

Habitação e governança urbana: avaliação da experiência em 10 cidades brasileiras

*Adauto Lúcio Cardoso
Cleber Lago do Valle*

Apresentação

O texto que se segue tem como objetivo apresentar e discutir os formatos institucionais e as experiências de participação popular em programas habitacionais,¹ desenvolvidos segundo iniciativas de administrações municipais, durante a gestão 1993-1996. A partir de uma avaliação inicial sobre os formatos institucionais adotados em 45 grandes cidades, passa-se a uma análise mais detalhada dos processos observados em 10 municípios², a saber: Porto Alegre, Caxias do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro, Goiânia, Recife, Fortaleza, Belo Horizonte, Diadema e Ribeirão Preto.

A pesquisa identificou uma grande diversidade de experiências de participação, abrangendo diferentes etapas do processo de elaboração ou implementação das políticas, o escopo das agendas e formatos administrativos e institucionais. Nesse trabalho, iremos, inicialmente, analisar as experiências com base em um critério classificatório, a partir do qual serão identificadas as diferenças entre os modelos adotados; considerando-se a maior ou menor eficácia dos arranjos institucionais em relação aos padrões de participação almejados. Para situar o debate, o texto se inicia com uma recuperação da literatura que tratou do debate em torno da questão da participação popular, a partir da qual estabelecemos um conjunto de interrogações e construímos critérios para a classificação das experiências. Passamos então à apresentação dos resultados da pesquisa, em primeiro lugar considerando o universo de 45 cidades e, a seguir, os 10 estudos de caso. São enfatizados, nessa análise mais fina, dois formatos institucionais: orçamento participativo e conselhos de habitação.

Governança, participa o e movimentos sociais: construindo um quadro de análise

O conceito de *governance*, além de estar associado   questão da maior eficácia governamental na implementa o de políticas públicas implica, também, a questão da participa o da "sociedade" na gestão pública (Azevedo e Guia, 1988). Essa dimensão política pode ser vista, por um lado, como "parceria", ou seja, como desobriga o do Estado em rela o a seus compromissos na implementa o de políticas públicas, com o correlato comprometimento do setor privado ou de organiza es não governamentais com atividades antes sob a responsabilidade do setor público. Por outro lado, *governance* pode também significar a participa o popular em processos decisórios relativos às políticas públicas:

a discussão mais recente do conceito de "governance" ultrapassa o marco operacional para incorporar questões relativas a padrões de articula o e coopera o entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transa es dentro e através das fronteiras do sistema econ mico. Incluem-se a , não apenas os mecanismos tradicionais de agrega o e articula o de interesses (...), como também redes sociais informais (...), hierarquias e associa es de diversos tipos (Santos, 1996, apud Azevedo e Guia, p. 64).

A maior ou menor capacidade de governança dependeria, portanto:

por um lado, da possibilidade de cria o de canais eficientes de mobiliza o e envolvimento da comunidade na elabora o e implementa o de políticas e, por outro, da capacidade operacional da burocracia governamental, seja nas atividades de atua o direta, seja na capacidade efetiva de regula o. (Azevedo, 1997, p. 64)

O debate sobre a participa o popular em programas governamentais, no entanto, não   novo. Segundo Limonad (1984), o sentido atribuído   participa o social em programas governamentais não   uma inova o recente, mas tem fortes raízes na teoria/ideologia da moderniza o, através de estratégias de "integra o" das popula es "marginais", mais tarde tratadas como "comunidades desfavorecidas". Cabe ressaltar, neste sentido, que a participa o em programas sociais já aparecia no III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND), em 1979, ou seja, em pleno governo autoritário. Recuando ainda mais, a autora mostra a importância dos trabalhos do Desal, no Chile, na década de 60, para a constru o de uma no o de participa o, entendida como forma de promo o, integra o e moderniza o de grupos "marginais".   ressaltada, ainda, a semelhança entre as no es de "participa o social" e "desenvolvimento comunitário". Para nossa investiga o, cabe questionar, então, qual a importância desse legado na conforma o das práticas participat rias dos anos 90.

No Brasil, os processos de redemocratização encetados a partir da segunda metade da década de 80 trouxeram uma nova qualidade ao tema da participação. O forte impacto dos movimentos reivindicativos urbanos sobre os processos de definição de agendas políticas e de implementação de programas sociais materializou-se em uma mudança nos modelos de gestão que passaram a assumir de forma mais importante a participação social como parte necessária de sua concepção. Segundo (Azevedo e Prates 1991), o planejamento participativo

busca alcançar diferentes objetivos: resposta à crise do modelo compreensivo de planejamento; divisão de responsabilidades com as comunidades carentes na aplicação de verbas escassas; aumento dos recursos disponíveis, através da substituição de parte do capital por mão-de-obra gratuita ou sub-remunerada; maior eficácia na alocação de recursos; aumento de legitimação de governos ou de burocracias públicas, entre outros. Por parte das organizações associativas de baixa renda, a participação neste tipo de planejamento – normalmente vinculado a programas alternativos – era motivada por interesses bastante pragmáticos, ou seja, como forma de conseguir do Poder Público recursos adicionais àqueles eventualmente fornecidos através dos programas tradicionais. (p. 145)

Essas mudanças foram mais substantivas nos casos dos governos locais com orientação mais progressista e, segundo Leal (1995, p. 94),

foram forjadas no bojo de um projeto político, fruto de alianças (...) onde se faziam presentes as organizações do movimento Popular (...) inspiradas, quase sempre, na noção de direitos dos cidadãos, ou na cultura política dos direitos.

No âmbito das experiências de gestão local inspiradas nesses valores, a participação assumia uma tripla função: em primeiro lugar, era entendida como um valor em si, representando uma ruptura com relação às práticas autoritárias vigentes; em segundo lugar, eram vistas como alternativas adequadas para a consecução dos objetivos de "inversão de prioridades", isto é, de redirecionamento dos investimentos públicos prioritariamente para os setores mais desfavorecidos da população; em terceiro lugar, a instituição de práticas participativas permitia um fortalecimento das organizações populares, consentido um adensamento das relações políticas nas sociedades locais e um amadurecimento dos movimentos, permitindo, assim, que estes ultrapassassem os limites das reivindicações pontuais e fragmentadas. A participação era vista, ainda, como uma forma de racionalização e fiscalização da gestão, admitindo eliminar ou, pelo menos, atenuar os tradicionais processos de corrupção e clientelismo que marcavam as administrações locais.

