 0,41% e 0,47%, respectivamente, dos recursos orçamentários do município. (MAGALHÃES, 2009, p. 31)

Outro aspecto relevante para a universalização da moradia é o acesso à regularização fundiária, problema presente em quase todos os municípios brasileiros, incluindo aqueles que foram pesquisados para este estudo. Em Camaçari, o levantamento das moradias ocupadas e consideradas de interesse social que necessitavam de regularização fundiária, na época do diagnóstico habitacional, estimava em 16.493 unidades localizadas em assentamentos precários, sujeitas à emissão da Concessão de Direito Real de Uso, mas a previsão era regularizar apenas 1.380 imóveis, em 32 assentamentos subnormais, representando 8,20% da demanda existente.⁴⁴⁷ (MAGALHÃES, 2009, p. 33)

Segundo dados de julho/2005, o estudo coordenado por Magalhães (2009) estimou a população de Camaçari em 191.855 pessoas, considerou um incremento populacional de 15,2% entre 2000 e 2004, em função dos movimentos migratórios desencadeados pela implantação de novos projetos industriais, o que gerou uma demanda habitacional calculada em 13.865 unidades habitacionais. Para 2009, o estudo estimou em 7.127 unidades domiciliares o deficit do município, além de um acréscimo aproximado de 9 mil unidades nos dez anos seguintes.

A última etapa do estudo consistiu na apresentação do relatório final de implementação do plano de mobilização, sensibilização e participação, em dezembro de 2010. Seu objetivo era identificar as instâncias participativas, as etapas de discussão, as dinâmicas de participação que envolveram os agentes da sociedade civil, do governo e das entidades, bem como a apresentação dos canais de comunicação que poderiam contribuir para ampliação da interlocução interna e no processo de discussão e divulgação do Plano de Habitação.⁴⁴⁸ (MAGALHÃES, 2010)

O estudo desenvolvido ao longo de quatro anos teve como resultado final a publicação da Lei n. 1.137, de 28.12.2010, que aprova a Política Habitacional e o Plano Municipal de Habitação de Camaçari, com os instrumentos básicos de uma política habitacional de

⁴⁴⁷ As informações sobre a política de regularização fundiária do município de Camaçari não foram fornecidas, apesar de várias tentativas junto à Coordenação responsável, por telefone, por e-mail e pessoalmente.

⁴⁴⁸ Além de atender Resolução n.º 25, de 18.03.2005, do Ministério das Cidades, que exige ampla divulgação do processo de construção dos planos locais de habitação.

interesse social, as diretrizes do Plano, instituindo um sistema de planejamento e de gestão participativa da Política Habitacional do Município. Há também disposições específicas para o Conselho da Cidade e para o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (CGFMHIS). Entretanto, o artigo 23 apresenta uma composição do CGFMHIS diferente daquela prevista na Lei n. 972, de 2009, e constante nos decretos n. 4.796, de 24.09.2009, e n. 5.391, de 28.05.2013.

A Lei n. 1.137/2010 criou uma situação nova para a participação na gestão da política habitacional de Camaçari. Embora a Lei n. 972/2009 tenha criado o Fundo Municipal de Habitação, seu Conselho Gestor, o CGFMHIS, e definido sua composição, o que foi obedecido pelos Decretos n. 4.796/2009 e n. 5.391/2013, a nova Lei n. 1.137, de 2010, criou o Conselho da Cidade como parte do Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social e como instância de discussão da questão habitacional em Camaçari, alterando a composição e restringindo o CGFMHIS ao papel de mero gestor do Fundo, que não recebe recursos financeiros.⁴⁴⁹

Os efeitos da Lei n.º 1.137/2010 não seriam sentidos de imediato nas ações do CGFMHIS, tanto que o início de uma nova gestão do PT no município, em 2013, manteve a antiga estrutura do Conselho, prevista na Lei n.º 972/2009, e foram nomeados novos membros para o CGFMHIS através do Decreto n.º 5.391/2013. Mesmo assim, nessa segunda fase o Conselho de Habitação não avançou no sentido de conquistar sua efetividade deliberativa. A pesquisa junto à Secretaria de Habitação de Camaçari revelou que este se reuniu somente uma vez, em 05.04.2013.

Na tentativa de obter documentos e informações referentes ao funcionamento do Conselho Municipal de Habitação de Camaçari e sobre a sua política habitacional, constatou-se a existência de uma única ata de reunião extraordinária do CGFMHIS, do dia 05.04.2013, porque as demais atas da primeira gestão foram extraviadas, segundo informações colhidas na SEHAB. Esta reunião extraordinária discutiu, basicamente, o andamento dos projetos do Programa Minha Casa Minha Vida, com questionamentos ao representante da Embasa sobre as pendências para a liberação dos empreendimentos em fase de conclusão, e ao representante da Caixa Econômica Federal sobre as ações de acessibilidade aos empreendimentos em construção.⁴⁵⁰ O tema principal aprovado na reunião foram os critérios para elegibilidade e

⁴⁴⁹ O Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Camaçari informou que o Fundo está ativo apenas como Unidade Orçamentária, mas não há execução de recursos financeiros por ele. (Entrevista n. 47, 10.03.2016)

⁴⁵⁰ Ata, Reunião Extraordinária CGFMHIS/Camaçari, 05.04.2013.

seleção dos beneficiários do PMCMV, o que originou a Portaria n. 03, de 08.04.2013, da SEHAB, que define os seguintes critérios:

1. Famílias residentes ou que tenham sido desabrigadas de áreas de risco ou insalubres;
2. Famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar;
3. Famílias com tempo de residência mínima de cinco anos no Município;
4. Famílias que comprovem seu domicílio em imóvel locado;
5. Famílias que não tenham sido beneficiadas em Programas Habitacionais.⁴⁵¹

Se na sua primeira fase o CGFMHIS ainda apresentou algumas ações junto aos programas de habitação de interesse social e foi um fórum para as discussões sobre a implantação do PMCMV no município de Camaçari, após a Lei 1.137/2010 e na gestão iniciada em 2013 se observou uma tendência de completo esvaziamento do Conselho.

Após a reunião que definiu os novos critérios de elegibilidade para o PMCMV, em abril de 2013, o Conselho não voltou a se reunir de 2013 a 2015. Em entrevista com o Secretário de Habitação e Presidente do CGFMHIS, em janeiro de 2016, este informou que as discussões sobre a política habitacional do município estão sendo conduzidas pelo Conselho da Cidade, que é coordenado pela Sedur: “Tivemos várias reuniões no Concidade, onde foram definidos os critérios para seleção das famílias do PMCMV”.⁴⁵² Estes últimos critérios de seleção dos beneficiários do PMCMV já foram definidos pelo Conselho da Cidade, em setembro de 2014, através da Resolução Recomendada n. 001, e aprovados através do Decreto n. 5.835, de 12.11.2014, substituindo a antiga Portaria n. 03/2013, da SEHAB.

O Secretário de Habitação e Presidente do CGFMHIS evidencia o paulatino esvaziamento do Conselho ao tempo em que o Concidade assume suas prerrogativas previstas em lei:

Nós já tínhamos os critérios anteriores, mas não era um Decreto, era uma Portaria da SEHAB. Mas esses critérios estavam sendo muito restritivos. Então a gente fez esse debate dentro do Concidade para definir exatamente uma maior abrangência, algumas famílias estavam sendo preteridas, porque os critérios estavam bem claros, estavam restritivos, não estavam abrangentes. Então para fazer esse novo Decreto, com esses novos critérios, levamos para o Concidade, onde a SEHAB tem uma cadeira.⁴⁵³

Ao contrário do CGFMHIS, o Concidade parece ganhar mais importância junto à gestão

⁴⁵¹ Conforme observação junto a servidores da SEHAB e a entrevistados, essa reunião somente foi convocada por pressão do Ministério Público do Estado, que exigia a definição oficial dos critérios de acesso ao PMCMV e a SEHAB não dispunha de Ata ou Resolução do CGFMHIS que pudesse comprovar os critérios aprovados.

⁴⁵² Entrevista n. 45, 20.01.2016.

⁴⁵³ Entrevista n. 45, 20.01.2016.

municipal de Camaçari, o que se depreende pela fala do Secretário de Habitação e Presidente do CGFMHIS: “Uma das pautas, que foi tema de várias reuniões, e com isso aí nós fizemos um Decreto Municipal que norteia todo o processo de seleção dessas famílias”.⁴⁵⁴

De modo similar ao que pesquisamos em Salvador, o CGFMHIS de Camaçari foi aos poucos perdendo espaço como fórum participativo para as discussões e deliberações sobre a política habitacional, algo que sequer foi consolidado, e foi substituído pelo Conselho da Cidade, com sua Câmara Temática de Habitação. No caso de Camaçari, alguns fatores podem explicar o motivo de tão rápido esvaziamento do CGFMHIS e sua inviabilidade em alcançar a efetividade deliberativa que se poderia esperar.

Uma primeira explicação pode estar no caráter *top-down* do CGFMHIS, a exemplo de outros conselhos de habitação pesquisados por Donaghy (2013), o que significa que ele foi criado não em função do comprometimento da gestão municipal com um processo participativo ou em função de pressões dos movimentos sociais envolvidos com a luta por moradia. O motivo principal de criação dos conselhos de tipo *top-down* era o acesso aos recursos do FNHIS, ou seja, um caráter mais instrumental do que o resultado de processos de democratização da gestão habitacional.

Outro fator de esvaziamento do CGFMHIS pode ter sido a sua tardia implantação, em 2009, ao mesmo tempo em que se iniciava o PMCMV e o Ministério das Cidades suspendia o financiamento da habitação de interesse social através dos programas do FNHIS. Desse modo, ao contrário do CFMH, de Salvador, e do CMHP, de Vitória da Conquista, o Conselho de Habitação de Camaçari não funcionou como fórum de discussão e aprovação de projetos de habitação de interesse social, para captação de recursos junto ao FNHIS, isso retirou parte das condições que poderiam empoderar o CGFMHIS e aumentar suas possibilidades como fórum deliberativo, capaz de atrair o interesse dos gestores, dos movimentos de luta por moradia e de outros segmentos da sociedade civil.

Outra explicação para o esvaziamento do CGFMHIS de Camaçari pode estar na relação que sua sociedade civil estabelece com a gestão pública, como será abordado no item seguinte.

6.3.2 Ação dos conselheiros representantes da sociedade civil em defesa da efetividade

⁴⁵⁴ Entrevista n. 45, 20.01.2016.

deliberativa do conselho e em defesa da moradia

A análise da influência do contexto sociopolítico e da ação da gestão pública sobre a efetividade deliberativa do CGFMHIS revelou que não houve um ambiente institucional favorável para que o Conselho desempenhasse papel significativo enquanto fórum capaz de produzir deliberações que contribuíssem para a universalização da moradia de interesse social. Outra possibilidade de incrementar a efetividade do CGFMHIS seria através de pressões oriundas da sociedade civil, em especial dos movimentos sociais que lutam por condições dignas de moradia, o que também não se constatou na pesquisa.

A estrutura original do CGFMHIS, estabelecida pela Lei n. 972/2009, não oferece maior espaço para representações da sociedade civil e nem mesmo para movimentos de moradia. As únicas entidades presentes no Conselho que poderiam defender esses interesses, ainda que de forma indireta por terem outros objetivos, seriam a UOSCC e o SINDTICCC. A primeira representa uma série de organizações da sociedade civil de Camaçari, o segundo representa os trabalhadores da indústria da construção civil, e ainda veremos a participação de ambas junto ao Conselho. Nem mesmo nas ações de mobilização para discussão da criação do Plano e da Política Municipal de Habitação, entre 2006 e 2010, houve registros da presença de movimentos organizados de luta por moradia, de forma que essas entidades pudessem ser representadas no Conselho.

Este fato é aparentemente contraditório, porque depois a criação do Polo Petroquímico, na década de 1970, há registros de movimentos de ocupação de áreas urbanas em Camaçari, mas ao mesmo tempo não há referências a organizações de sem-teto ou de luta por moradia. Nos anos 1980, quando a questão habitacional de Camaçari revelou-se precária ante a consolidação do Polo Petroquímico e as ocupações, então denominadas “invasões”, espalharam pela cidade, Pinho (1989) observou a influência da conjuntura eleitoral na cidade, do mesmo modo que o processo de redemocratização no período favoreceu a ocupação de áreas urbanas em Vitória da Conquista, mas em Camaçari não se registrou a presença de movimentos sociais organizando tais ocupações. Ao contrário, o autor avaliou que não havia “[...] suficiente organização popular e consciência para pressionar o governo municipal no sentido de exigir uma solução.” (PINHO, 1989, p. 90) A causa pode ser dada pelo próprio autor, que observou um “[...] baixo grau de mobilização e organização popular que resultou

na ausência de movimentos reivindicatórios de habitação.”⁴⁵⁵

No estudo denominado *Invasões*, realizado pela Prefeitura (CAMAÇARI, 1989), quando se fez um levantamento de todas as áreas ocupadas e se cadastrou 754 “invasores”, também não há indícios da presença de movimentos organizados em luta por moradia. Nos dois estudos, a conclusão aponta um processo espontâneo e gradual de ocupação, que lentamente vai ocupando algumas áreas na cidade, especialmente as áreas de risco, que depois exigirão da gestão pública medidas visando sua remoção ou melhorias habitacionais.

Na presente pesquisa sobre a efetividade deliberativa do Conselho de Habitação de Camaçari também se buscou evidências da ação de sujeitos sociais coletivos que pudessem pressionar pela universalização da moradia social e que buscassem junto ao fórum participativo ações concretas nesse sentido. Todavia, não houve indícios da ação desses sujeitos, fator que também contribuiu para o pouco dinamismo do CGFMHIS e não ajudou para que este avançasse rumo à sua efetividade.

A entrevista com o conselheiro indicado pela UOSCC não evidenciou que esta apresentasse articulação com os movimentos de moradia, ou que defendesse esses interesses junto ao CGFMHIS. Ao contrário, a entrevista demonstra desvinculação da UOSCC com os movimentos de luta por moradia em passagens como essa: “Os movimentos em Camaçari não estão muito fortes ainda porque eles costumam atuar só nas horas que necessitam. Sem-Terra, Sem-Teto, vão para o movimento na hora que é interessante para eles, mas depois daquilo eles se desmobilizam. É aquela mobilização pontual.”⁴⁵⁶

Em outro momento o conselheiro do CGFMHIS revela que a ação da UOSCC tem um caráter mais cultural ou esportivo, embora ainda possua alguma vinculação com as associações de moradores:

Desde 2009 eu era titular pela UOSCC [no CGFMHIS]. Ela tem um *pool*, ela tem uma central, ela é uma delas, a gente tem uma rede. A gente desenvolve a área educacional, esporte, lazer, projetos. A UOSCC sempre está fazendo trabalhos para as Associações de Moradores, a gente dá o apoio. Não precisa se filiar. A gente dá o suporte àquelas Associações que estão começando, vê a documentação. A gente também é filiado à Federação das Associações de Bairros.⁴⁵⁷

O Presidente do CGFMHIS também relativizou a representatividade da UOSCC:

⁴⁵⁵ Id. *ibid.*, p. 97

⁴⁵⁶ Entrevista n. 17, 29.08.2013.

⁴⁵⁷ Entrevista n. 17, 29.08.2013.

“Teoricamente os movimentos sociais passam pela UOSCC, mas não são todos não.”⁴⁵⁸ Além de não representar efetivamente os movimentos sociais, e menos ainda os movimentos de luta por moradia, a entrevista com seu representante evidencia ligações com o PT e com a gestão municipal, o que deve gerar conflitos de interesse e reduzir a independência da entidade para defender as necessidades daqueles que dependem da moradia social. Um exemplo das vinculações do conselheiro da UOSCC com a gestão local é observada em falas como essa: “Porque quando a gente vota num governo popular não é só para votar, é para você estar como sociedade civil organizada ajudando a fazer esse implante, esse novo recorte de gestões públicas dentro do Brasil”.⁴⁵⁹

Outra entidade que poderia defender interesses dos movimentos sociais junto ao CGFMHIS seria o SINDTICCC, representante dos trabalhadores da construção civil, mas não houve indícios de sua atuação em nenhuma das fontes pesquisados. Após inúmeras tentativas, houve recusa terminante do conselheiro que o representa (seu Presidente) em conceder entrevista, sob alegação de não concordar com a atuação do CGFMHIS, mas sem explicar o motivo.

A aparente inexistência de movimentos organizados de luta por moradia ou de sem-teto em Camaçari, aliada a ausência de representantes legítimos desses movimentos sociais no Conselho, foram fatores que evidenciaram a pequena influência da sociedade civil sobre a efetividade do CGFMHIS. Isso acontece mesmo com a presença de movimentos de ocupação de áreas urbanas na cidade, como foi relatada em diversas entrevistas, mas esses movimentos não exercem pressão direta sobre o Conselho e assim se perde uma possibilidade da sociedade exigir da gestão pública mais ações concretas pela universalização da moradia social, pela aprovação de políticas de habitação que beneficiem os moradores das áreas ocupadas.

O único relato de pressão direta sobre o CGFMHIS, mesmo sem o respaldo de uma organização, foi apresentado por sua ex-secretária administrativa, ainda na primeira fase:

Teve o pessoal da área de... Não lembro o nome... de Monte Gordo, Várzea da Meira, e tinha um grupo do Burissatuba, uma invasão lá em Burissatuba, um bairro [de Camaçari]. Eles estavam reivindicando moradia para aquela localidade. No caso do Burissatuba, nós conseguimos um projeto do governo federal, mas também não sei em que pé está, mas tem um projeto de revitalização do bairro, com a construção e reformas de casas. O da Várzea da Meira uma empresa fez o projeto, mas também não sei, acho

⁴⁵⁸ Entrevista n. 10, 24.07.2013.

⁴⁵⁹ Entrevista n. 17, 29.08.2013.

que não foi adiante.

Somente esses dois, mas não eram associações não, era um grupo mesmo da comunidade que foi procurar a SEHAB e a gente levou para o Conselho [de Habitação] também essas questões.⁴⁶⁰

O conselheiro da Associação Comercial e Empresarial de Camaçari foi outro entrevistado que considerou “muito tímidos” os mecanismos de participação junto ao Conselho, inclusive dos segmentos sociais mais interessados em políticas de habitação de interesse social: “Mas eu nunca vi uma participação mais ativa dessa turma dos trabalhadores, não!”.⁴⁶¹

Diante da ausência de representantes que pudessem falar pelos movimentos de moradia ou sem-teto de Camaçari, e mesmo de outros movimentos sociais que defendessem tais interesses no interior do Conselho, entrevistamos alguns Vereadores de oposição na busca de evidências de mobilizações em defesa da moradia social junto à gestão pública. Um Vereador do PTB, quando questionado sobre a ação dos movimentos sociais no município afirmou que:

Não tenho tido conhecimento. Às vezes aparece aí o pessoal dos sem-teto, sem terras, tal, mas essas associações de moradores nunca ouvi falar que fizessem parte, que viessem para cima para reivindicar alguma coisa. Não teve envolvimento de associações, tudo foi feito através da SEHAB.⁴⁶²

Outro Vereador, do Democratas, também descartou a ação de movimentos organizados no município em luta por melhorias habitacionais. “Não existe. Quando se tem movimentos aqui é só quando a prefeitura faz a derrubada de casas em áreas públicas, como há quinze dias atrás, aí no Jardim Limoeiro [...]”.⁴⁶³ Essa visão foi reforçada por outro Vereador, do PRTB.⁴⁶⁴ O Vereador do Democratas foi além e apontou vinculações entre os movimentos sociais e a gestão comandada pelo PT em Camaçari, embora a pesquisa não tenha registrado a presença desses movimentos na cidade:

Não tem esses movimentos, até porque eu vejo que nós temos aqui uma prefeitura que é petista e esses movimentos sempre surgiram do seio dos petistas. Eles que fomentavam esses movimentos, a exemplo do Movimento dos Sem Terra. Hoje eles estão no poder e não veem a necessidade de que essas forças venham a trabalhar contra eles.⁴⁶⁵

⁴⁶⁰ Entrevista n. 28, 21.10.2015.

⁴⁶¹ Entrevista n. 12, 24.07.2013.

⁴⁶² Entrevista n. 27, 21.10.2015.

⁴⁶³ Entrevista n. 29, 21.10.2015.

⁴⁶⁴ Entrevista n. 31, 27.10.2015.

⁴⁶⁵ Entrevista n. 29, 21.10.2015.

O Secretário de Habitação e Presidente do Conselho reconhece a existência de pressões por parte de associações de moradores, das ocupações, mas não revelou como isso se traduziu em deliberações do CGFMHIS, em ações do poder público:

Tem a pressão das associações de moradores. Estamos sempre em reunião com as associações de bairro. Tem a pressão das invasões. As maiores estão em Barra do Pojuca, dizem que tem 500, mas cadastrados tem 200 [pessoas]. Tem em Arembepe, que o pessoal fala que está em torno de 500 [pessoas], a gente não tem isso cadastrado, é só o que eles dizem. Tem no Parque Verde, tudo eles falam que tem 500 [pessoas], mas não conseguimos cadastrar. Na Nova Vitória aqui nós temos uma invasão com 180 unidades. Sangradouro, em Arembepe, que não sei o total, é uma área de APA inclusive. Fora outras invasões menores. Eles pressionam primeiro para ficar no terreno.⁴⁶⁶

O Secretário ainda afirmou que uma das ocupações, em Barra do Pojuca, era liderada pelo MSTB, numa área de preservação permanente, o que provocou a ação do Ministério Público pela reintegração de posse. Ele também relatou a ação esporádica de alguns movimentos, mas não detalhou se houve pressão diretamente sobre a Secretaria e o Conselho: “A pressão é grande e a gente tem que administrar isso aí. No ano passado eles invadiram a Câmara Municipal, eles criaram uma associação, ela liderou a invasão”.⁴⁶⁷

Outro entrevistado, Subsecretário de Habitação, também enfatizou a pressão das ocupações, mas destacou que muitos dos seus integrantes não são de Camaçari, e sim de municípios como Salvador, Mata de São João e Feira de Santana,⁴⁶⁸ o que pode ser um fator que dificulta a organização do movimento para uma ação concreta e coordenada junto ao poder público e ao Conselho. A esse respeito, o entrevistado afirmou inexistir pressão dos movimentos de sem-teto ou de moradia sobre o CGFMHIS: “Não. Até que não existe pressão em relação a isso não”.⁴⁶⁹

A ausência de movimentos de moradia organizados em Camaçari, não apenas contribui para a pouca expressão da sociedade civil junto ao CGFMHIS, também facilita a repressão pela gestão municipal e pelo Poder Judiciário. O Secretário de Habitação revelou que muitas das ocupações verificadas no município são resolvidas com ações de reintegração de posse, invés de políticas públicas para assegurar a habitação de interesse social. “Tem ocupação direto aí, o pessoal tem tentado tirar. Continua tendo muitas ocupações”.⁴⁷⁰ O Secretário

⁴⁶⁶ Entrevista n. 10, 24.07.2013.

⁴⁶⁷ Entrevista n. 10, 24.07.2013.

⁴⁶⁸ Entrevista n. 11, 24.07.2013.

⁴⁶⁹ Entrevista n. 11, 24.07.2013.

⁴⁷⁰ Entrevista n. 45, 20.01.2016.

explica que a Sedur é responsável pelas ações de reintegração de posse junto ao Poder Judiciário, quando se tratam de áreas públicas ou de áreas de preservação ambiental: “A Sedur que controla. Acompanha. A gente informa lá na Sedur [...] Às vezes você não consegue tirar uma. A Sedur ou o Poder Judiciário”.⁴⁷¹

Esse quadro da atuação da sociedade civil, em especial dos movimentos sociais em luta por moradia no município de Camaçari, no intuito de avaliar sua influência sobre a efetividade deliberativa do Conselho de Habitação, indica a pouca atuação desses sujeitos sociais e o conseqüente enfraquecimento do fórum participativo, que não encontra respaldo social para constituir-se como uma esfera de deliberação pública, de diálogo entre a sociedade civil e a gestão municipal, capaz de aprovar diferentes medidas que pudessem ampliar as possibilidades de acesso às políticas de habitação de interesse social.

6.3.3 A influência de interesses do capital imobiliário e da construção civil sobre a deliberação pública e a formulação de políticas municipais de habitação

As fontes disponíveis em Camaçari e a pequena atividade do CGFMHIS, realizando poucas reuniões e produzindo o mínimo de documentos para consulta, não permitem avaliar como se deu a influência dos interesses do capital imobiliário e da construção civil sobre a formulação das políticas municipais de habitação e sobre as deliberações do Conselho. No entanto, não se pode desprezar a influência desses interesses desde, pelo menos, a implantação do Polo Petroquímico, há cerca de 40 anos.

Fruto do planejamento centralizado e autoritário do regime militar, no contexto do seu II Plano Nacional de Desenvolvimento, a implantação do Polo em Camaçari se deu de modo vertical e sem qualquer participação da comunidade local. As fontes pesquisadas indicam que a prioridade do Plano Diretor do Copec foi assegurar a área e os recursos ambientais para a implantação das indústrias, tanto que os projetos habitacionais foram deixados em segundo plano e não foram concluídos a tempo e com qualidade suficiente para abrigar a massa de trabalhadores qualificados atraídos pelos empreendimentos. Segundo Pinho (1989, p. 88), evidências dessa prioridade podem ser vistas na ausência de uma repressão mais aguda por

⁴⁷¹ Entrevista n. 45, 20.01.2016.

parte da gestão local autoritária sobre as ocupações de terras urbanas porque “[...] a área do Copec já estava desapropriada”.

Souza, J. (2006) considera que preponderou o planejamento dos elementos físicos para assegurar, em nível local, o Plano Diretor do Copec. Nesse sentido, tanto o Plano Piloto de Camaçari quanto seu I Plano Municipal de Desenvolvimento foram concebidos para assegurar a infraestrutura necessária ao Polo Petroquímico, à produção e circulação de produtos e serviços industriais, relegando a questão habitacional a um plano secundário, o que resultou nas ocupações e nos graves problemas urbanos que se seguiram.

Essa lógica que contribuiu para o agravamento dos problemas de moradia em Camaçari também orienta os empreendimentos habitacionais erguidos no município nos últimos anos pelo PMCMV. O atual Secretário de Habitação revela a prioridade da gestão municipal para os investimentos nessa área: “Atualmente, estamos mais concentrados no PMCMV, porque a gente consegue atender um número maior de pessoas nesse programa federal que abriu as possibilidades de a gente atender, não no todo, mas atender um número maior de pessoas e tem ajudado a gente”.⁴⁷²

O Secretário também aponta o papel desempenhado pelos agentes financiadores e pelas construtoras na implantação do Programa:

As empresas construtoras já são ranqueadas na CEF, que as selecionam em função da capacidade técnica da empresa, do histórico, aquelas que têm condições de bancar uma obra dessas. Primeiro a CEF faz a seleção dessas empresas, elas são ranqueadas. Entram com um projeto, compram um terreno, que faz parte do preço do imóvel, que hoje está em R\$ 64.000,00 [a U.H.]. Elas compram o terreno, fazem o projeto e apresentam à CEF e à Prefeitura.⁴⁷³

A influência dos interesses do capital imobiliário sobre o PMCMV fica explícita em outra fala do Secretário de Habitação, quando discorre sobre os critérios de escolha dos terrenos e sobre a motivação das empresas em participar dos projetos habitacionais. Outro aspecto destacado é o papel coadjuvante da gestão municipal, que ainda pode incorrer em custos futuros com os empreendimentos:

Na escolha do terreno pela empresa, o primeiro critério é o preço. Tem que ter um preço que esteja dentro do orçamento da obra, desses R\$ 64 mil [por U.H.], para ela conseguir executar a obra, pagar o terreno e ter o lucro da empresa. O critério principal é esse. O outro é a localização. Ela não pode colocar um terreno muito longe da infraestrutura urbana, porque senão o

⁴⁷² Entrevista n. 10, 24.07.2013.

⁴⁷³ Entrevista n. 10, 24.07.2013.

custo de levar a infraestrutura até lá quem vai assumir é o município e às vezes o município não tem condições de arcar com isso. Então são esses dois aspectos.⁴⁷⁴

Para ser lucrativo, o negócio precisa ter seus riscos minimizados, por isso as construtoras tomam suas precauções:

A empresa dá entrada numa consulta prévia à Sedur, que olha primeiro se está dentro do PDDU. A empresa não compra o terreno antes não, eles fazem um termo de compromisso com o proprietário do terreno, e vai fazer as consultas, vai ver a viabilidade na Embasa, vai ver o espaço na Prefeitura. Se tudo der certo, eles compram o terreno. Não compram de imediato assim não.⁴⁷⁵

A análise dos empreendimentos do PMCMV já contratados e em execução (total de 27) revelam um predomínio da Construtora Gráfico em cerca de 78% dos projetos, o que representa uma elevada concentração em um único grupo empresarial. Outras três construtoras desenvolvem os demais seis projetos.

Nesse processo, o principal papel da prefeitura municipal seria selecionar os futuros beneficiários dos empreendimentos, já que ela perde parte da sua função de planejamento urbano, pois transfere para construtores e incorporadores o poder de decidir a localização dos projetos, que fica submetida à lógica do capital. A expansão da malha urbana implica ainda em custos presentes e futuros para a gestão pública, ou para o conjunto da sociedade, que vê aumentar a necessidade de novos serviços públicos e a sobrecarga sobre os precários serviços existentes.

De toda forma, a coordenação do processo de seleção de beneficiários, a intermediação junto aos demais órgãos públicos envolvidos, como agentes financeiros (CEF), concessionárias de serviços públicos de água, esgoto e energia, os próprios serviços realizados pela prefeitura, permitem um saldo político para a gestão municipal, que pode atender parte da demanda por habitação de interesse social através de um programa federal que não conta com recursos orçamentários do município e segue a lógica de mercado na produção das unidades habitacionais.

Embora os interesses do capital imobiliário e da construção civil exerçam papel importante sobre os destinos da política habitacional de Camaçari, não houve evidências que tais interesses tenham afetado diretamente a fraca atuação do CGFMHIS, que pouco

⁴⁷⁴ Entrevista n. 10, 24.07.2013.