O universo da participação social na gestão urbana local aparece, contudo, de forma bastante heterogênea. Embora realmente possa se identificar uma tendência generalizada em direção à participação, nem sempre ela tem a mesma amplitude, o mesmo poder decisório ou revela a mesma motivação. Nesse sentido, ganha relevância a distinção

proposta por Azevedo e Prates (1991) entre as formas "restritas" ou "instrumentais" e as "ampliadas" ou "neocorporativas" de participa o:

O primeiro tipo de proposta, que denominamos de "participa o restrita ou instrumental", caracteriza-se pelo envolvimento da comunidade diretamente beneficiada em um projeto específico, ou em um programa de âmbito local, através do fornecimento de mão-de-obra (voluntária ou sub-remunerada), e em defini es de microprioridades e aloca es de certos recursos e equipamentos de consumo coletivo, diretamente concernentes àquela iniciativa governamental específica. (...)

O segundo tipo, na falta de melhor denomina o, chamamos de "participa o ampliada ou neocorporativa". Esse segundo modelo refere-se   capacidade de grupos de interesse de influenciar, direta ou indiretamente, as macroprioridades, as diretrizes e a formula o, reestrutura o ou implementa o de programas e políticas públicas. (pp. 135-136)

Essa distin o será tomada, nesse texto, como princípio classificatório, a ser desenvolvido na próxima se o.

Por outro lado, cabe lembrar que a possibilidade do desenvolvimento de políticas públicas eficazes e participativas   entendida, por uma parte da literatura, como um reflexo de estruturas institucionais. Recentemente, ganhou grande repercussão a tese de Putnam (1996), segundo a qual eficácia e participa o refletem um acúmulo de "capital social", ou seja, a existência de uma experiência cultural e histórica de associa o entre a popula o. A maior democracia local seria, então, fruto da capacidade da popula o em desenvolver ciclos virtuosos de coopera o e confiança. Outros estudos, no entanto, sugerem que "certos tipos de institui es de Estado, em geral criadas de baixo para cima, podem induzir o ativismo cívico em comunidades com pouca experiência prévia de coopera o" (Evans apud Abers, 1997, p. 51), ou que

mudanças e descontinuidades no cenário político geram "janelas de oportunidades", das quais 'ambientes propícios' que convençam as pessoas de que a a o coletiva será frutífera podem surgir. (Idem, pp. 50-51)

No âmbito desse debate, interessa-nos ressaltar essa oposi o e investigar em que medida as experiências locais refletem dinâmicas históricas de mobiliza o e luta e qual o papel da institucionalidade no caráter ou na eficácia da participa o.

Do ponto de vista das políticas habitacionais no caso brasileiro, podem ser identificadas duas tendências básicas: em primeiro lugar, a atua o do BNH, que marcou a história do país ao longo dos anos 70 e boa parte dos anos 80, foi desenvolvida através de uma "burocracia insulada" (Nunes, 1997), em princípio avessa   participa o. Em segundo lugar, do ponto de vista da iniciativa local, um "longo processo de luta pela infraestrutura e melhoria das condi es de vida urbana [que] vai alimentar a rela o clientelista das associa es de bairro com os governos através de décadas" (Maricato, 1995, p. 15). Assim, autoritarismo e clientelismo, por parte dos governos federal e local, respecti-

vamente, seriam as características centrais das políticas públicas na área de habitação. Nesse sentido, as primeiras experiências de participação, no âmbito do BNH, através dos chamados programas alternativos, envolvendo a prática da ajuda mútua ou do famoso "mutirão" (Fiori e Ramirez, 1987), são classificadas por Azevedo (1981) como basicamente legitimadoras, sem ensejar mudança significativa no diagnóstico acima esboçado.

Nos anos 80, no entanto, podem ser identificadas duas ordens de fenômenos que irão reverter esse quadro. Em primeiro lugar, constata-se um efetivo processo de descentralização e municipalização das políticas habitacionais. Esse processo é visto, em geral, de uma forma positiva, ressaltando-se a potencialidade da gestão local em ampliar a eficácia, a eficiência e a democratização das políticas. No entanto, esse processo não está isento de limites e ambigüidades, a saber:

- A política federal de habitação perde consistência e muda de caráter, adotando um formato institucional marcado pela ampliação da iniciativa local (descentralização por ausência), mas limitado pela regressividade e pelo clientelismo na distribuição dos recursos (Almeida, 1995 e Arretche, 1996).
- A retomada da eleição dos governos locais nos estados e nas cidades gerou um processo espontâneo de formulação e desenvolvimento de políticas habitacionais locais, cujo alcance real e cuja capacidade concreta de implementação não são claros, independentemente dos rumos da política federal, sendo limitados pela capacidade financeira dos entes federativos.
- Em terceiro lugar, a nova Constituição estabeleceu, para o campo temático da moradia, o que parece ser um modelo ambíguo de descentralização ao, por um lado, ampliar as competências e atribuições municipais e, por outro lado, manter uma superposição de atribuições entre os níveis de governo. Essa ambigüidade torna-se mais importante ao não se estabelecerem prioridades e critérios redistributivos claros para a alocação dos recursos em nível federal.