⁴⁷⁵ Entrevista n. 10, 24.07.2013.

deliberou sobre os programas habitacionais e sobre os interesses dos beneficiários, exceto sobre os critérios locais de elegibilidade, prerrogativa que depois perdeu para o Conselho da Cidade. A forte influência dos interesses das construtoras e dos proprietários de terrenos é mais visível na implantação dos projetos do PMCMV na cidade, hoje o principal programa de habitação de interesse social nos municípios brasileiros.

6.3.4 – Influência de políticas públicas de moradia gestadas nas esferas estadual e federal sobre a deliberação dos conselhos de habitação

A pesquisa junto ao Conselho de Habitação de Camaçari evidencia a fraca atuação de movimentos e organizações da sociedade civil em defesa da universalização da moradia social e não encontra elementos para afirmar que existe uma pressão direta sobre o Conselho de interesses do mercado imobiliário e da construção civil, embora seja clara a predominância desses interesses na execução da política habitacional local. Por último, o estudo buscou avaliar de que modo as políticas públicas das esferas federal e estadual influenciaram as deliberações do CGFMHIS e a política local de moradia social.

Ao contrário de outros municípios, com baixa capacidade de arrecadação de receitas próprias, Camaçari se destaca por sua elevada produção industrial, fonte importante de receitas tributárias. Um dos Vereadores de oposição entrevistados realçou essa capacidade de geração de receitas: “Recursos não faltam, nós temos uma cidade muito rica. Nós somos a segunda maior arrecadação do estado, a 36ª do Brasil. Camaçari arrecada R\$ 1,2 bilhão por ano, R\$ 100 milhões/mês, e recursos não faltam, mas o que faltam são políticas públicas voltadas para isso aí”.⁴⁷⁶

Outro Vereador, do PTB, apresentou o mesmo valor de arrecadação: “[...] é uma cidade rica, uma cidade que arrecada hoje R\$ 1,2 bilhão anual, R\$ 100 milhões mensais. É uma cidade que poderia estar caminhando tranquila, poderia estar fazendo alguma coisa que melhorasse a vida do povo, mas não”.⁴⁷⁷ No entanto, mesmo com receitas tributárias muito superiores à maioria dos municípios brasileiros, Camaçari não apresenta um programa local de habitação de interesse social com recursos próprios. Tal qual as demais municipalidades,

⁴⁷⁶ Entrevista n. 29, 21.10.2015.

⁴⁷⁷ Entrevista n. 27, 21.10.2015.

ela demonstra grande dependência de programas habitacionais do governo federal e, em menor escala, do governo estadual.

No período da pesquisa, não foram identificados programas habitacionais locais com utilização exclusiva de recursos próprios. Os dados disponibilizados informam alguns programas em andamento ou concluídos, com predomínio de recursos transferidos pela União, o que exhibe a dependência do município dos investimentos das outras esferas de governo e a não priorização de investimentos próprios em habitação de interesse social. Esse fato também repercute negativamente na capacidade deliberativa do Conselho de Habitação, que não deliberou sobre os programas habitacionais executados no município.

O mais antigo projeto de habitação de interesse social em desenvolvimento em Camaçari, iniciado por volta de 2004, 2005, é o Programa Habitar Brasil/BID (HBB), realizado no bairro Nova Vitória, com recursos federais. Esse Programa de requalificação urbana e remanejamento envolveu a construção de 166 unidades habitacionais, além de serviços de esgotamento sanitário, de rede de água, de melhorias habitacionais, construção de unidades sanitárias e pavimentação de ruas.⁴⁷⁸ Por se tratar de área de risco, também envolveu a recuperação de encostas do Morro da Manteiga. As casas foram entregues em 2012 e o Programa passa agora pela avaliação do pós-ocupação, para identificar o nível de satisfação dos moradores. Há pendências na entrega das escrituras, que não foi realizada até o momento da entrevista.⁴⁷⁹

Outro grande programa habitacional de interesse social realizado em Camaçari é o Programa do FNHIS no bairro de Burissatuba.⁴⁸⁰ Consiste na requalificação urbana de 785 unidades habitacionais, incluindo a construção de 278 U.H., e prevê rede de esgotamento sanitário, tratamento de esgotos, pavimentação de ruas, rede de água e energia, construção de unidades sanitárias e outras melhorias habitacionais.⁴⁸¹ Iniciado em 2013, o Programa sofreu paralisação em função de impasses sobre o lançamento do esgoto sanitário. Após negociações, a CEF autorizou o reinício das obras.⁴⁸²

A paralisação das obras trouxe outro problema para o Programa, uma sequência de três ocupações. “Das duas primeiras vezes nós conseguimos tirar os ocupantes amigavelmente,

⁴⁷⁸ Entrevista n. 46, 20.01.2016.

⁴⁷⁹ Entrevista n. 46, 20.01.2016.

⁴⁸⁰ Na primeira fase do CGFMHIS, os moradores dessa localidade pressionaram o Conselho por melhorias habitacionais. (Entrevista n. 28, 21.10.2015)

⁴⁸¹ Entrevista n. 45, 20.01.2016.

⁴⁸² Entrevista n. 45, 20.01.2016.

mas da terceira vez foi através de mandato judicial e reintegração de posse”.⁴⁸³ A consequência da reintegração de posse foi a depredação dos imóveis ocupados, o que resultou em custos para a recuperação dos imóveis por parte da Prefeitura.

Com recursos captados em outra fonte federal, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), a prefeitura municipal está desenvolvendo o Programa de Urbanização Integrada na Bacia do Rio Camaçari. É um projeto de grande alcance, pois prevê a estabilização das encostas do Morro da Manteiga, a recuperação do rio, com o atendimento de 506 famílias que moravam às suas margens. Em 2013 já haviam sido construídas e entregues 166 habitações, retirando as famílias da área de preservação permanente. Ainda em 2013, o Secretário de Habitação informou a construção de 232 unidades sanitárias de um total de 366 residências que não dispunham desses equipamentos.⁴⁸⁴

A urbanização integrada envolve também a mobilidade urbana e o saneamento básico. Através dela a Embasa estava implantando a rede de esgotamento sanitário de Camaçari, paralela ao rio, após a retirada das famílias que habitavam suas margens, estimando em 70% a futura cobertura de esgotamento da sede do município.⁴⁸⁵

A contrapartida da Prefeitura de Camaçari é estimada em R\$ 18 milhões, utilizados para a indenização das famílias removidas.⁴⁸⁶ Entretanto, alguns Vereadores de oposição denunciaram que a Prefeitura estava utilizando imóveis do PMCMV para indenizar algumas famílias, invés de indenizá-las com aqueles recursos. Segundo um Vereador do PTB: “O Programa do Rio Camaçari tem recursos, inclusive eles têm outras residências que foram indenizadas com dinheiro, e eles usam também o PMCMV para indenizar”.⁴⁸⁷ A mesma informação consta da entrevista com Vereador do Democratas:

Eles pegam, por exemplo, um imóvel que custa, que está avaliado em R\$ 150 mil. O que é que eles fazem? Dão três imóveis do PMCMV. Com isso, três famílias que necessitam desse imóvel deixam de receber porque eles estão dando uma destinação diversa aos imóveis do PMCMV.⁴⁸⁸

O Secretário de Municipal de Habitação contestou a denúncia dos vereadores,

⁴⁸³ Entrevista n. 45, 20.01.2016.

⁴⁸⁴ Entrevista n. 10, 24.07.2013.

⁴⁸⁵ Entrevista n. 10, 24.07.2013.

⁴⁸⁶ Entrevista n. 10, 24.07.2013.

⁴⁸⁷ Entrevista n. 27, 21.10.2015.

⁴⁸⁸ Entrevista n. 29, 21.10.2015.

esclarecendo os casos de indenização e os casos de reassentamento:

Ocorre uma coisa ou outra. Ou é reassentamento ou é indenização. Não pode ser as duas coisas. Dá até dez casas para uma família, numa situação multifamiliar, quando você tem ali várias famílias, mãe e filho que tem filhos, outro [filho] que tem filhos. Você tem várias famílias, que moram às vezes num puxadinho, mora tudo ali. Então numa situação multifamiliar o Ministério das Cidades diz que você pode atender. Teve um caso que parece que foram 11 famílias. Mas na maioria é no máximo duas, três famílias, quando os filhos têm filhos também.⁴⁸⁹

O alcance do Programa se ampliou a partir do momento em que contou com o suporte de dois programas federais para reassentar cerca de duas mil famílias:

Esse Programa tem dois pilares de sustentação, o PMCMV e o PAC. Porque o PAC tem recursos para infraestrutura urbana e o PMCMV dá suporte para atender às famílias. Então essas duas mil famílias que estão sendo reassentadas, todas de APP, da beira do rio, estão sendo reassentadas pelo PMCMV.⁴⁹⁰

Segundo dados apurados em 2016, o Programa de Urbanização Integrada na Bacia do Rio Camaçari estava em andamento, pois fora planejado em duas fases, divididas em etapas. A Fase 1, com término em 2016, e a Fase 2 com o término da primeira etapa no final de 2017. O Secretário de Habitação informou a realização de 1.916 remoções para o PMCMV, o reassentamento de 1.028 U.H., além de cerca de 400 U.H. para indenização.⁴⁹¹

O município de Camaçari também recebeu outro programa habitacional de interesse social, executado pelo governo do estado, mas com recursos orçamentários do FNHIS. Trata-se do Programa FNHIS Verdes Horizontes, realizado em parceria com a Conder, no qual o município de Camaçari doou o terreno e selecionou as 146 famílias beneficiadas, através de sua rede de assistência social. “Não teve um critério, como tem no PMCMV, para que as famílias fossem inseridas. Eram famílias sem casas, que tinham problemas de saúde, em vulnerabilidade social”.⁴⁹²

As casas foram entregues em 2014 e o trabalho social foi concluído. De modo similar ao Programa Habitar Brasil/BID: “A escritura é responsabilidade do município, que tem que dar, mas ainda não foi fornecida aos moradores. Eles só têm um Termo de Recebimento, que assinam quando recebem a casa”.⁴⁹³

⁴⁸⁹ Entrevista n. 45, 20.01.2016.

⁴⁹⁰ Entrevista n. 10, 24.07.2013.

⁴⁹¹ Entrevista n. 45, 20.01.2016.

⁴⁹² Entrevista n. 46, 20.01.2016.

⁴⁹³ Entrevista n. 46, 20.01.2016.

De todos os projetos de habitação de interesse social desenvolvidos em Camaçari, o que tem maior repercussão é o PMCMV. Vimos aqui que o CGFMHIS teve oportunidade de discutir a implantação do Programa no município, aprovou critérios para o mesmo em 2010 e em 2013, embora não existam fontes disponíveis como atas e relatórios para avaliar o nível das discussões ocorridas no interior do Conselho e nem a influência de conselheiros representando a gestão pública e aqueles representando a sociedade civil. Esse fato dificultou a tentativa de obter informações sobre a atuação do Conselho, o papel dos conselheiros e as possibilidades de atuação efetiva no sentido de produzir políticas habitacionais substantivas para as camadas mais pobres da população.

Como ocorreu em outros municípios brasileiros, a implantação do PMCMV centralizou, desde 2009, a produção de novas habitações de interesse social, relegando a um segundo plano outros projetos na área, custeados pelo FNHIS ou PAC, como os projetos de requalificação urbana, de reforma de habitações, de regularização fundiária. Nesse contexto, as políticas locais de habitação perderam boa parte de sua pequena autonomia e os fóruns participativos como os conselhos de habitação se esvaziaram em função da centralização das políticas de HIS na esfera federal.

A implantação do PMCMV em Camaçari tornou-se a principal alternativa para produção de novas unidades habitacionais, uma possibilidade de atender boa parte do histórico deficit habitacional do município, embora deixasse de lado outros graves problemas urbanos como o deficit qualitativo, as carências de urbanização dos loteamentos subnormais, a demanda por regularização fundiária, dentre outros. A importância do Programa para o município pode ser medida pelo número de inscrições entre 2009 e 2013, totais muito superiores àqueles atendidos pelos demais programas habitacionais ali desenvolvidos.

Quadro 8 – Inscrições no PMCMV – Camaçari – 2009-2013

Ano	Sede	Orla	Total
2009	6.562	2.522	9.084
2012.1	6.700	1.300	8.000
2012.2	2.385	3.355	5.740
2013	500	400	900
Total inscrições	16.147	7.577	23.724
Reassentamentos Rio Camaçari	2.357	0	2.357
PMCMV Entidades	3.300	700	4.000
Total Geral	21.804	8.277	30.081

Fonte: Secretaria Municipal de Habitação de Camaçari.

A Secretaria de Habitação não dispunha de dados atualizados sobre o déficit habitacional de Camaçari, o último levantamento oficial era de 2005, que indicava um déficit habitacional de 12.270 moradias, além de 18.436 habitações em condições subnormais, com 5.834 moradias em loteamentos clandestinos e 12.602 em loteamentos irregulares, totalizando 79.680 pessoas, ou 49% da população. (MAGALHÃES, 2009; SOUZA, J. 2006) Tomando o déficit habitacional quantitativo e o qualitativo, ou somando o déficit estimado com as habitações subnormais, tem-se números aproximados àqueles da demanda total do PMCMV. Todavia, essa demanda deve ser examinada com cuidado porque muitos interessados não se enquadram nos critérios do Programa e o seu número real tende a reduzir.

Em janeiro de 2016 a Secretaria Municipal de Habitação de Camaçari apresentou os dados atualizados dos empreendimentos do PMCMV contratados, entregues, em construção e em negociação com o Ministério das Cidades.

Quadro 9 – Empreendimentos Contratados PMCMV – Reassentamento

Empreendimento	Qtde U.H.	Localidade	Tipo	Estágio/Conclusão
Cond. Chácara Sto Antônio	496	Lama Preta	PMCMV 1	Entregue
Residencial Praia de Lucaia	460	Ponto Certo	PMCMV 1	Entregue
Residencial Praia de Penha	460	Ponto Certo	PMCMV 1	Entregue
Residencial Praia de Mutá	500	Ponto Certo	PMCMV 1	Entregue
Residencial Sítio Verde	587	Verdes Horizontes	PMCMV 2	Junho/2016
Residencial Sítio Horizonte	441	Verdes Horizontes	PMCMV 3	Junho/2016
Total	2.944			

Fonte: Secretaria Municipal de Habitação de Camaçari.

Os empreendimentos por demanda espontânea, para atendimento da faixa salarial de zero a três salários-mínimos, ou seja, aqueles considerados como habitação de interesse social somavam 9.171 U.H., distribuídas da seguinte forma:

Quadro 10 – Empreendimentos Contratados PMCMV – Demanda Espontânea 0-3 S.M.