Em segundo lugar, a cena política local se modifica com o surgimento de um

contínuo processo de invasão de terras pela população pobre que migrou para a cidade. As ocupações que anteriormente se faziam de forma branda, paulatinamente, através da soma de ações individuais, passaram a contar com a prévia organização coletiva como forma de acesso à terra, desafiando abertamente uma ordem de equilíbrio instável. (Maricato 1995, p. 10)

Essa nova dinâmica social vai trazer novos desafios para os governos locais, pressionados pelos movimentos a dar respostas políticas à problemática da moradia popular. Assim, pode-se concluir que a retração da ação do governo federal, o novo papel dos governos locais no âmbito da redemocratização e o impacto dos movimentos sociais sobre a elaboração e a implementação das políticas sociais (Jacobi, 1988) levaram a que, em vários municípios, os programas habitacionais fossem desenvolvidos tendo como base a

participa o popular. O texto que se segue busca identificar algumas dessas experiências, enfatizando o aspecto institucional, ou seja, buscando mapear os modelos políticos adotados e sua rela o com o conteúdo das políticas.

Experiências de participa o popular em programas habitacionais municipais

A pesquisa realizou-se com base em dois universos de análise distintos. O primeiro, mais abrangente e de análise menos aprofundada, versou sobre 45 municípios entre os 50 maiores do Brasil. O segundo, em que se coletaram dados mais qualitativos e com maior nível de detalhe, abrangeu 10 municípios, dentre os 45 primeiros. Para nossa discussão, vamos apresentar, em primeiro lugar, uma avalia o do quadro geral, relativo aos 45 municípios, e, a seguir, uma análise mais fina dos 10 estudos de caso.

Para o desenvolvimento da análise, tomou-se como base, inicialmente, a tipologia proposta por Azevedo e Prates (1991) – participa o ampliada e restrita –, verificando-se, a partir dos dados, a necessidade de estabelecer algumas distin oes mais finas. As formas de participa o encontradas foram então divididas em 5 categorias, conforme se segue: (P1) "Participa o ampliada abrangente" – incluímos nessa categoria as experiências de orçamentos participativos e/ou os processos de conferências municipais, formatos estes que permitem, em princípio, maior capacidade de decisão sobre recursos críticos e/ou sobre a constitui o das agendas e prioridades macroestruturais das políticas; (P2) "Participa o ampliada específica", na qual se incluem os conselhos ou fóruns dedicados   questão habitacional, em que a popula o, através de seus representantes, pode exercer determinado nível de influência nos rumos da política, influência essa que será maior ou menor, dependendo da composi o e caráter dos conselhos, bem como de sua rela o com a máquina pública, como veremos; (P3) "Participa o global não específica", para o caso dos conselhos municipais – de desenvolvimento urbano, de a o social, de urbanismo e meio-ambiente – correspondendo a espaços de participa o abrangentes, mas inespecíficos em rela o ao tema da habita o, em que a capacidade decisória da popula o na questão do habitat pode ficar mais diluída ou ser pouco efetiva; (P4) corresponde a práticas participativas restritas, mas com maior grau de institucionaliza o, em que a participa o pode ser exercida na elabora o e/ou monitoramento de programas/projetos em nível de bairros ou regiões da cidade. E, finalmente, em (P5), foram incluídos os formatos participativos cujo âmbito se dava através de consultas em assemble as locais ou reuniões eventuais com associa oes de moradores ou grupos representativos das comunidades locais, com baixo grau de institucionalidade.

O quadro geral da pesquisa, sobre o universo de 45 municípios (ver Quadro 1 – anexo), mostra, inicialmente, que, em 32 dos 45 municípios pesquisados (73,3% do total), foi citada a adoção de algum tipo de participação durante aquela gestão (1993-1996). Todavia, em 7 deles esta se deu unicamente no âmbito local e sem maior institucionalidade (P5). Isto significa que, se considerarmos apenas aqueles casos com algum grau de institucionalidade (P1, P2, P3 e P4), que podem ser indicativos de maior grau de compromisso da municipalidade com a democracia na gestão da política, verificamos que 25 das 45 cidades (55,5%) apresentariam práticas participativas, cabendo o destaque para a ocorrência, em 17 delas (37,8% do total e 68% deste subconjunto), de conselhos ou fóruns específicos relacionados à ação pública municipal no campo da moradia (P2). Chamamos a atenção também para os 6 locais que investiram esforços na participação global abrangente (P1) – Belo Horizonte, Diadema, Porto Alegre, Recife, São José dos Campos e Goiânia. Todos estes municípios adotaram o orçamento participativo como forma de democratizar a distribuição dos recursos. Também chama a atenção o fato de que, com exceção de Goiânia, todos os que tiveram P1 também acumularam a presença de conselhos específicos (P2). Outro ponto relevante é a adoção, por 16 administrações (35,5% do total), de uma combinação de dois ou mais tipos de participação, sendo que em 7 casos se combinavam pelo menos 3 tipos de formatos participativos. Essa constatação terá importantes conseqüências para nossa análise, como se verá mais adiante.

A distribuição dos tipos de participação segundo os partidos políticos se dá na forma a seguir:

Distribuição dos tipos de participação por partidos políticos

Partidos	Total municípios	Sem participação	P1	P2	P3	P4	P5
PMDB	10	5	1	2	1	3	3
PDT	7	1			1		4
PSDB	7	2		2			5
PT	7	0	5	6	2	3	5
PTB	4	1		2		1	1
PFL	3	1			1	2	1
PPS	1	0			1		1
PPB	1	0		1			
PDC	1	0		1			1
PSB	1	0		1			
PFL/PL/PSDB	1	0		1			
PTR	1	0		1			
PMN	1	0		1	1		
s/informação	1	0					
Total	45	10	6	17	7	9	21

Fonte: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal
Pesquisa *Municipalização das políticas habitacionais*.

Pode-se dizer, a partir destes dados, que existe uma certa disseminação do compromisso das prefeituras com a participação popular, embora se note uma forte concentração nos tipos de participação restrita. Entre os partidos, o PT mostra, ao contrário da tendência geral, concentração no tipo de participação ampliada e, dentro deste tipo, no subtipo P1. Esse fato deve-se   disseminação do orçamento participativo, a partir da experiência exitosa de Porto Alegre que, no entanto, não se restringe ao Partido dos Trabalhadores, encontrando-se também em um governo do PMDB.

A partir desse quadro geral, cabe agora investigar, com mais detalhe, como as prefeituras das 10 cidades escolhidas para o estudo de caso se organizaram para desenvolver programas habitacionais com participação popular (Quadro 2, anexo). Dados os limites do presente trabalho, a análise se centrar  nos tipos de participação mais significativos para a reflexão, a saber, o orçamento participativo, os conselhos de habitação e o mutirão autogestionário.

Experiências de participação ampliada: o orçamento participativo

O orçamento participativo ganhou força e legitimidade a partir da experiência de Porto Alegre, iniciada na gestão de Ol vio Dutra (1989-1992). Embora outras administrações petistas tenham desenvolvido ações de natureza semelhante na mesma época – como Ipatinga, Diadema, São Paulo ou Santo André, entre outros –, foi o caso de Porto Alegre que ficou marcado como experiência mais bem-sucedida e mais radical de democratização do orçamento municipal. Como provável decorrência dessa experiência pioneira, identificamos quatro municípios (Porto Alegre, Diadema, Goiânia e Recife), dentro dos 10 selecionados em nosso estudo de caso, que desenvolveram experiências de orçamento participativo durante a gestão 1993-1996. O envolvimento crescente de parcelas significativas da população   uma forte evidência da sua efetividade.³

Número de participantes no orçamento participativo
Porto Alegre (1990-1996)

Ano	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Participantes	628	3086	6168	6975	8011	8495	7653

Fonte: CRC-PMPA

A dinâmica de funcionamento do orçamento participativo, no caso de Porto Alegre,⁴ apresenta a seguinte estrutura básica:

Instâncias regulares de tomada de decisão constituídas por delegados eleitos foram criadas em diferentes níveis: 16 Fóruns Regionais que reúnem os delegados de diferentes bairros em diferentes partes da cidade; 5 Plenárias Temáticas que incorporam ativistas de todas as regiões; e um Conselho de Orçamento Participativo formado por representantes de todos os Fóruns Temáticos e Regionais. (Abers, 1997, p. 1736)

A regionalização do processo de discussão do orçamento partiu do reconhecimento das formas de organização do movimento popular e foi discutida com seus representantes. A inclusão das plenárias temáticas, por outro lado, já é o resultado de um processo de experimentação e aperfeiçoamento que se completa no início da segunda gestão do PT em Porto Alegre (1993-1996). Uma das questões centrais na reorganização do processo dizia respeito à construção de novos canais de representação que ultrapassaram os limites dos movimentos organizados e de suas "entidades", buscando ampliar a participação, em nível local, até o "cidadão comum", num processo definido como "universalização":

o orçamento participativo, para nós, é um conceito de cidadão, não de entidades. Nós não acreditamos nesse tipo de representação clássica, por exemplo, o fulano é representante do Sindicato dos Bancários e vai lá no Orçamento Participativo; não é verdade, ele é representante dele mesmo, e vai lá defender a opinião dele (...) porque a categoria dos bancários não vai se reunir para uma deliberação de que ele seja portador (...) nós trabalhamos diretamente com a cidadania, portanto, com assembleias abertas, que realizam o debate. (Lima, 1996, p. 122)

Essa característica organizacional da discussão do orçamento implica uma postura "não-neutra" da prefeitura em relação ao movimento organizado, possibilitando, por um lado, a mobilização e a organização de setores sociais não mobilizados ou, por outro lado, a reestruturação das formas tradicionais de organização e liderança locais. Essa experiência fortalece a tese de Abers, que ressalta a importância do papel do Estado

na redução do "problema da desigualdade", ao gerar um contexto favorável ao surgimento de novas associações civis, ao estimular os que participam com interesses imediatos a integrarem questões éticas de justiça distributiva na tomada de decisões. (Abers, 1997, p. 1737)

e, ainda, ao reduzir o papel das práticas clientelistas na intermediação de interesses (Abers, 1998).

Todos os autores ressaltam a importância da história e da cultura política local como base da capacidade de organização e mobilização dos movimentos populares em Porto Alegre, o que teria levado à maior organicidade e radicalidade do processo de constituição do orçamento participativo. Menegat (1995) mostra como o orçamento

Distribui o percentual dos investimentos por setor
Porto Alegre (1994-1996)

	1994 %	1995 %	1996 %
Saneamento	46,53	41,43	37,16
Regul. fund.	18,41	10,68	12,13
Pavimenta�o	18,08	21,06	24,41
Org. da cidade	6,83	14,42	15,32
Outros	10,15	12,41	10,97
	100,00	100,00	100,00

Fonte: Gonzales (1997).

participativo (OP) já era parte da pauta reivindicativa do movimento, antes da gestão de Ol vio Outra e propõe, inclusive, que essa experiência s  faria sentido localmente e não seria facilmente transferível para outros contextos sociais e políticos.

Do ponto de vista da política habitacional, uma análise dos investimentos realizados no período 1994-1996 mostra que os investimentos em habita o – considerando-se sob essa denomina o o saneamento de áreas de favelas ou periferias e a regulariza o fundiária – foram privilegiados entre as prioridades estabelecidas pela popula o:

Os outros casos estudados não mostram a mesma dinâmica participativa. No caso da Prefeitura de Goiânia, de acordo com os dados levantados, o orçamento participativo sempre contou com recursos financeiros reduzidos, na ordem de dez milhões de reais, correspondentes a menos de 10% do orçamento total, aprovado para o ano de 1996 (240 milhões), ou a cerca de 25% se for considerada apenas a média do orçamento de investimento (40 milhões). Esse montante foi definido pela Prefeitura, estabelecendo o limite de investimento que estava disposta a discutir com a comunidade. Segundo informa o dos técnicos locais, essa limita o não foi questionada pelas entidades que participaram desse processo como, da mesma forma, a aplica o dos recursos definidos através do orçamento participativo não foi fiscalizada, resultando que grande parte do que era definido não foi executado. A fragilidade da organiza o institucional montada para acompanhar o processo aliada ao parco montante de recursos destinados   discussão são apontados pelos entrevistados como razões do fracasso dessa iniciativa.