Empreendimento	Qtde U.H.	Localidade	Tipo	Estágio/Conclusão
Residencial Parque S. Vicente	511	Santo Antônio	PMCMV 1	Entregue
Residencial Parque Algarobas 1	496	Burissatuba	PMCMV 1	Janeiro/2016
Residencial Parque Algarobas 2	496	Burissatuba	PMCMV 1	Janeiro/2016

Residencial Parque Algarobas 3	496	Burissatuba	PMCMV 1	Janeiro/2016
Residencial Morada Canários	412	Jardim Limoeiro	PMCMV 2	Entregue
Residencial Morada dos Sabiás	456	Jardim Limoeiro	PMCMV 2	Entregue
Residencial Caminho do Mar 1	500	Barra de Jacuípe	PMCMV 2	Entregue
Residencial Caminho do Mar 2	500	Barra de Jacuípe	PMCMV 2	Entregue
Residencial Caminho do Mar 3	500	Barra de Jacuípe	PMCMV 2	Entregue
Residencial Alfa 1	300	Jardim Limoeiro	PMCMV 2	Março/2106
Residencial Alfa 2	300	Jardim Limoeiro	PMCMV 2	Março/2106
Residencial Alfa 3	300	Jardim Limoeiro	PMCMV 2	Março/2106
Residencial Alfa 4	300	Jardim Limoeiro	PMCMV 2	Março/2106
Residencial Alfa 5	300	Jardim Limoeiro	PMCMV 2	Entregue
Residencial Alfa 6	300	Jardim Limoeiro	PMCMV 3	Entregue
Residencial Caminho do Rio 1	300	Barra de Jacuípe	PMCMV 2	Março/2016
Residencial Caminho do Rio 2	300	Barra de Jacuípe	PMCMV 2	Março/2016
Residencial Caminho do Rio 3	300	Barra de Jacuípe	PMCMV 2	Março/2016
Residencial Caminho do Rio 4	300	Barra de Jacuípe	PMCMV 2	Março/2016
Residencial Vivendas dos Cardeais e Andorinhas	504	Jardim Limoeiro	PMCMV 2	Entregue
Morada dos Pardais	1.300	Jardim Limoeiro	PMCMV 2	Junho/2016
Total	9.171			

Fonte: Secretaria Municipal de Habitação de Camaçari.

Os empreendimentos contratados em Camaçari, para reassentamento ou para atendimento da demanda espontânea até três salários-mínimos, somavam 12.115 U.H., além disso haviam mais 3.768 U.H. em negociação com o Ministério das Cidades, como constante do quadro seguinte, o que dá um total geral de 15.883 U.H., entre contratadas e em negociação.

Quadro 11 – Empreendimentos em negociação PMCMV – Demanda Espontânea 0-3 S.M.

Empreendimento	Qtde U.H.	Localidade	Tipo	Previsão início
Residencial Santo José	1.300	Parafuso	PMCMV 2	Junho/2016
Residencial Mirante das Águas	1.400	Monte Gordo	PMCMV 2	Em negociação
Res. Solar Água da Prata	212	Barra do Pojuca	PMCMV 2	Em negociação
Residencial Solar da Lagoa	360	Barra do Pojuca	PMCMV 2	Em negociação
Residencial Vila Verde	496	Barra do Pojuca	PMCMV 2	Em negociação
Total	3.768			

Fonte: Secretaria Municipal de Habitação de Camaçari.

Além desses empreendimentos, o Secretário de Habitação informou que estavam em tramitação dois projetos do PMCMV 3, faixa 1,5 salários-mínimos, totalizando 800 U.H., com previsão de início para junho de 2017. Também houve discussões para a construção de empreendimentos através do PMCMV Entidades, com previsão de construção de 4.000 U.H.. Segundo o Secretário, houve algumas reuniões com sindicatos interessados, representando categorias como os servidores e professores municipais, químicos, construção civil, comerciários e outros. Todavia, somente uma entidade havia demonstrado interesse nos projetos, a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), mas não tinha disponibilidade para início imediato dos empreendimentos e ainda seria necessário envolver uma empresa para a compra do terreno. Essas questões impediram o avanço dos projetos.⁴⁹⁴

Dessa forma, no campo da habitação de interesse social em Camaçari predominavam programas habitacionais do governo federal, e apenas um programa do governo estadual, no período da pesquisa, o que evidencia a falta de políticas locais específicas. Esse fato afastou do CGFMHIS as chances de debater e deliberar sobre as políticas e as prioridades na aplicação dos recursos. Na sua primeira fase, até 2012, o Conselho ainda discutiu alguns programas habitacionais implantados no município, mas a ausência de documentos impossibilitou avaliar o alcance do seu processo deliberativo e o nível de contribuição dos conselheiros, a capacidade propositiva e de argumentação para estabelecer uma deliberação pública. As entrevistas realizadas, por sua vez, demonstram que não houve um processo mais profundo de debates.

⁴⁹⁴ Entrevista n. 45, 20.01.2016.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, discutimos limites da democracia representativa no Brasil e algumas tentativas de sua ampliação com a introdução da participação social na gestão pública por meio de fóruns deliberativos. Em nossa tese, ressaltamos características do Estado brasileiro que dificultam o avanço do modelo democrático através da real incorporação de elementos de democracia participativa e deliberativa, tais como a centralização de poder, o autoritarismo, resquícios históricos do patrimonialismo e do clientelismo.

As evidências de características centralizadoras e autoritárias do Estado surgem quando se nota que o governo federal, pressionado pela luta histórica de diversos movimentos sociais, pela luta da reforma urbana, cria um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (2005), que promete espaços democráticos para a deliberação sobre as políticas habitacionais, mas o abandona logo em seguida, por volta de 2009.

A esperança de democratização das políticas urbanas e habitacionais esvai-se quando o governo federal, a pretexto de combater a crise econômica e retomar o crescimento do país, cria um programa habitacional nos moldes de programas centralizadores da época da ditadura militar e o dissemina por todo país. Urdido por fora do SNHIS, cujos mecanismos democráticos foram colocados de lado, o Programa Minha Casa Minha Vida atende a diferentes interesses de formuladores da política econômica do governo, de setores do capital imobiliário e da construção civil e de políticos ávidos por exhibir “grandes” obras públicas. Nessa medida, o PMCMV se desenvolve em descompasso com o Plano Nacional de Habitação e não se orienta pelas reais necessidades daqueles que dependem da habitação de interesse social.

Os traços centralizadores da política habitacional da esfera federal repercutem na política local dos municípios pesquisados. Os conselhos de habitação criados para deliberar democraticamente sobre as políticas habitacionais de cada município, para estabelecer o diálogo entre os gestores públicos e segmentos da sociedade civil, possibilitando dar voz àqueles segmentos que mais necessitam do amparo de políticas públicas, e assim alargar a limitada democracia representativa incorporando mecanismos participativos e deliberativos,

enfrentaram um “ponto de inflexão” com as mudanças na esfera federal. De fato, o esvaziamento do SNHIS, em 2009, refletiu sobre os conselhos municipais de habitação, que davam os primeiros passos no sentido de debater, avaliar, deliberar democraticamente, para então fiscalizar as políticas locais, estabelecendo assim um caminho futuro para sua efetividade deliberativa, para a universalização da moradia de interesse social e do direito à cidade, objetivos que não foram alcançados.

As dificuldades para a constituição de fóruns efetivamente deliberativos, marcados pelo diálogo e igualdade entre conselheiros, que produzam deliberações e políticas habitacionais que assegurem a universalização da moradia de interesse social estão presentes nos três conselhos municipais de habitação. O Conselho Municipal de Habitação Popular de Vitória da Conquista (CMHP), mesmo tendo se constituído num processo assemelhado ao que Donaghy (2013) classifica como *bottom-up*, antecipando-se às exigências federais para o repasse de recursos, mostrou uma possibilidade maior de efetividade deliberativa em suas fases iniciais, realizando regularmente suas reuniões, fóruns de habitação, reuniões com a comunidade, deliberando sobre a Política Municipal de Habitação Popular.

Naquele momento havia no CMHP algo assemelhado a um diálogo entre a sociedade civil e a gestão municipal. As razões para tanto podem ser atribuídas ao contexto de criação do Conselho, por uma gestão municipal liderada pelo PT e que tentava estabelecer sua marca de “governo participativo”, a despeito da oposição na esfera estadual e federal. Havia também conselheiros e gestores municipais oriundos do movimento social e do movimento da reforma urbana, que demonstravam maior compromisso com uma política de habitação de interesse social. Esses fatores ampliavam as chances de efetividade deliberativa do CMHP, pois havia maior diálogo entre conselheiros, gestores públicos e comunidade.

A situação favorável ao fortalecimento do CMHP como um espaço de deliberação pública se ampliou com a criação de políticas públicas e dispositivos como o FNHIS e o retorno dos investimentos federais nessa área. Foi um impulso para as políticas locais de habitação de interesse social, que repercutiu positivamente no interior do CMHP e criou condições para que este alcançasse a efetividade deliberativa.

Entretanto, à medida que mais recursos federais eram captados, mais dependente dessa esfera ficava a política municipal de habitação, que perdia parte do seu poder de decisão e diminuía a importância das deliberações do CMHP. Essa situação se agravou com o início do PMCMV, que centralizou a política nacional de habitação de interesse social, esvaziando as

instâncias participativas do SNHIS, limitando o financiamento para políticas diversificadas de requalificação urbana.

Nesse contexto, a gestão municipal de Vitória da Conquista demonstrou desinteresse no funcionamento do CMHP, acentuando o esvaziamento que este já enfrentava em razão da não efetivação de muitas das suas deliberações sobre regularização fundiária, culminando com a suspensão de suas atividades por três anos. Este fato indica que mesmo uma gestão pública associada ao processo participativo pode desrespeitar seus fóruns deliberativos, se eles não forem do seu interesse ou se apresentarem uma trajetória que indique independência em relação à gestão. Sobressai também a importância da sociedade civil para pressionar e assegurar o funcionamento das instâncias participativas, garantir seu caráter deliberativo, o que não se verificou nos três municípios.

Desse modo, o CMHP funcionava a princípio como um fórum de deliberação sobre a Política Municipal de Habitação Popular, buscava o diálogo entre o “governo participativo” e representantes de assentamentos e ocupações irregulares, realizava reuniões comunitárias, plenárias e fóruns sobre a habitação de interesse social. Em sua fase inicial, o CMHP acenava com possibilidades de igualdade deliberativa, indicava ser capaz de poder influenciar, controlar e decidir sobre a política municipal de habitação, especialmente quando esta ocorria com recursos orçamentários do próprio município. Entretanto, como atestam atas e entrevistas (documentadas neste estudo), os conselheiros e movimentos sociais logo perceberam as dificuldades para materializar suas resoluções, principalmente aquelas mais relevantes para moradores de assentamentos e ocupações, como a regularização fundiária. Também surgiram evidências de controle do CMHP por representantes da gestão municipal, comprometendo sua igualdade deliberativa, como se viu na eleição de seus presidentes.

Os sinais de enfraquecimento do CMHP, seja porque suas deliberações mais relevantes não eram encaminhadas, seja porque a gestão municipal apresentava controle sobre o fórum, ou mesmo porque os recursos orçamentários existentes não passavam pelo Fundo Municipal de Habitação, levaram ao seu esvaziamento. Esvaziado e controlado pela gestão municipal, através de Presidente com traços centralizadores, o CMHP foi atropelado pela implantação, de modo vertical e centralizado, do PMCMV, que o levou à inatividade por três anos.

Nem mesmo uma gestão com práticas democráticas respeitou um fórum deliberativo por ela criado, com sinais de envolvimento da comunidade, capaz de avançar como esfera de deliberação pública e buscar efetividade deliberativa. Noutra sinal de debilidade do modelo

democrático, os segmentos da sociedade civil representados no CMHP e os setores que dependiam da universalização da política de habitação de interesse social não foram capazes de garantir a sua imediata reativação, mesmo com evidências de pressões nesse sentido.

O Conselho do Fundo Municipal de Habitação de Salvador (CFMH) surgiu de maneira diferenciada em relação ao CMHP de Vitória da Conquista. Na capital do estado, o Conselho de Habitação já foi criado no momento em que se consolidava o SNHIS, do qual ele era pré-requisito para a captação de recursos do FNHIS, o que pode classificá-lo no tipo *top-down* de Donaghy (2013). Naquele momento o CFMH era presidido por Secretária comprometida com o movimento da reforma urbana, envolvida com ações e pesquisas na área de habitação social, além de contar com o apoio e o envolvimento de lideranças de movimentos de luta por moradia.

Nessa fase, o CMHP demonstrou características de um espaço de deliberação pública, criou possibilidades para o diálogo, para a proposição de temas por conselheiros que representavam os movimentos sociais, indicava respeito a princípios como a igualdade deliberativa e contava com o apoio de alguns movimentos de sem-teto. No entanto, essas possibilidades não avançaram.

A ex-Secretária apontou como “ponto de inflexão” do CFMH as mudanças no interior do SNHIS, o gradual abandono pelo governo federal das suas instâncias participativas, culminando com a suspensão de financiamentos através do FNHIS, então o *leitmotiv* do Conselho de Habitação. Essa situação expôs as fragilidades do Conselho e também a completa dependência das políticas locais de habitação de transferências de recursos federais, com a conseqüente transferência do *locus* de decisão para tal esfera. A substituição da Secretária por gestor sem o mesmo compromisso com as políticas de habitação de interesse social e com indícios de vinculação com o mercado imobiliário agravou o processo de esvaziamento do CMHP.

De modo semelhante ao observado no CMHP de Vitória da Conquista, o Conselho de Habitação de Salvador perdeu mais chances de avançar para sua efetividade deliberativa com o início do PMCMV, em 2009, que mudou o conteúdo das políticas de habitação de interesse social. A centralidade dessas políticas no PMCMV, aliada às práticas da gestão municipal que enfraqueciam o CMHP, suspendiam suas reuniões, não executavam suas deliberações e não transferiam recursos orçamentários para o Fundo de Habitação, trouxeram o progressivo esvaziamento do Conselho, a ponto deste não mais ser visto como um espaço de deliberação

pública efetiva para muitos dos movimentos sociais que o integram.

Assim, em sua fase inicial, o CFMH atraiu o interesse dos movimentos de luta por moradia e de sem-teto, reuniu-se com certa regularidade e deu alguns sinais de que poderia ser um espaço de deliberação pública, de alguma igualdade deliberativa, inclusive com sinais de capacidade propositiva e deliberativa de representantes dos movimentos sociais. Houve então tentativas de deliberar, influenciar e controlar a política local de habitação.

No entanto, em pouco tempo o CFMH demonstrou suas debilidades, que são reflexos do Estado autoritário e centralizador, das limitações do modelo democrático do país, mas também da sua concepção *top-down*. Seu “ponto de inflexão” coincide com o enfraquecimento do SNHIS pelo governo federal, aliado à nomeação de Secretário Municipal de Habitação com indícios de vinculação com o mercado imobiliário e não comprometido com as políticas de habitação de interesse social. Logo os traços autoritários e centralizadores da gestão municipal se fizeram sentir, por meio da não convocação das reuniões do CFMH, da não efetivação de suas deliberações.

Além disso, a dependência de recursos orçamentários da esfera federal retirava do CFMH grande parte do seu potencial deliberativo, posto que a gestão municipal não transferia recursos para o Fundo de Habitação, impossibilitando ao Conselho deliberar sobre políticas locais de universalização da moradia social. A ausência de recursos afastava gradualmente do CFMH até mesmo os movimentos de luta por moradia e de sem-teto, que não viam naquele fórum possibilidades de deliberar sobre políticas de habitação, sobre a alocação de inexistentes recursos para habitação de interesse social.