No caso de Diadema, os recursos destinados   política habitacional estavam vinculados ao Fumapis – Fundo de Apoio   Habita o de Interesse Social, estando, portanto, fora das delibera oes gerais do orçamento participativo. Filippi Junior (1996, p. 98) relata, brevemente, os problemas encontrados na aplica o do orçamento participativo na primeira gestão do PT em Diadema (1989-1992): "Foi criado o conselho do orçamento, só que a 'virtude' dessa cria o foi colocar problemas graves (...). Diadema ficou quatro

anos sem ter orçamento participativo (...)". As poucas informações disponíveis sobre o OP global do município revelam a pouca efetividade desse processo no quadro geral da administração local.

O caso de Recife é o único, no nosso universo de 10 cidades, de uma administração não petista a usar o orçamento participativo. Trata-se, nesse caso, do Programa Prefeitura nos Bairros. Soler (1996, p. 28) assinala que a proposta de orçamento participativo já havia sido formulada, em 1984, pelos movimentos populares locais, sob a denominação de "Conselhos Regionais de Participação Popular", encaminhada aos candidatos à eleição municipal de 1995 – e assumida pelo candidato Jarbas Vasconcellos (PMDB) – juntamente com a proposta do Fórum de Prezeis, a ser discutida mais adiante nesse texto. No entanto, os Conselhos Regionais não tinham ainda uma formulação muito clara e foram implementados, na primeira gestão de Jarbas (1985-1988), na forma do programa Prefeitura nos Bairros:

Dessa forma, o Prefeito nomeou uma pessoa ligada ao movimento popular para gerenciar um programa de participação popular que fundamentalmente consistia em possibilitar o relacionamento de lideranças populares com a Prefeitura na determinação de compromissos na área de serviços e investimentos que deveriam ser feitos nos bairros. Havia uma série de plenárias, onde os secretários iam até os bairros e, durante um dia – geralmente o sábado –, um conselho de moradores por bairro, representando o conjunto de moradores daquela região, daquele bairro, conversava com cada um dos secretários, individualmente, e acertava compromissos que a Prefeitura teria que assumir durante um certo período de tempo. (Soler, 1996, p. 29)

Esse relato mostra a pouca organicidade e institucionalidade dos processos. Em 1993, porém, após 4 anos de gestão pelo PFL, Jarbas volta ao poder, tendo como base de seu plano de governo o Programa Prefeitura nos Bairros (PPB). No PPB, que tem como objetivo principal a implantação do Orçamento Participativo, relacionam-se representantes do movimento dos moradores e das Secretarias e Empresas Municipais que executam os serviços de urbanização, manutenção e limpeza, educação e saúde. A fim de definir as ações prioritárias por Regiões Político-administrativas (RPA) e por microrregião, o PPB implantou o Orçamento Participativo em 1995, envolvendo a participação de delegados das 18 Microrregiões das 6 RPA. Foram instaladas, ainda, 4 plenárias sobre os Programas Setoriais de Trabalho e discussão com os Delegados de RPAs, representantes dos Conselhos Municipais, Universidades, ONGs e outros órgãos e entidades de classe públicas e privadas. O Fórum da Cidade do Recife foi instalado em 22 de maio de 1995 com a convocação de representantes da sociedade civil para discussão do Orçamento Municipal de 1996, com a finalidade de discutir e acompanhar a proposta e a execução do Orçamento Municipal, inclusive a parte de manutenção. Ressalte-se, porém, que esse órgão não tem caráter deliberativo. Essa implantação foi um resultado da articulação entre Seplam, Secretaria de Políticas Sociais e demais órgãos executores municipais, envolvendo os Conselhos Municipais.

O Orçamento Participativo da cidade do Recife representou apenas cerca de 9,94% do total de investimentos da prefeitura a serem executados em 1996 com receita interna. No campo das políticas habitacionais, foram definidas intervenções locais nos morros da cidade, com pavimentação, microdrenagem, construções de pontilhões, praças e infra-estruturas de serviços. As informações obtidas revelam, por um lado, a limitação dos recursos disponibilizados e, por outro, um certo conflito ou, pelo menos, desarticulação entre as iniciativas do PPB e o Fórum de Prezeis.

No caso de Belo Horizonte, no campo da política habitacional, o processo do Orçamento Participativo foi o principal mecanismo de participação. A partir de 96, além da estrutura do OP Regional, que continuou a decidir sobre investimentos em saneamento, infra-estrutura e urbanização, passou a existir também o OPH – Orçamento Participativo da Habitação – destinado   deliberação sobre os investimentos em construção de unidades habitacionais e lotes urbanizados, destinados aos núcleos do Movimento dos sem-casa.

Definiu-se, como critério geral, que, do montante de recursos ordinários do tesouro disponíveis para investimento no orçamento municipal, uma parte (em 94 correspondeu a U\$15 milhões – 5% da receita e 50% da capacidade de investimento da Prefeitura) fosse reservada para investimentos gerais na cidade e o restante fosse aplicado nas 9 regiões. Esta última distribuição da seguinte forma: 50% divididos igualmente entre as regiões e outros 50% segundo um  ndice de Qualidade de Vida Provisório, levando em consideração a população e a renda média em cada local, utilizando-se para isso os dados do Censo IBGE/91.

O processo de participação se dava a partir de rodadas de discussão realizadas em sub-regiões (bairros ou conjuntos de bairros), depois nas regionais, finalizando-se nos Fóruns Municipais de Prioridades Orçamentárias. Antes de participarem dos Fóruns Regionais de Prioridades Orçamentárias, os delegados participavam das Caravanas das Prioridades, que eram visitas, em companhia dos técnicos da Prefeitura, a todos os locais para onde haviam sido sugeridas obras pelas sub-regionais, com o intuito de que todos os delegados conhecessem todas as demandas e os problemas que estariam em discussão.

Nos Fóruns Regionais eram discutidas as prioridades levantadas nas sub-regiões e aprovados os Planos de Obras Regionais, contendo as prioridades de investimentos de cada região. A forma institucional de organização da população para a discussão do orçamento, além dos fóruns, eram as Comforças – Comissões Regionais de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo –, eleitas nos Fóruns Regionais, que teriam como competência discutir o andamento da execução orçamentária e a prestação de contas parcial, apresentada pela Administração, do cumprimento das prioridades estabelecidas, além de acompanhar a preparação da discussão popular do orçamento para o ano seguinte.

No OP/95, além dos fóruns regionais, tentou-se ampliar a discussão do OP para o âmbito das políticas setoriais com a realização dos Fóruns Setoriais – Meio Ambiente, Desenvolvimento Social, Educação, Saúde e Administração –, incorporando inclusive a discussão de despesas com pessoal e custeio. A experiência não foi bem-sucedida e não se desdobrou no ano seguinte. Cabe ressaltar o aproveitamento da dinâmica de mobilização gerada pela discussão do orçamento para a discussão de outros *issues*: ainda no OP/95, foi colocada em discussão a proposta em elaboração do Plano Diretor em dois níveis: com os membros das Comforças e nas segundas rodadas de assembleias regionais.

Para o OP/96, a grande mudança foi a realização do OPH – Orçamento Participativo da Habitação, que se realizou em paralelo com o OP Regional. No OP/96 foi também sugerida a criação da Comissão Municipal de Habitação, com representantes das Comforças e da Prefeitura. Entretanto, sua criação foi adiada para o OP/97. O OPH foi criado, por um lado, devido à grande participação, no OP/95, do Movimento dos sem-casa que, junto ao Conselho Municipal de Habitação, pressionou no sentido de que os recursos destinados à construção de casas e lotes urbanizados fossem, a partir de 96, discriminados e distribuídos em processo particular, inclusive pelo caráter diferenciado das reivindicações por moradia, cujo produto final tem apropriação de natureza não coletiva. As intervenções em vilas/favelas continuaram a ser discutidas nos OPs Regionais.

No OPH, que era coordenado pela Urbel, os núcleos do movimento sem-casa discutiam e deliberavam sobre a produção de novos assentamentos, critérios para priorização dos núcleos e o número de famílias a serem beneficiados a cada ano. O processo se dava da seguinte forma: numa primeira etapa o Conselho Municipal de Habitação definia o percentual de recursos a ser alocado por programa (unidades habitacionais e lotes urbanizados), por forma de gestão em cada programa (autogestão, co-gestão, gestão pública) e o número de famílias a serem beneficiadas. Na etapa seguinte, aconteciam duas rodadas de reuniões regionais preparatórias ao Fórum Municipal de Habitação. A primeira delas era dedicada a esclarecimentos e ao debate das deliberações e indicações do Conselho Municipal de Habitação; e na segunda eram aprovadas as propostas sobre critérios para priorização de núcleos/alocação dos recursos e eleitos os delegados ao Fórum Municipal de Habitação. Neste, definiam-se as prioridades de investimento do OPH e eram eleitos os membros da Comforça/habitação para o ano seguinte.

Durante os 4 anos de gestão, o OP permitiu à população discutir e deliberar sobre mais de 70% dos recursos destinados a novos investimentos principalmente em saneamento, infra-estrutura e urbanização e habitação, além de boa parte para educação e saúde.

Orçamento participativo regional
Belo Horizonte (1994-1996)

	OP/94	OP/95	OP/96	OP/97
Participantes	15.716	28.263	52.900	39.599
Delegados aos Fóruns Regionais	1.128	1.243	1.314	–
N� investimentos	171	166	90	100
Total recursos	15 milhões	18 milhões	27 milhões	27 milhões

Fonte: PMBH / Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal.

Orçamento participativo da habitação
Belo Horizonte (1994-1996)

	OPH/96	OPH/97
Núcleos representados	137	107
Delegados ao Fórum Municipal Habitação	388	286
Total de recursos destinados	6 milhões	7 milhões

Fonte: PMBH / Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal.

Uma das revelações do quadro acima   a queda da participação no ano de 1997. Segundo avaliação da Prefeitura, duas razões foram particularmente importantes para isso: a morosidade na execução dos programas de lotes urbanizados e unidades habitacionais e a dificuldade dos participantes do Movimento Sem-casa em entender o processo de execução.

Como conclusão desse primeiro item, fica claro que o caso de Porto Alegre se distancia dos demais em termos de estrutura organizativa, capacidade de mobilização e amplitude da agenda já que discute também os gastos de custeio. O caso de Belo Horizonte   interessante, embora não tão consistente, sendo significativa a dificuldade de se manterem as plenárias temáticas. Apresenta a singularidade do OP Habitação, articulando-se a outros programas e a outros fóruns de participação.

Recife apresenta também uma experiência significativa, embora não se tenham informações quantitativas sobre o grau de participação nos fóruns regionais e no fórum da cidade e o montante discutido seja limitado. Quanto às outras experiências – Diadema e Goiânia – são bastante limitadas no escopo e na eficácia. Uma primeira questão, a ser aprofundada em pesquisas posteriores,   a possibilidade de implementação de modelos preestabelecidos de OP, a partir da experiência porto-alegrense, desconsiderando especificidades locais e formatos organizativos mais característicos da cultura política local. Por outro lado, a análise evidencia que, como enfatiza Abers (1998, p. 71), com a criação de fóruns em que o processo de deliberação seja claro e em que sejam abertos canais

reais de decisão para o "cidadão comum", é possível reverter padrões e alcançar graus de mobilização avançados.

Experiências de participação ampliada: os conselhos de habitação

Segundo Azevedo e Prates (1991, p. 140), a participação ampliada tem ocorrido, principalmente, através de um formato institucional específico: os conselhos. A consagração nacional desse modelo pode ser comprovada com a sua ampla incorporação nas leis orgânicas municipais das grandes cidades brasileiras (Ribeiro, 1994) ou, ainda, pela sua importância nos programas de descentralização de políticas sociais empreendidos pelo governo federal desde meados da década de 80 (Arretche, 1999). No entanto, o formato institucional "conselho" pode ser usado de formas diversas, colocando-se, para a análise, como questões relevantes, a sua composição (quem participa?), os temas priorizados (médio prazo versus reivindicações conjunturais) e o caráter (deliberativo versus consultivo) (Azevedo e Prates, 1991, pp. 140-142).