Esvaziado e limitado às deliberações sobre o PMCMV, sobre o qual a gestão local não tem controle efetivo e apenas o papel de operacionalizar as decisões da esfera federal, o CFMH não deu sinais de efetividade deliberativa há, pelo menos, duas gestões municipais, apesar de tentativas pontuais de reativação por parte de conselheiros que representam os movimentos sociais. Na última fase, o CFMH enfrentou a indiferença da gestão controlada por representantes do grupo carlista, o desinteresse dos movimentos sociais e o progressivo esvaziamento em favor do Conselho da Cidade, com sua Câmara Temática de Habitação.

O Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Camaçari (CGFMHIS) foi aquele que menos avançou como espaço de deliberação pública, que apresentou menores condições para um debate dialógico. Seu início foi semelhante ao Conselho de Habitação de Salvador, mas ocorreu em momento posterior e menos favorável ao

funcionamento das IPs no campo da habitação de interesse social.

O CGFMHIS já surge em período de operação do PMCMV, que foi uma das razões de sua implantação. Em sua primeira fase ainda encaminhou algumas reuniões e discussões com a comunidade, deliberou sobre critérios de elegibilidade de futuros beneficiários do Programa. As poucas fontes disponíveis, no entanto, evidenciam que foi uma atuação muito limitada, que se explica pelo pouco empenho da gestão municipal em manter funcionando o CGFMHIS, pela pequena inserção da sociedade civil no seu seio, pela ausência de movimentos organizados em luta por moradia em Camaçari, a despeito do grave e atual problema das ocupações urbanas.

O caráter *top-down* do CGFMHIS fica evidente em questões como o seu desprestígio por parte gestão municipal, ao mantê-lo inativo, sem um respaldo significativo da sociedade civil, associado ao fato de que a gestão não transferiu recursos para o Fundo Municipal, causa suficiente para esvaziamento do seu Conselho Gestor. O CGFMHIS sofreu outra mudança institucional que provocou ainda mais esvaziamento, de modo semelhante ao que ocorre com o CFMH de Salvador: a ativação do Conselho da Cidade e sua Câmara de Habitação, com atribuições de discutir a política habitacional do município.

Em Camaçari, a realidade do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social foi ainda mais emblemática dos traços centralizadores e verticalizados da política pública na área de habitação. Há clara evidência de que a criação do CGFMHIS foi tipicamente *top-down*, visando se adequar ao SNHIS e assim habilitar às transferências orçamentárias do FNHIS. Entretanto, ao contrário do CFMH de Salvador, o Conselho de Camaçari nem chegou a debater, deliberar e encaminhar propostas ao FNHIS, pois sua implantação coincide com a suspensão de novos projetos para aquele Fundo e com o funcionamento do PMCMV. Apesar de criar um Fundo Municipal de Habitação, o município não chegou a ativá-lo, a despeito de aparentemente contar com um orçamento municipal capaz de investimentos na área de habitação de interesse social, problema crônico no município desde a implantação do Polo Petroquímico.

Os dados do município de Camaçari indicam que o CGFMHIS, em sua fase inicial, até debateu os problemas da habitação de interesse social do município, mas logo gravitou em torno do PMCMV, que tem grande importância no município, mas tem fórum decisório na esfera federal, o que retira todo potencial de efetividade deliberativa de um conselho municipal. O CGFMHIS também demonstrou limitada vinculação com os movimentos sociais

de moradia do município, menor do que em Vitória da Conquista e em Salvador, fator que acentua o seu esvaziamento, sua restrita capacidade de efetividade deliberativa. Isso se confirma na irregularidade de suas reuniões e no longo período de inatividade.

As evidências indicam que os conselhos municipais de habitação enfrentam diferentes barreiras para consolidar sua efetividade deliberativa: a ausência de comprometimento de gestores municipais com a participação social, a não liberação de recursos para os fundos municipais de habitação, a falta de apoio de segmentos da sociedade civil e dos movimentos sociais de moradia, a influência indireta dos interesses do capital imobiliário e da construção civil, a interferência de políticas oriundas do governo federal ou estadual. Esses fatores minam as chances de efetividade deliberativa desses conselhos e configuram um momento que defino como pós-participativismo, conceito trabalhado ao longo deste estudo.

Portanto, os conselhos municipais de habitação pesquisados não se constituíram em fóruns de deliberação pública capazes de estabelecer um diálogo permanente e efetivo entre a sociedade civil e a gestão municipal (BOHMAN, 2009) que apontasse soluções para o problema da moradia nos três municípios. Um dos motivos é que nem sempre ocorre nesses conselhos aquilo que o autor entende como um dos requisitos do diálogo: a existência de simetria, de igualdade deliberativa entre os participantes. Pelo contrário, uma das marcas da sociedade brasileira é a desigualdade, o que dificulta o diálogo entre segmentos da sociedade civil com a sociedade política, pois prevalece uma assimetria entre ambos, a centralização e a verticalização. Fatores que criam barreiras para ampliação da democracia representativa em direção a modelos mais inclusivos.

Além disso, tais conselhos não concretizaram o que Werle e Melo (2007, p. 7) preconizam para que os processos de tomada de decisão avancem no campo da democracia deliberativa: basearem-se na deliberação dos cidadãos (conselheiros) em “fóruns públicos amplos de debate e negociação”. Ao contrário, a pesquisa evidenciou que os conselhos municipais de habitação não alcançaram a condição de fóruns deliberativos capazes de assegurar uma deliberação entre iguais, a incorporação de princípios como igualdade deliberativa, respeito ao diálogo, amplo debate e negociação. (WERLE; MELO, 2007) Essa realidade se afasta daquilo que Rawls (2007) define como a “ideia definitiva” de democracia deliberativa: cidadãos negociando e deliberando, trocando pontos de vista, defendendo suas razões nas questões de política pública, no caso, da política habitacional.

Tais questões representam dificuldades para o modelo teórico inspirado nas teorias

deliberativas, evidenciam aspectos empíricos que precisam ser tratados quando tais teorias são utilizadas para abordar realidades como a brasileira, distante da simetria necessária para o bom funcionamento dos fóruns deliberativos, para a consolidação de uma autêntica esfera pública democrática. Pesquisas como a apresentada aqui lançam novos desafios nesse campo de abordagem e novos estudos podem sugerir metodologias que contribuam para avanços e aprofundamentos no campo da teoria deliberativa.

A influência das políticas habitacionais da esfera federal e estadual sobre as políticas locais de habitação e sobre seus conselhos foi aqui amplamente evidenciada. Além de reforçar os traços centralizadores do Estado brasileiro, que concentra grande parte do poder na União, também evidencia a centralização orçamentária resultante do atual pacto federativo, que retira dos municípios boa parte de sua capacidade de investimento em obras e políticas públicas. A dependência de transferências orçamentárias da União é associada com a sistemática indisposição de gestores municipais investirem regularmente em habitação de interesse social, mesmo em municípios que aparentam capacidade orçamentária para tanto e apresentam grave quadro de *deficit* habitacional, como Camaçari e Salvador. Em Vitória da Conquista, houve esforços iniciais em desenvolver a Política Municipal de Habitação Popular com recursos próprios, associados a recursos captados em outras fontes de financiamento. Posteriormente, há evidências de grande dependência das transferências da União.

A centralização dos recursos orçamentários no governo federal dá a este o poder de determinar a política de habitação de interesse social que será operacionalizada por estados e municípios. Essa influência vertical é evidente no caso da criação do SNHIS, que obrigou milhares de municípios a se adaptarem ao novo sistema, criando uma estrutura municipal de participação que, na maioria dos casos, visava unicamente a transferência dos recursos do FNHIS, inibindo avanços da prática democrática na área da política habitacional. O mesmo ocorreu com o PMCMV, mas com um efeito ainda pior sobre o sistema participativo, dado seu caráter de política econômica anticíclica, alheio ao Planhab e ao SNHIS, centralizando as decisões na esfera federal.

Essa realidade aqui evidenciada leva a questionamentos quanto às possibilidades de universalização da moradia de interesse social por parte dos municípios, seja por limitações orçamentárias, seja por desinteresse político. Isso aponta outro questionamento: diante do contexto político-administrativo do país, o que pode o poder local? Até que ponto as IPs apresentam possibilidades de avançar a democratização da sociedade brasileira, expandir os

limites da democracia representativa, tendo como ponto de partida a gestão municipal, sua estrutura de participação?

Esse aspecto também se insere no momento do pós-participativismo, evidencia alguns limites que as IPs apresentam e que não são limites apenas conjunturais, mas estruturais, fruto do nível de democratização da sociedade brasileira, das relações de poder desiguais entre a sociedade política e a sociedade civil. Essa realidade produz uma gestão pública que ainda não foi capaz de incorporar a estrutura de participação pela qual luta a sociedade civil desde a redemocratização e que o aparato institucional ainda não assimilou completamente. Mesmo com as limitações dos conselhos gestores e de outras IPs, algumas apontadas aqui, é preciso enfatizar que elas deram sua contribuição ao processo de democratização do país e mostram que é possível incorporar à gestão pública novas esferas de deliberação, com a inclusão de amplos segmentos da sociedade civil.

A pesquisa confirma o pressuposto de que o país ainda apresenta características de um urbanismo concentrador e excludente, apesar das tentativas de democratização da gestão urbana, da criação de IPs como conselhos gestores, conferências de políticas públicas, planos diretores participativos e outras. Nos municípios pesquisados, indícios da continuidade da urbanização excludente foram encontrados na reprodução do padrão periférico de urbanização, mediante a construção de empreendimentos do PMCMV, que privilegia terrenos de baixo custo, por isso distantes das áreas com melhor infraestrutura urbana, carentes de equipamentos e serviços públicos.

Em Vitória da Conquista, o “governo participativo” contrariou a própria decisão, debatida em fóruns democráticos, de planejar a ocupação da mancha urbana de modo gradual, evitando a ocupação de novos espaços fora da área delimitada pelo anel rodoviário e reduzindo os vazios urbanos no interior deste, como foi evidenciado em algumas entrevistas e na observação *in loco*. Cedendo a pressões de interesses do mercado imobiliário e da construção civil e para atender às exigências do PMCMV, a gestão municipal permitiu a construção de grandes empreendimentos deste Programa em locais carentes de infraestrutura urbana, distantes do centro urbanizado, dos equipamentos e serviços públicos. As consequências são a pior qualidade de vida dos moradores, empurrados para as periferias e para áreas com conotações ainda rurais, que repentinamente passam a abrigar milhares de pessoas, mas também representam novos custos para a gestão pública e para toda a sociedade, que assim asseguram lucros de empresários, construtores, incorporadores e loteadores.

Em Salvador, entrevistas revelam que permanece o processo de exclusão socioespacial com a construção de empreendimentos do PMCMV em áreas de periferia, de risco ambiental e social e até de proteção permanente. Alguns projetos do governo do estado, com uma concepção urbanística diferenciada para áreas de preservação permanente, incluindo equipamentos de lazer, educação e outras facilidades, foram simplesmente doados para o PMCMV e para que as empresas implantassem projetos padronizados e sem os mesmos cuidados ambientais e urbanísticos. Segundo entrevistas, até mesmo a legislação municipal que define áreas de preservação permanente foi alterada para servir a interesses do programa federal e das construtoras. Liderança do movimento sem-teto, moradora de um desses empreendimentos, revelou problemas como a carência de transporte coletivo, ausência de equipamentos públicos e de serviços comerciais, distanciamento dos postos de trabalho, além da presença crescente da violência urbana.

Algumas políticas públicas que poderiam minimizar os efeitos da urbanização excludente, previstas no SNHIS e em planos locais de habitação, como a requalificação urbana, a urbanização de assentamentos precários, a urbanização integrada, a regularização fundiária, capazes de beneficiar comunidades já estabelecidas ou consolidadas e mais próximas de equipamentos públicos, da infraestrutura urbana e do mercado de trabalho, têm recebido menor volume de investimentos. Em seu lugar prevaleceram os investimentos em conjuntos padronizados, de baixa qualidade urbanística, localizados na periferia, reproduzindo a exclusão socioespacial, favorecendo o capital imobiliário e a indústria da construção civil.

Não houve evidências de influência direta de interesses desses capitais nos conselhos de habitação pesquisados, seja porque não estão representados nos Conselhos, como em Vitória da Conquista e em Camaçari, seja porque demonstraram tímida influência no CFMH de Salvador, o que se explica pela ausência de recursos orçamentários no Fundo Municipal de Habitação. Entretanto, há indícios que o exercício de tal influência se concretiza através de outros mecanismos, como o acesso direto das empresas aos governantes – o que se explicita na sua influência sobre a política federal de habitação, através de grandes empreendimentos e de políticas públicas como o PMCMV.⁴⁹⁵

Desse modo essa influência é sentida nas políticas locais de habitação e nos seus conselhos gestores, que perdem possibilidades de debaterem, deliberarem e direcionarem recursos para diversificados programas de habitação de interesse social, a exemplo da

⁴⁹⁵ Não se pode desprezar a influência dessas empresas como grandes financiadoras de campanhas eleitorais para as três esferas de governo.

regularização fundiária em Vitória da Conquista, da urbanização de assentamentos precários ou da melhoria das condições de habitabilidade de moradias nos três municípios.

Através do predomínio do PMCMV na política habitacional do país, se percebe a influência indireta de interesses do capital imobiliário e da construção civil nas políticas habitacionais dos municípios, que passam a operar o programa habitacional em função das necessidades de construtoras e incorporadoras, como se viu em Salvador, Vitória da Conquista e Camaçari.

O pressuposto que a redemocratização e a criação de novos fóruns de deliberação pudessem ampliar a democracia na gestão da política urbana não se confirma no todo. Nos municípios estudados, não se pode concluir que a gestão pública incorporou efetivamente os mecanismos de participação da sociedade civil. Os dados comprovam a tese que persistem traços autoritários e centralizadores na gestão pública que criam obstáculos para a ampliação da democracia representativa em direção a modelos mais amplos, como a democracia participativa e deliberativa. De fato, os conselhos são criados, mas não são estabelecidas todas as condições para que funcionem plenamente e consigam debater, deliberar e controlar a política de habitação. Os gestores públicos se favorecem da assimetria de poder e não transferem recursos orçamentários para o controle pelos conselhos; determinam a convocação de suas reuniões segundo seus interesses; em alguns casos, como em Salvador e em Vitória da Conquista, deixam de implementar suas deliberações e assim esvaziam tais fóruns; e, nos três municípios, quando não é do interesse da gestão municipal, os conselhos de habitação são lançados na inatividade.

A presente tese parte da análise de uma democracia representativa com sérias limitações e ampara-se na constatação de que a sociedade civil ainda não incorporou por completo a noção de cidadania. No caso da política habitacional, a despeito de existir um fórum deliberativo destinado a incorporar segmentos da sociedade civil para debater, deliberar e fiscalizar a política pública, nos municípios pesquisados não se pode dizer que essa incorporação se deu de fato. Em Salvador, houve sinais da atuação de movimentos de moradia e sem-teto junto ao CFMH, mas esta atuação não foi suficiente para contornar as barreiras criadas pela gestão municipal e pela política federal na área. Em Vitória da Conquista não se constata a atuação autônoma de movimentos sociais junto ao CMHP, a representação de moradores das ocupações e dos assentamentos não demonstra uma organização social capaz de pressionar com independência os gestores municipais em favor da universalização da

moradia e do direito à cidade, exigindo o fortalecimento do Conselho e o respeito às suas deliberações. Em Camaçari, a despeito dos problemas habitacionais e das ocupações que se estabelecem desde a década de 1980, não há evidências de atuação organizada para pressionar a gestão municipal e o Conselho de Habitação.

Com base nos dados levantados pela presente pesquisa, podemos afirmar que os conselhos municipais de habitação dos três municípios estudados não apresentam efetividade deliberativa, não se constituem como fóruns de deliberação pública, pois não asseguram a igualdade deliberativa, não são capazes de debater e controlar as políticas locais de habitação, gerir os fundos da área, e assim não avançam na democratização da política de habitação de interesse social. Esses dados, associados a resultados de outros estudos e pesquisas discutidos aqui, levam a concluir que o processo de criação de IPs no período da redemocratização não foi suficiente para reverter características do Estado existente no país e nem para ampliar seu modelo de democracia.

Podemos dizer que alcançamos aquilo que Maricato (2012) conceitua como “participativismo”, que consiste na observação da existência de inúmeros fóruns participativos e conselhos municipais, que se reúnem com certa regularidade, deliberam em alguns casos, mas não alteram o conteúdo das políticas públicas e nem mudam os rumos do Estado, não consolidam uma democracia que possa ser considerada participativa ou deliberativa.

No caso dos conselhos de habitação, denomino de pós-participativismo a realidade com a qual nos deparamos. Após anos de atuação dos conselhos, de debates e deliberações, ainda parecem longe as possibilidades de democratizar a política urbana, de democratizar a gestão pública e de contornar a urbanização concentradora e excludente. Nesse contexto de pós-participativismo, os conselhos gestores são ignorados pelos governos à direita do espectro político que, de acordo com suas conveniências, deixam de convocar suas reuniões ou de implantar suas deliberações. Nos governos formados por alianças que incluem partidos de esquerda, em que pese maior abertura para o funcionamento das IPs, também se evidenciam práticas que denotam o controle dos fóruns deliberativos, seja através de manobras para escolher seus dirigentes, seja suspendendo suas reuniões ou simplesmente não transferindo fundos orçamentários para o controle pelos conselhos.

Esse esvaziamento dos conselhos, por governos à “direita” ou à “esquerda”, abre caminho para que sejam enfraquecidos, vistos com desconfiança pelos movimentos sociais,

ou até mesmo tratados como inúteis por gestores e por segmentos da sociedade civil, que poderiam estabelecer o diálogo nesses espaços de deliberação pública, buscar alternativas para os graves problemas da habitação de interesse social. Para a gestão do Estado, é o abandono de uma possibilidade de sua democratização.

São necessários novos estudos e pesquisas que apontem possibilidades de superar essa realidade de pós-participativismo. Não se deve pensar que a solução para ela seja a extinção dos conselhos gestores, ou seja, menos democracia. Novos estudos podem evidenciar com maior precisão a relação entre o Conselho da Cidade e o Conselho de Habitação. O primeiro é mais amplo, responsável por discutir diferentes aspectos da política urbana, como o seu planejamento, a mobilidade, o transporte público, o saneamento, a questão ambiental, além da própria questão da moradia, através da ação das suas câmaras temáticas. Por sua vez, os atuais conselhos de habitação também estão incumbidos regimentalmente de discutir a política habitacional, reduzi-los ao papel de meros gestores de fundos de habitação esvaziados ou dependentes de recursos de outras esferas é transformá-los em pouco mais do que apêndices burocráticos da gestão municipal.

É preciso avaliar os rumos que tomará o SNHIS, afinal o sistema existe e é possível que volte a assumir o protagonismo na produção de políticas de habitação de interesse social. A universalização da moradia depende de diversificadas ações dos poderes públicos, muito necessita ser feito para contornar o modelo vigente de urbanização e assegurar o direito à moradia, o direito à cidade. A solução vai além da construção de novas unidades habitacionais nas distantes periferias, requer investimentos nos assentamentos consolidados, melhorias nas moradias, na infraestrutura urbana, na mobilidade, no acesso ao trabalho e aos equipamentos públicos.

As consequências de programas como o PMCMV sobre o processo de urbanização e sobre as políticas habitacionais também merecem estudos mais precisos, que apontem caminhos para reverter a urbanização excludente. Do mesmo modo, são necessários estudos sobre políticas locais de habitação de interesse social que possam fundamentar ações capazes de enfrentar os problemas decorrentes da urbanização excludente no Brasil.

Assim, espero que este estudo, ao suscitar tais questões, possa estimular outros trabalhos dedicados ao tema da moradia de interesse social e a sua inseparável relação com o pleno direito à cidade e à cidadania.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Débora C. Rezende de; CUNHA, Eleonora Schettini M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. Diálogos para o desenvolvimento, v. 7. p. 109-123.

ALMEIDA, Miriam Cléa Coelho. **Produção socioespacial e habitação popular nas áreas de assentamentos e ocupações na cidade de Vitória da Conquista-BA**. 2005. 191 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. (Org.). **Minha Casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

AMORE, Caio Santo. Minha Casa Minha Vida para iniciantes. In: _____; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. (Org.). **Minha Casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 09-27.

AMORIM, Daniela. **Taxa de desemprego em Salvador destoa, avalia IBGE**. Estadão, Economia, São Paulo, 17 abr. 2014, Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,taxa-de-desemprego-em-salvador-destoa-avalia-ibge,182377e>>. Acesso em 29 jun. 2014.

AMORIM, Felipe. **ACM Neto (DEM) é eleito em Salvador e coloca o “carlismo” no poder da capital após oito anos**. UOL Eleições 2012, São Paulo, 28 out. 2012. Disponível em: <<http://eleicoes.uol.com.br/2012/noticias/2012/10/28/acm-neto-e-eleito-prefeito-de-salvador.htm>>. Acesso em: 24 jul. 2015.

ANDRADE, Juliana Mousinho Saphira. **Participação popular, orçamento participativo e inversão de prioridades: a experiência de Vitória da Conquista – Bahia (1997-2002)**. 2005. 150 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Salvador. 2005.

ANTÔNIO Abreu é acionado por dano a uma lagoa. **Bahia Notícias**, Salvador, 14 set. 2010. Disponível em: <<http://www.bahianoticias.com.br/noticia/73410-antonio-abreu-e-acionado-por-dano-a-uma-lagoa.html>>. Acesso em: 09 dez. 2014.

ARAGÃO, José Wellington Marinho de. **Os conselhos municipais do FUNDEF: gestão democrática e controle social**. 2003. 318 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2003.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia**. Ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

_____. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, n. 50, p. 25-46, 2000.

_____. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2002a.

_____. O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos**. São Paulo: Paz & Terra, 2002b. p. 17-45.

_____. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: _____; NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-60.

_____. A participação social no Nordeste. In: _____ (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 15-44.

_____ (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009a.

_____. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009b.

_____. **Participatory institutions in Democratic Brazil**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009c.

_____. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: _____ (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009d. p. 27-54.

_____. **A dinâmica da participação social no Brasil**. (Org.). São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Introdução. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. Diálogos para o desenvolvimento, v. 7, p.13-25.

_____. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BAHIA. Secretaria de Minas e Energia. **Plano Diretor Copec**. Março, 1974.

BANTAS, Hercules. **Jürgen Habermas and deliberative democracy**. A reluctant geek academic guide. Melbourne, Austrália, Author's notes, 2010. [Amazon Kindle e-books]

BAQUERO, Marcello. Democracia, cultura e comportamento político: uma análise da situação brasileira. In: PERISSINOTTO, Renato M.; FUKS, Mario (Org.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002. p. 105-139

BARROS, Ana M^a F. B.; CARVALHO, Celso Santos; MONTADON, Daniel Todtmann. Estatuto da Cidade comentado (Lei n.º 10,257, 10.07.2011). In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anacláudia (Org.). **O Estatuto da Cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010. p. 91-118.

BELLO, Carlos Alberto. Orçamento participativo em São Paulo: uma invenção de limitado alcance. In: OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba (Org.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 103-127.

BESSETTE, Joseph M. Deliberative Democracy: the majority principle in republican government? In: GOLDWIN, R. A; SCHAMBRA, W. A. (Ed.). **How democratic is the Constitution?** Washington: American Enterprise Institute, 1980. p. 102-116.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

_____. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOHMAN, James. O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, Ângela C. Salgueiro (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**: textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p.31-84.

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn (Org.). **Orçamento Participativo**: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. Florianópolis: Insular, 2007.

BOSCHI, Renato Raul. Modelos participativos de políticas públicas: os Orçamentos Participativos de Belo Horizonte e Salvador. In: AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso. (Org.). **Orçamento Participativo – construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005. p. 179-196.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. **Democracia e participação social**: a construção de avanços democratizantes nas políticas urbanas pós-1980. 2011. 251 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

_____. Participação cidadã e reconfiguração nas políticas urbanas nos anos 90. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – RBEUR**, v. 6, n. 2, p. 35-51, nov. 2004.

BOSSOIS, Irene L. A formulação democrática do orçamento municipal: a experiência de Vila Velha-ES no período de 1983-1986. **Revista de Administração Municipal**, v. 34, n. 184, p. 6-11, jul. - set., 1987.

CAMAÇARI. Prefeitura Municipal. Órgão de Planejamento e Coordenação Geral (Gerpro). **Plano Piloto de Camaçari**. 1^a atualização, 1980.

_____. Secretaria de Planejamento. **Invasões**. Remanejamento. v. 1, junho, 1989.

_____. Prefeitura Municipal. **Material de pesquisa para apresentação à Ford**. 1999-2000.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente. **Plano Diretor**

de Desenvolvimento Urbano. Perfil e Diagnóstico. 2000-2005. 2005.

_____. **Portal Oficial.** 2013a. Disponível em: <<http://www.camacari.ba.gov.br/index.php#>>. Acesso em 10 mai. 2013.

_____. Conselho Municipal de Habitação. **Membros discutem reestruturação.** 05 abr. 2013. 2013b. Disponível em: <http://www.camacari.ba.gov.br/detalhe_noticia.php?cod_noticia=13577>. Acesso em: 10 mai. 2013.

CANDIDATOS. ACM Neto. Dados eleitorais. **Uol Eleições**, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://eleicoes.uol.com.br/2012/candidatos/2012/prefeito/ba/26011979-acm-neto.htm>>. Acesso em 24 jul. 2015.

CARDOSO, Aduino Lúcio; DO VALLE, Cléber Lago. Habitação e governança urbana: avaliação da experiência em dez cidades brasileiras. **Cadernos Metrôpole**, n. 4, p. 33-63, 2000.

CARNEIRO, Ricardo et al. Políticas de habitação social e instituições participativas a partir de municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Administração Pública e Gestão Social – APCS**, Viçosa-MG, v. 3, n. 4, p. 210-231, out. - dez. 2011.

CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anacláudia. (Org.) **O Estatuto da Cidade:** comentado. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. Capital imobiliário e desenvolvimento urbano. **Caderno do CRH**, Salvador, v. 26, n. 69, p. 545-562, set. - dez., 2013.

_____; PEREIRA, Gilberto Corso. **A cidade como negócio.** Salvador: Edufba, 2012.

_____; _____. Salvador como negócio. In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de et al. (Org.). **Metrôpoles na atualidade brasileira:** transformações, tensões e desafios na Região Metropolitana de Salvador. Salvador: Edufba, 2014. p. 47-83.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia:** o discurso competente e outras falas. São Paulo: Cortez, 2001.

CHRISTIANO, Thomas. A importância da deliberação pública. In: WERLE, Denilson Luís; MELO, Rúlion Soares (Org.). **Democracia deliberativa.** São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007. p. 81-113

CLOUX, Raphael Fontes. **MSTS/MSTB:** a trajetória do movimento dos sem teto de Salvador/Bahia. Salvador: Kawo-Kabiyesele, 2008. 2. ed.

COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. **Civil society and political theory.** Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1992.

COOPER, Donald R.; SCHINDLER, Pamela S. **Métodos de Pesquisa em Administração.** 7 ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

CORTES, Soraya Vargas. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. Diálogos para o desenvolvimento, v. 7, p. 77-84.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A dualidade de poderes**. Introdução à teoria marxista de Estado e revolução. São Paulo: Brasiliense, 1985.

_____. **Democracia e socialismo: questões de princípio e contexto brasileiro**. São Paulo: Cortez; Editores Associados, 1992.

_____. **Democracia um conceito em disputa**. 2008. Disponível em: <<http://laurocampos.org.br/2008/12/democracia-um-conceito-em-disputa/>>. Acesso em 04 mar. 2014.

CRAVEIRO, Sílvia da Silva; LIMA, Fernanda Teles. Tributação e política fiscal no nível municipal um estudo de caso: o programa de fortalecimento financeiro do município de Vitória da Conquista/BA. In: ENCONTRO NACIONAL DA PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, XXVII, 2003, Atibaia, SP. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 20 a 24/09/2003. CD-Rom.

CUNHA, Eleonora Schettini M. A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 135-161.

_____. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997-2006)**. 2009. 372 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

_____ et al. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. Diálogos para o desenvolvimento, v. 7, p. 297-321.

CUNHA, Sheila Santos. **O perfil da participação nos conselhos municipais de assistência social (CMAS) e de saúde (CMS) em Camaçari (BA): uma análise sobre quem e como participa**. 2008. 193 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

CYMBALISTA, Renato (Ed.). **Conselhos de Habitação e Desenvolvimento Urbano**. São Paulo: Instituto Pólis, 2000. Caderno Pólis 1.

_____; MOREIRA, Tomás. **O conselho municipal de habitação em São Paulo**. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2002.

_____; _____. Política habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. (Org.). **Participação popular em**

políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. p. 31-48.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: _____ (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos**. São Paulo: Paz & Terra, 2002a. p. 9-15..

_____. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____. (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz & Terra, 2002b. p. 279-302.

_____; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas-SP: Unicamp, 2006.

DAHL, Robert A. **Análise política moderna**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

_____. **On political equality**. New Haven: Yale University Press, 2006.

DANTAS NETO, Paulo Fábio. “Surf” nas ondas do tempo: do carlismo histórico ao carlismo pós-carlista. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 213-215, jul./dez. 2003.

DIAS, José Alves. O golpe de 1964 e as dimensões da repressão em Vitória da Conquista. In: ZACHARIADHES, Grimaldo Carneiro (Org.). **Ditadura militar na Bahia: novos olhares, novos objetivos, novos horizontes**. Salvador: EDUFBA, 2009, v. 1, p. 69-88. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/3ff/pdf/zachariadhes-9788523209100-05.pdf>>. Acesso em 15 jul. 2015.

DILMA Rouseff entrega 1.740 moradias em Vitória da Conquista (BA). **Blog do Planalto**, Presidência da República, Brasília, 15 out. 2013. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/ao-vivo-dilma-inaugura-1-740-moradias-em-vitoria-da-conquista-ba/>>. Acesso em 08 out. 2015.

DONAGHY, Maureen M. **Civil society and participatory governance**. Municipal councils and social housing programs in Brazil. New York: Routledge, 2013.

_____. Do participatory governance institutions matter? An analysis of Municipal Councils and social programs in Brazil. **Journal of Comparative Politics**, n. 44, p. 83-102, 2011.