A literatura das Ciências Sociais vem discutindo as temáticas dos conselhos desde meados da década de 80 (Gohn, 1987, 1988 e 1989; Jacobi, 1989 e Gondim, 1990). Ressalta-se, originalmente, a oposição entre "conselhos populares" e "conselhos comunitários". Segundo Gohn (1989, pp. 94 e 101)

Os conselhos populares [são] construídos pelos movimentos populares em suas relações de negociações com o poder público e os conselhos comunitários [são] criados pelo próprio poder público para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares. (...) Para alguns os Conselhos Populares seriam instrumentos para viabilizar projetos e propostas mais abrangentes, que apontem para uma nova sociedade. Para outros os CPs seriam formas novas de transformação da administração pública, a partir de uma nova filosofia administrativa, moderna, adaptada aos tempos onde o conflito social tem que encontrar arenas próprias de luta.

No campo habitacional, a experiência pioneira deu-se em Recife, com o Fórum do Prezeis. A principal referência para a trajetória desse Fórum foi o Projeto Teimosinho (1979/80). À época, a comunidade da favela Brasília Teimosa, apoiada por movimentos aglutinados em torno da Igreja, apresentou ao poder público uma proposta alternativa de urbanização, diante da ameaça de expulsão violenta, em função da valorização acelerada do local. O projeto previa regularização fundiária e urbanização da área e incluía padrões mínimos e máximos de tamanho de lote com o objetivo de assegurar a ocupação do solo pelas populações carentes.

O reconhecimento formal da existência de favelas na cidade viria mais tarde, em 1983, com a Lei de Uso e Ocupação do Solo⁵, que instituía as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) e as definia como

assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, existentes e consolidados, onde são estabelecidas normas urbanísticas especiais, no interesse social de promover a sua regularização jurídica e a sua integração na estrutura urbana. (Art. 14)

Entretanto, embora a Lei de Uso e Ocupação do Solo tivesse iniciado o processo com a criação de 27 Zeis, a regulamentac o do artigo 14 viria apenas com a promulgação da lei do Prezeis, sendo que as intervenções de urbanização em favela entre 1983 e 1987 foram feitas de forma pontual, sem nenhuma participação das populações das leis.

O projeto de lei do Prezeis foi elaborado por setores do movimento popular e pela Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife, sendo considerado uma experiência pioneira no país, reconhecendo o direito   moradia e avançando no reconhecimento da fun o social da propriedade. Antes, portanto, da promulgação da Constitui o Federal de 1988 e antes dos Planos Diretores que instituíram zonas e áreas de especial interesse social em todo o país na década de 90.

A Lei do Prezeis possibilitava que novas áreas pudessem ser transformadas em leis e institucionalizava a participa o popular na formula o e na execu o dos projetos de urbaniza o e regulariza o fundiária, a partir da institui o de 2 canais de participa o popular:

- As Comissões de Urbaniza o e Legaliza o da Posse da Terra (Comuls), de caráter local, responsáveis pela formula o, implementa o e fiscaliza o dos projetos de urbaniza o e regulariza o fundiária a serem desenvolvidos em cada  rea Zeis.
- O Fórum do Prezeis, um espaço de articula o política e defini es do conjunto de Zeis e da rela o destas com a cidade como um todo.

Embora o estatuto do Prezeis como um dos instrumentos legais de política urbana tenha sido reconhecido em 1990 pela Lei Orgânica do Município do Recife e em 1991 pelo Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife, na gestão do Prefeito Joaquim Francisco (PFL, 1989-1992) pouco foi feito e encaminhado através do Prezeis, tendo sido na gestão em exame de Jarbas Vasconcelos (93-96) que se retoma e se reavalia todo o processo.

Por falta de recursos para uma política habitacional mais ampla, envolvendo programas específicos de constru o de habita o popular, o Plano de Regulariza o das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) poderia ter se tornado o principal canal de uma gestão com participa o das comunidades e das entidades de assessoria aos movimentos populares. No entanto, para Araújo (1996)⁶, o Prezeis não representou de fato uma alternativa de política habitacional mais ampla, já que teria ficado "diluido" dentro da estrutura da Prefeitura, sem representar uma orienta o geral para a política

habitacional. O volume de recursos investidos através do Prezeis é reduzido: no ano de 1996, por exemplo, obteve apenas R\$1.760.000,00 do Fundo Municipal do Prezeis e R\$2.575.000,00 de outras rubricas, totalizando R\$4.335.000,00, para execução dos processos de regularização urbanística e fundiária. Para 1997, o Orçamento Municipal previa R\$4.534.000,00 destinado ao Fundo do Prezeis.

De acordo com Valéria Rangel⁷, da URB-Recife, a gestão de Joaquim Francisco (1989-1992) não era favorável ao Prezeis e o Fórum foi se consolidando mais como espaço de resistência política do movimento popular. Nesse período, o Fórum do Prezeis, continuava a se reunir, ainda que sem a participação do órgão municipal coordenador do processo, a URB-Recife. A intervenção nas Zeis era pouca, não tendo sido criada nessa gestão, nenhuma nova.

A experiência dos 6 anos do processo de gestão do Prezeis e a adequação da lei à realidade são avaliadas no "Seminário de Avaliação do Prezeis" organizado pela Prefeitura em 1993, no qual são formados grupos de trabalho com representação de todos os segmentos para iniciar o processo de revisão da lei. A partir de então as discussões políticas e administrativas redinamizam o processo, criando na estrutura do órgão gestor do processo (URB-Recife) uma equipe social para coordenar toda a estrutura do Prezeis e uma equipe urbanística para elaborar planos de melhorias físicas e normas de uso e ocupação do solo para as Zeis.

É priorizada a transformação de novas áreas em Zeis e a regularização urbanística e fundiária das áreas pobres nas áreas que já são Zeis (prioridade para obras de infraestrutura), assim como regulamentado o Fundo do Prezeis, em agosto de 1993, para o qual o Prefeito assume o compromisso político de repassar mensalmente 1,2 % da arrecadação tributária municipal. Concluído o processo, a nova Lei o Fórum do Prezeis é sancionada em 1995, tornando o Fórum do Prezeis deliberativo e responsável pela gestão dos recursos do fundo.