DRYZEK, John S. **Deliberative democracy and beyond**. Liberals, critics, contestations. New York: Oxford University Press, 2000.

ELSTER, Jon. O mercado e o fórum: três variações na teoria política. In: WERLE, Denilson Luís; MELO, Rúrion Soares (Org.). **Democracia deliberativa**. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007. p. 223-251.

ESPIÑEIRA, Maria Victória. **O partido, a Igreja e o Estado nas associações de bairros**. Salvador: Edufba, Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, 1997.

ESPÍRITO SANTO, Teresa do. Reflexões acerca da questão da habitação social em Salvador. **Rede de Profissionais Solidários pela Cidadania**, 2010. Disponível em:

<<http://redeprofissionaisolidarios.objectis.net/salvador/texos/a-questao-da-habitacao-social-em-salvador>>. Acesso em 09 abr. 2013.

EX-SECRETÁRIA de Planejamento de Salvador é condenada a quatro anos de detenção por difamação. **Varela Notícias**, Salvador, 21 mai. 2013. Disponível em:

<<http://varelanoticias.com.br/ex-secretaria-de-planejamento-de-salvador-e-condenada-a-quatro-de-detencao-por-difamacao/>>. Acesso em 18 dez. 2014.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova**, n. 49, p. 47-68, 2000.

_____. Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do OP-RS. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 217-247.

_____; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. Diálogos para o desenvolvimento, v. 7, p. 125-135.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. A trajetória de democratização da gestão municipal em Recife e Salvador: escolhas políticas e processo decisório. **Organizações & Sociedade**, v. 10, n. 27, p. 141-158, mai. - ago., 2003.

_____. **Gestão municipal e participação social no Brasil: a trajetória de Recife e Salvador (1986-2000)**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2004.

FERRAZ, Ana Emília de Quadros. **O urbano em construção**. Vitória da Conquista: um retrato de duas décadas. Vitória da Conquista: UESB, 2001.

FLICK, Uwe. **Qualidade na pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FRANÇA, Patrícia. **Prefeito conclui montagem da nova equipe de governo**. A Tarde.com.br, Política, Salvador, 24 dez. 2008. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/politica/noticias/1143767-prefeito-conclui-montagem-da-nova-equipe-de-governo>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato. Recursos, decisão e poder. Conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 67-71, fev. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n60/29761.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit habitacional municipal no Brasil**. Belo Horizonte: Centro de Estatística e Informações, 2013.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin (Org.). **Deepening Democracy**, Institutional

innovations in empowered participatory governance. London; New York: Verso, 2003.

FURTADO, Bernardo Alves; LIMA NETO, Vicente Correia; KRAUSE, Cleandro. **Estimativas do deficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)**. Nota Técnica n. 1. Brasília: IPEA, mai. 2013.

GERSCHMAN, Silvia. Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares. **Cadernos Saúde Pública**, Rio de Janeiro, n. 20, v. 6, p. 1670-1681, nov./dez., 2004.

GOHN, Maria da Glória. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores**. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 175-201.

GORDILHO SOUZA, Ângela. **Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX**. Salvador: Edufba, 2008. 2. ed. rev. ampl.

GUEDES, Tiago Almeida. **O papel deliberativo dos conselhos gestores de políticas públicas: uma análise do Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas no desenvolvimento da democracia local**. 2008. 151 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

GUILHERME Menezes (PT) é reeleito em Vitória da Conquista (BA). Partido está há 16 anos no poder. **Uol Eleições**, São Paulo, 28 out. 2012. Disponível em: <<http://eleicoes.uol.com.br/2012/noticias/2012/10/28/guilherme-menezes-pt-e-reeleito-prefeito-de-vitoria-da-conquista-partido-esta-ha-16-anos-no-poder.htm>>. Acesso em 17 set. 2015.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. **Why deliberative democracy?** Princeton: Princeton University Press, 2004.

HABERMAS, Jürgen. Para o uso pragmático, ético e moral da razão prática. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 3, n. 7, p. 4-19, set./dez., 1989.

_____. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011. v. 2

_____. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012. v. 1.

HELD, David. **Modelos de democracia**. 3 ed. Traducción de María Hernández. Madrid: Alianza Editorial, 2007.

HENRIQUE, Teo. **Revitalização da Barra consome 45% do valor destinado à orla.** A Tarde.com, Bahia, Salvador, 20 ago. 2013. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1527396-revitalizacao-da-barra-consome-45-do-valor-destinado-a-orla>>. Acesso em 10 ago. 2015.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 26.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUNTINGTON, Samuel. **A terceira onda.** A democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010.** 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/amostra>>. Acesso em 09 mai. 2012.

_____. **IBGE Cidades.** Bahia. Salvador. Informações completas. 2014a. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=292740>>. Acesso em 27 jun. 2014.

_____. **IBGE Cidades.** Bahia. Salvador. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. 2014b. Fonte: Atlas Brasil, 2013. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/aki>>. Acesso em 27 jun. 2014.

_____. **Produto Interno Bruto dos Municípios – 2005-2009.** 2014c. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2005_2009/pibmunic2005_2009.pdf>. Acesso em 29 jun. 2014.

_____. **Produto Interno Bruto a preços correntes e Produto Interno Bruto per capita segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e os municípios – 2006-2010.** 2014d. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2010/default_xls.shtm>. Acesso em 29 jun. 2014.

_____. **IBGE Cidades.** Bahia. Vitória da Conquista. Informações completas. 2014e. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/232MT>>. Acesso em 01 jul. 2014.

_____. **IBGE Cidades.** Bahia. Vitória da Conquista. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. 2014f. Fonte: Atlas Brasil, 2013. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/DCB>>. Acesso em 01 jul. 2014.

_____. **IBGE Cidades.** Bahia. Salvador. Síntese das informações. 2014g. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/232CS>>. Acesso em 01 jul. 2014.

_____. **IBGE Cidades.** Bahia. Vitória da Conquista. Síntese das informações. 2014h. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/B60>>. Acesso em 01 jul. 2014.

_____. **IBGE Cidades.** Bahia. Camaçari. Informações completas. 2014i. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/233T5>>. Acesso em 02 jul. 2014.

_____. **IBGE Cidades**. Bahia. Camaçari. Síntese das Informações. PIB dos municípios – 2011. 2014j. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/1RQMB>>. Acesso em 01 jul. 2014.

_____. **IBGE Cidades**. Bahia. Vitória da Conquista. Informações completas. 2015. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=293330&search=||infogr%E1ficos:-informa%E7%F5es-completas>>. Acesso em 17 ago. 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Roteiro para criação de Projeto de Assentamento Casulo (PCA)**. Parcerias com as prefeituras municipais. 02 maio 2013. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/projetos-e-programas/roteiro-para-criacao-de-projeto-de-assentamento-casulo/projeto_casulo_roteiro_08_05_2013.pdf>. Acesso em 06 abril 2015.

JOÃO Henrique assume Prefeitura de Salvador. **Terra Notícias**, São Paulo, 1 jan. 2005. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/interna/0,,OI445617-EI306,00.html>>. Acesso em 21 jul. 2015.

KINZO, Maria D'Alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo em Perspectiva**, n. 15, v. 4, p. 3-12, 2001.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____. **Escritos urbanos**. São Paulo: Ed. 34, 2000.

_____. **Viver em risco**: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Ed. 34, 2009.

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento**: onde fica a política habitacional? Texto para discussão 1853. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. Disponível em: <<http://www.econstor.eu/bitstream/10419/91386/1/766214109.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2016.

LAGO, Luciana Corrêa do. Os instrumentos da reforma urbana e o ideal de cidadania. As contradições em curso. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – RBEUR**, v. 6, n. 2, p. 27-34, nov. 2004.

LAMBERTUCCI, Antonio Roberto. A participação social no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 70-89.

LATUS Consultoria, Pesquisa e Assessoria de Projetos Ltda. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**. Diagnóstico. Vitória da Conquista: Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, jul. 2013. 2013a.

_____. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**. Estratégias de ação e versão final do PLHIS. Vitória da Conquista: Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, ago. 2013. 2013b.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto

Rocha C. (Org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. Diálogos para o desenvolvimento, v. 7, p. 33-42.

LESSA, Carlos; DAIN, Sulamis. Capitalismo Associado: algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga M.; COUTINHO, Renata. (Org.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil**. Ensaio sobre a crise. São Paulo: Brasiliense, 1982. p. 214-228

LIMA, Ubirajara Couto. **As práticas de participação institucionalizadas e sua relação com a cultura política: um estudo sobre o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB**. 2009. 111 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hohn. Os sentidos e desafios da participação. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, p. 19-26, jan./abr., 2006.

_____. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa**. A experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. 2002. 215 f. Tese [doutorado] - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 2002.

MAC-ALLISTER DA SILVA, Mônica de Aguiar; FADUL, Élvia Mirian C. Reflexão sobre modelos participativos de planejamento e gestão urbanos. **Revista Veracidade**, Salvador, ano 8, n. 12, p. 2-17, set. 2012.

MACEDO, Patrícia Gomes. Conselho Municipal de Habitação: uma experiência de participação popular na cidade de Goiânia. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2., 2007, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2007, p. 504-517.

MACPHERSON, C. B. **Democratic theory**. Essays in retrieval. Oxford: Clarendon Press, 1973.

MÁFIA da Transcon: PDDU é atropelado por parecer jurídico. **A Tarde.com.br**, Salvador, 14 ago. 2010. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/materias/1270918-mafia-da-transcon:-pddu-e-atropelado-por-parecer-juridico>>. Acesso em 18 dez. 2014.

MAGALHÃES, Ângela M. de (Coord.). **Formulação da Política e do Plano Municipal de Habitação de Camaçari-BA**. Etapa I. Salvador: Universidade do Salvador, jun. 2006. Mimeo.

_____. **Formulação da Política Habitacional do Município e Adequação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Camaçari ao Estatuto da Cidade e às Diretrizes Habitacionais**. Etapa II. Salvador: Universidade do Salvador, maio 2009. Mimeo.

_____. **Formulação da Política Habitacional do Município e Adequação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Camaçari ao Estatuto da Cidade e às Diretrizes Habitacionais**. Etapa IV. Universidade do Salvador, Salvador, dezembro 2010. Mimeo.

MANIN, Bernard. Legitimidade e deliberação política, In: WERLE, Denilson Luís; MELO, Rúrion Soares (Org.). **Democracia deliberativa**. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007. p. 15-45.

MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. Cidades brasileiras: a matriz patrimonialista. **Políticas Sociais – acompanhamento e análise**. IPEA, n. 12, p. 211-220, fev. 2006.

_____. O estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anacláudia.(Org.). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

_____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos. _____. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013a. p. 121-192.

_____. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013b.

MARTINS, José de Souza. **A política no Brasil: lúmpen e místico**. São Paulo: Contexto, 2011.

MICHELMAN, Frank I. Como as pessoas podem criar as leis? Uma crítica à democracia deliberativa. In: WERLE, Denilson Luís; MELO, Rúrion Soares (Org.). **Democracia deliberativa**. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007. p. 195-221.

MILANI, Carlos R. S. Participação social e ação pública na Bahia. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 213-235.

_____. O princípio da participação social na gestão e políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, mai-jun., 2008.

MOREIRA, Herivelto; CALEFFE, Luiz Gonzaga. **Metodologia da pesquisa para o professor pesquisador**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2008.

MORONI, José Antônio. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 107-141.

MOTA, Áurea. Fissura na estrutura do *mandonismo*. Transformações recentes e ampliação do escopo democrático na Bahia. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 45-63.

MUNIZ, Maria Águeda Pontes Caminha. **O plano diretor como instrumento de gestão da cidade: o caso da cidade de Fortaleza-CE**. 2006. 263f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006.

NAVARRO, Renato Godinho; GODINHO, M^a. Helena de L. Movimentos sociais (populares), conselho municipal e órgão gestor na redefinição da política habitacional em Belo Horizonte – década de 1990. **Cadernos Metr pole**, n. 7, p. 59-74, 1^o sem. 2002.

NOBRE, Marcos. Participa o e delibera o na teoria democrática: uma introdu o. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participa o e delibera o**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 21-40.

NOVAES, Flávio Santos. **O orçamento participativo de Vitória da Conquista-BA**: uma gestão pública societal? 2011, 198 f. Disserta o (Mestrado em Administra o) – Escola de Administra o, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

O'DONNELL, Guilherme. **BA. Reflexões sobre os Estados Burocrático-Autoritários**. São Paulo: V rtice; Revista dos Tribunais, 1987.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica   razão dualista / O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. Política numa era de indetermina o: opacidade e reencantamento. In: _____; RIZEK, Cibele Saliba. (Org.). **A era da indetermina o**. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 15-45.

_____. Hegemonia às avessas. In: _____; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele. (Org.). **Hegemonia às avessas**: economia, política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo; Boitempo, 2010a. p. 21-27.

_____. O Aveso do avesso. In: _____; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele. (Org.). **Hegemonia às avessas**: economia, política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo; Boitempo, 2010b. p. 369-376.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

PATEMAN, Carole. **Participation and democratic theory**. New York: Cambridge University Press, 1970.

PEDETISTA vence elei es e impõe derrota histórica a ACM. **Uol Notícias**, Elei es 2004, São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/eleicoes/2004/eleito/salvador.jhtm>>. Acesso em 20 jul. 2015.

PEREIRA, M^a de Lourdes Dolabela. As políticas públicas e os espaços híbridos de participa o e delibera o – as possibilidades e os limites dos conselhos de política urbana em Belo Horizonte. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8., 2004, Coimbra. **Anais...** Coimbra: Universidade de Coimbra, 16 a 18 set. 2004.

PINHO, José Antônio Gomes de. Habita o em um contexto de redemocratiza o: a experiência de Camaçari (Bahia). **RUA**, Salvador, n. 2, p. 85-101, 1989.

_____. Inovação em contexto de múltiplas adversidades: o caso de Vitória da Conquista, Bahia. In: JACOBI, Pedro; _____. (Org.). **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 183-204.

PIRES, Josias. **A máfia das Transcons em Salvador**. Tem gente que não se lembra de nada. In: Blog de Josias Pires, Jornal GGN, 25 ago. 2010. Disponível em: <<http://jornalggm.com.br/blog/josias-pires/a-mafia-das-transcons-em-salvador-%E2%80%93-tem-gente-que-nao-lembra-de-nada>>. Acesso em 18 dez. 2014.

PIRES, Roberto; TOMAS, Maria Carolina. Instituições participativas e gestão municipal no Nordeste. Uma análise dos efeitos da participação sobre as práticas de governo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 163-189.

PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. Diálogos para o desenvolvimento, v. 7.

PIRES, Roberto R. C.; VAZ, Alexander C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 253-304.

PIRES, Valdemir. **A participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente**. Monografia (IV Prêmio Tesouro Nacional). Brasília: Ministério da Fazenda, 2000. Disponível em: <<http://www.unimep.br/fgn/economia/pires.html>>. Acesso em 05 mar. 2014.

_____. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz**. Barueri-SP: Manole, 2001.

PITTA, Paula. **Desemprego no Brasil chega a 6,9%; Salvador tem maior taxa**. A Tarde.com.br. Economia e Negócios, Salvador, 23 jul. 2015. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/economia/noticias/1699050-desemprego-no-brasil-chega-a-69-salvador-tem-maior-taxa>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

POMPONET, André Silva. **Plano Plurianual Participativo 2008-2011 na Bahia**. 2012. 140 f. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

PRESOTO, Lúcia Helena; WESTPHAL, Márcia Faria. A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertioga-SP. **Saúde e Sociedade**, v. 1, n. 41, p. 68-77, jan.-abr. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v14n1/08.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2012.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD BRASIL. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. Atlas Brasil 2013. Vitória da Conquista. 2013a. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Atlas2013>. Acesso em 29 jul. 2013.

_____. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. Atlas Brasil 2013. Camaçari. 2013b. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil/camacari_ba>. Acesso em 02 jul. 2014.

_____. **Ranking IDHM Municípios 2010**. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. 2013c. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/ranking-idhm-municipios-2010.aspx>>. Acesso em: 04 dez. 2014.

PT APOIA PDT contra candidato de ACM em Salvador. **Terra Notícias**, Eleições 2004, São Paulo, 05 out. 2004. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/eleicoes2004/interna/0,,OI397785-EI4044,00-PT+apoia+PDT+contra+candidato+de+ACM+em+Salvador.html>>. Acesso em 20 jul, 2015.

RAMOS, Cleidiana. **João Henrique leva a vitória depois de uma longa guerra**. A tarde.com.br, Política, Salvador, 26 out. 2008. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/politica/noticias/1126273-joao-henrique-leva-a-vitoria-depois-de-uma-longa-guerra>>. Acesso em: 22 jul, 2015.

RANDOLPH, Rainer. Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: reflexões sobre limitações e potencialidades de planos diretores no Brasil. **Scripta Nova**, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, v. XI, n. 245 (17), 01 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24517.htm>>. Acesso em: 26 jun. 2012.

RAWLS, John. A idéia de razão pública revisitada. In: WERLE, Denilson Luís; MELO, Rúrion Soares (Org.). **Democracia deliberativa**. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007. p. 145-192,

REESE-SCHÄFFER, Walter. **Compreender Habermas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

REIS, Fernanda Teixeira. **Política mandonista no estado da Bahia: o fenômeno político do carlismo e as sucessivas estratégias de adaptação da elite política baiana**. 2010. 130 f. Dissertação (Mestrado) – Centro de Pesquisas e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. **Experiências de orçamento participativo no Brasil**. Período de 1997 a 2000. Rio de Janeiro: Vozes; Fórum Nacional de Participação Popular, 2003.

RIZEK, Cibele Saliba. São Paulo: orçamento e participação. In: OLIVEIRA, Francisco de; _____. (Org.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 129-156.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios. **Políticas Sociais – acompanhamento e análise**, IPEA, v. 12, p. 199-210, fev. 2006.

_____. Democracia no fio da navalha – limites e possibilidades para a implementação de

uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – RBEUR**, v. 11, n. 2, p. 31-50, nov. 2009.

_____; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano. Por que nossas cidades continuam tão precárias? **Novos Estudos**, n. 89, p. 89-109, mar. 2011.

ROMÃO, Wagner de Melo. **Nas franjas da sociedade política**: estudo sobre o orçamento participativo. 2010. 235 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

RUBIM, Antônio Albino Canelas. ACM: poder, mídia e política. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO (COMPOS), 10., 2001, Brasília/DF. **Anais...** Brasília/DF: 2001, v. 29, Disponível em: <<http://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&q=carlismo+bahia&btnG=&lr=>>>. Acesso em 14 jul. 2015.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz et al. A produção do Programa PMCMV na Baixada Santista: habitação de interesse social ou negócio imobiliário? In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. (Org.). **Minha Casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 103-130.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena**. Experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SALVADOR. Prefeitura Municipal. Secretaria da Habitação – SEHAB. **Plano Municipal de Habitação de Salvador – 2008-2025**. Salvador, 2008.

SANTOS, Boaventura de Souza **Democracia al borde del caos**: ensayo contra la autoflagelación. México: Siglo XXI Editores; Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2014.

_____. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

_____; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. p. 39-82.

SANTOS, Elisabete et al. (Coord.). **Atlas sobre o direito de morar em Salvador**. Salvador: UFBA, Escola de Administração, CIAGS; Faculdade 2 de Julho; Edufba, 2012.

_____. (Org.). **O caminho das águas em Salvador**: bacias hidrográficas, bairros e fontes. Salvador: CIAGS/UFBA; SEMA, 2010.

SANTOS JR., Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. (Org.). **Governança democrática e poder local**. A experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. O debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994. v. 1.

_____. En defensa de la representación política. **Claves de Razón Práctica**, n. 91, p. 2-6, dez. 1998. Disponível em: <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/AC5BCB8356BCBF7005257A3F005B6ED4/\\$FILE/defensa_repres_sartori.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/AC5BCB8356BCBF7005257A3F005B6ED4/$FILE/defensa_repres_sartori.pdf)>. Acesso em: 12 mai. 2014.

SEGOVIA, Juan Fernando. **Habermas y la democracia deliberativa**. Una “utopía” tardomoderna. Madrid: Marcial Pons, 2008.

SOUSA, André Lima. Território da habitação no processo do Plano Diretor Participativo de Fortaleza/CE, Brasil. **SCRIPTA NOVA, Revista Electrónica de Geografía Y Ciencias Sociales**. Universidad de Barcelona, v. XIV, n. 331 (9), 01 ago. 2010.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **A que vieram as conferências nacionais?** Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. Texto para discussão 1718. IPEA, Rio de Janeiro, março, 2012.

SOUZA, José Gileá de. **Camaçari, as duas faces da moeda: crescimento econômico x desenvolvimento social**. 2006. 235 f. (Dissertação) Mestrado em Análise Regional, Universidade do Salvador, Salvador, 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SOUZA, **O desafio metropolitano**. Um estudo sobre a problemática socioespacial das metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

_____. **Mudar a cidade**. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão Urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA – SEI. **Bahia em Números**. PIB total e per capita – Bahia e Brasil. 2010. 2014a. Fonte: IBGE. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=147&Itemid=234>. Acesso em 29 jun. 2014.

_____. **PIB Municipal**. Boletim Técnico. Produto Interno Bruto dos municípios. Bahia: 2010-2011. 2014b. Disponível em: http://www.sei.ba.gov.br/images/pib/pdf/municipal/boletim_tecnico/boletim_PIB_municipal_2011.pdf>. Acesso em 29 jun. 2014.

TEODÓZIO, Delcimar Marques. **Do sertão à cidade: planejamento urbano em São José do Rio Preto – dos anos 50 aos anos 2000**. 2008. 306 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2008.

TONHÁ, Ivilana Quadros. **Participação cidadã nas políticas públicas de habitação popular na Bahia**. 2006, 249 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

TRAJETÓRIA Política. **Jornal Primeira Página**, Lauro de Freitas-BA, Edição n. 821, s. d. Disponível em: <<http://www.jornalprimeirapagina.com.br/edicao821/politica.htm>>. Acesso em 16 jul. 2015.

ULTRAMARI, Clóvis; REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico e planos diretores municipais: referenciais e bases de aplicação. **Revista de Administração Contemporânea – RAC**, v. 12, n. 3, p. 717-739, jul.-set., 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v12n3/06.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2012.

VAZ, Alexander Cambraia N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In:PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. Diálogos para o desenvolvimento, v. 7, p. 91-107.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2012.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. 07 ago. 2005. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2012.

VITÓRIA DA CONQUISTA. Prefeitura Municipal. Secretaria de Desenvolvimento Social. Coordenação Municipal de Habitação Popular. **Estrutura administrativa do Programa Municipal de Habitação Popular**. 25 jan. 2011. Mimeo. 2011a.

_____. _____. Programa Municipal de Habitação Popular. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PLHIS)**. Diagnóstico. 06 jun. 2011. Arquivo em formato *Word for Windows*. 2011b.

WAGNER anuncia rompimento formal com João Henrique. **Folha de São Paulo**, Brasil, Bahia, São Paulo, 18 dez. 2008. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc18122008_09.htm>. Acesso em: 22 jul. 2015.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2013**. Mortes *matadas* por armas de fogo. s.l.: Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos/Flacso Brasil, 2013. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2013/MapaViolencia2013_armas.pdf>. Acesso em 29 jun. 2014.

WALZER, Michael. Deliberação, e o que mais? In: WERLE, Denilson Luís; MELO, Rúrion Soares (Org.). **Democracia deliberativa**. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007. p. 299-312.

WAMPLER, Brian; BARBOZA, Hélio Batista. Fortalecimento financeiro do município com justiça fiscal a serviço da cidadania. In: FARAH, Marta Ferreira Santos; BARBOZA, Hélio Batista (Org.). **Novas experiências de gestão pública e cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2000. p. 175-185.

WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos

resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 61-86.

_____. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011a. Diálogos para o desenvolvimento, v. 7, p. 43-51.

_____. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011b. Diálogos para o desenvolvimento, v. 7, p. 151-158.

WEFFORT, Francisco C. **Por que democracia?** São Paulo: Brasiliense, 1984.

WERLE, Denilson Luís; MELO, Rúrion Soares (Org.). **Democracia deliberativa**. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE A – Bionotas dos entrevistados

Entrevista n.º	Cargo	Instituição	Local	Data
1	Coordenadora de Urbanismo Conselheira Mun. de Habitação	Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana	27/12/2012
2	Secretário Mun. de Governo	Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista	Secretaria de Governo	27/12/2012
3	Ex-Coordenador de Habitação; Membro dos Conselhos de Habitação, de Igualdade Racial e C. Estadual de Cidades	Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista	Assessoria de Controle Social da Sec. Municipal de Saúde	27/12/2012
4	Conselheiro Municipal de Habitação	Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista	Coordenação de Serviços Auxiliares	27/12/2012
5	Chefe Setor de Aplicação de Instrumentos de Política Urbana	Prefeitura Municipal de Salvador	Via e-mail	23/02/2013
6	Chefe Setor de Aplicação de Instrumentos de Política Urbana	Prefeitura Municipal de Salvador	Biblioteca Central UFBA	13/03/2013
7	Gestor do Fundo Mun. de Habitação Secretário do Conselho de Habitação	Secretaria Municipal de Infraestrutura e Defesa Civil de Salvador-Ba	Via e-mail	11/04/2013
8	Conselheiro Mun. de Habitação	Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista	Via e-mail	18/04/2013

9	Ex-Secretária do Conselho Mun. de Habitação	Prefeitura Municipal de Camaçari	Via e-mail	22/04/2013
10	Secretário Mun. de Habitação Pres. Conselho	Prefeitura Municipal de Camaçari	SEHAB	24/07/2013
11	Subsecretário Mun. de Habitação	Prefeitura Municipal de Camaçari	SEHAB	24/07/2013
12	Conselheiro Mun. de Habitação	Associação Comercial e Empresarial (ACEC) Camaçari	ACEC Camaçari	24/07/2013
13	Gestor do Fundo Mun. de Habitação Secretário do Conselho de Habitação	Secretaria Municipal de Infraestrutura e Defesa Civil de Salvador-Ba (Sindec)	Sindec Salvador	30/07/2013
14	Coordenadora de Habitação Conselheira Mun. de Habitação	Secretaria Municipal de Infraestrutura e Defesa Civil de Salvador-Ba (Sindec)	Sindec Salvador	09/08/2013
15	Conselheira Municipal do Concidade	Coordenadora MSTs ATDSTS	Sede ATDSTS Salvador	24/08/2013
16	Ex-Conselheiro; Conselho Estadual de Cidades	Diretor Nacional da CONAM	Biblioteca Central dos Barris Salvador	28/08/2013
17	Conselheiro Mun.: Habitação; Saúde; Segurança Alimentar	Coordenador da UOCC	Sede Conselho Mun. Ass. Social Camaçari	29/08/2013
18	Ex-Coordenadora Municipal de Habitação Ex-Conselheira	Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista	Fundação Edivanda Teixeira (Casa do Estudante)	11.09.2013

	Assessora Parlamentar			
19	Coordenador do Mov. Unificado das Assoc. de Moradores Conselheiro Estadual das Cidades Conselheiro Mun.. de Habitação Representante das Ocupações	Movimento Unificado das Associações de Moradores de Vitória da Conquista	Casa da Cidadania Vitória da Conquista	12.09.2013
20	Coordenador do Mov. Unificado das Assoc. de Moradores Conselheiro Estadual das Cidades Conselheiro Mun. de Habitação Representante dos Assentamentos	Movimento Unificado das Associações de Moradores de Vitória da Conquista	Sec. Obras PMVC	12.09.2013
21	Ex-Presidente do Conselho de Habitação Vereador PT	Câmara Municipal de Vereadores	Vitória da Conquista	13.09.2013
22	Coordenador Habitação Popular Conselheiro Suplente	PMVC	SEMDES/ Coordenação de Habitação	13.09.2013
23	Ex-Presidente Conselho Mun. Habitação	PMVC	Sec. Municipal de Saúde	29.10.2013
24	Ex-Coordenador Movimento Moradia	Movimento Moradia de Vitória da Conquista	Vitória da Conquista	29.10.2013
25	Coordenador	MSTB	Salvador	20.10.2015

	Estadual			
26	Coordenadora Estadual	MSTB	Salvador	20.10.2015
27	Vereador	PTB	Câmara Mun. Camaçari	21.10.2015
28	Ex-Secretária do Conselho de Habitação	SEDEC	Camaçari	21.10.2015
29	Vereador	DEM	Câmara Mun. Camaçari	21.10.2015
30	Arquiteto	SEDUR	Camaçari	23.10.2015
31	Vereador	PRTB	Câmara Mun. Camaçari	27.10.2015
32	Moradora	Conjunto Algarobas I, II, III (PMCMV)	Camaçari	27.10.2015
33	Ex-Presidente do Conselho de Habitação	SEDEC	Camaçari	27.10.2015
34	Conselheiro de Habitação Coordenador Estadual MSTS	MSTS	Salvador	28.10.2015
35	Conselheira de Habitação Coordenadora UNMP	UNMP	Salvador	03.11.2015
36	Conselheiro Mun. de Habitação	SINDUSCON-BA	Salvador	04.11.2015
37	Ex- Secretária Ex-Presidente do	SEHAB CFMH	Salvador	10.11.2015

	Conselho			
38	Ex-Conselheiro Mun. de Habitação	Instituto dos Arquitetos da Bahia	Salvador	11.11.2015
39	Conselheira Coord. Habitação	Coordenação de Habitação SINDEC	Salvador	12.11.2015
40	Coordenador de Estudos e Projetos	Coordenação de Regularização Fundiária SINDEC	Salvador	12.11.2015
41	Vereador PSDB	Câmara Municipal	V. Conquista	20.11.2015
42	Vereador PROS	Câmara Municipal	V. Conquista	20.11.2015
43	Vereador PR	Câmara Municipal	V. Conquista	2011.2015
44	Conselheiro Municipal de Habitação	ADEMI-BA	Ello Imóveis Salvador	25.11.2015
45	Presidente do Conselho; Secretário de Habitação	SEHAB	Camaçari	20.01.2016
46	Assistente Social	SEHAB	Camaçari	20.01.2016
47	Gestor Fundo Municipal de Habitação	SEHAB Camaçari	Via e-mail	10.03.2016