A nova estrutura para gestão do Prezeis estabelecida compreende 3 instâncias básicas, as Comuls, o Fórum do Prezeis e as Câmaras Técnicas. As Comuls são espaços para discussão e deliberação sobre projetos de urbanização e regularização jurídica em cada Zeis. Cada Comul é composta por 2 representantes da comunidade eleitos por voto direto com supervisão do processo pela Coordenação do Fórum do Prezeis, 2 representantes do poder público e 1 representante das entidades de assessoria (ONGs) à comunidade das Zeis. O Fórum Permanente do Prezeis: é o espaço institucional de articulação política, deliberação e gerenciamento dos recursos do Fundo do Prezeis. Tem a seguinte composição: 2 representantes de cada Zeis com Comul instalada; 1 representante de cada Zeis sem Comul instalada; 1 representante de cada ONG que acompanha o Prezeis; 4 representantes das entidades gerais do movimento popular; 2 representantes de entidades de pesquisa; 2 representantes de entidades profissionais; 1 representante da Câmara Municipal; 6 representantes da URB-Recife, sendo 1 deles da sua presidência;

1 representante da Secretaria de Políticas Sociais; 1 representante da SEPLAM; 1 representante da Secretaria de Finanças; 1 representante da Secretaria de Assuntos Jurídicos e Administrativos; 1 representante da COHAB-PE.

Além das 3 instâncias básicas, existe também a *Câmara de Urbaniza o, Legaliza o e Orçamento*: instituída na revisão da Lei do Prezeis, como uma instância consultiva e de caráter técnico. Funciona como um grupo de trabalho em que são sistematizadas e desenvolvidas proposi es a serem encaminhadas   assembleia. A Câmara subsidia o Fórum do Prezeis nos seus temas específicos e   composta por 2 representantes do poder público, 2 representantes das ONGs de assessoria e 2 representantes das comunidades.

O Fórum conta ainda com uma *Coordena o* responsável pelas plenárias e que representa, divulga e acompanha o funcionamento das Câmaras e monitora o processo de escolha dos representantes das comunidades para as Comuls. A coordena o   composta por 3 representantes do segmento popular, 1 representante do poder público e 1 representante da ONG de assessoria.

Segundo Araújo e Costa (1995, p. 49) um dos grandes desafios do Prezeis, desde a sua implanta o, foi a "necessidade de superar a baixa capacita o técnica das lideranças populares relativa aos processos de urbaniza o e regulariza o fundiária". As lideranças em geral teriam uma visão localizada, em detrimento de uma visão mais geral da cidade, sendo que até o final de 1995 a "representa o das comunidades no Fórum e nas Comuls esteve restrita aos dirigentes de entidades de moradores que solicitam a transforma o da área em Zeis". Com a nova estrutura do Prezeis aprovada pela nova lei e a aprova o da Lei do Fundo Municipal do Prezeis, o conhecimento técnico das lideranças populares teria se ampliado e contribuído para superar a visão pontual, uma vez que a utiliza o dos recursos financeiros   definida a partir do estabelecimento de critérios estabelecidos coletivamente.

Para Valéria Rangel⁹, da URB-Recife, no momento em que "regulamentamos e passamos a administrar o Fundo com dinheiro, o Fórum foi mudando o caráter e passou-se a ter também uma discussão técnica das prioridades". As Comuls davam o indicativo das prioridades para cada área, isso era colocado em plenária no Fórum e avaliado em fun o de um critério de obras prioritárias (drenagem, sistema viário e saneamento), votado e deliberado.

Como questões relevantes do caso de Recife, ficam: a questão da história e da cultura política locais como ponto de referência para a cria o de mecanismos de participa o; a importância da institucionaliza o de processos participativos, mesmo em conjunturas adversas; o conflito entre esse formato organizativo e o PPB, descrito anteriormente, levando a uma superposi o de instâncias de participa o e ao enfraquecimento relativo do Prezeis. Cabe ressaltar, ainda, o papel das assessorias técnicas (ONGs), que, nesse caso, ganham assento nos fóruns deliberativos, em igualdade com o movimento popular.

No caso de Belo Horizonte, verifica-se, além do OPH, a importância do Conselho Municipal de Habitação. A política habitacional é exercida através do *Sistema Municipal de Habitação*, composto de 3 partes articuladas: a Urbel – Companhia Urbanizadora de BH – que, como órgão gestor e operador do sistema, propõe e executa políticas, planos, programas e normas; o Conselho Municipal de Habitação –CMH –, enquanto órgão deliberativo/curador, que discute e aprova propostas de políticas, planos, programas e normas propostos pela Urbel; e o Fundo Municipal de Habitação Popular – FMHP, a quem caberia financiar as políticas, planos, programas e normas para a Urbel executar.

Em janeiro de 94, é aprovada a lei que cria o CMH, com as principais atribuições de aprovar a política habitacional, formular e fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundo. Ele se constitui por entidades do movimento popular, sindical, universidades, entidades de classe, empresariais e pelo Executivo e o Legislativo. O CMH é o órgão da administração do município com caráter deliberativo acerca das políticas, planos e programas para produção de moradia e curadoria dos recursos a serem aplicados, definindo a distribuição da verba destinada à habitação pelos diversos programas. Criado em jan/94, o Conselho tem a competência de: analisar, discutir e aprovar: a) os objetivos, as diretrizes e prioridades da Política Municipal de Habitação; b) a política de captação e aplicação de recursos para a produção de moradias; c) os planos anuais e plurianuais de ação e metas; d) os planos anuais e plurianuais de captação e aplicação de recursos; e) a liberação de recursos para os programas decorrentes do Plano de Ação e Metas, e também acompanhar e avaliar a gestão econômica e financeira dos recursos e a execução dos programas, projetos e ações, cabendo-lhe a suspensão de desembolsos, caso constatarem irregularidades.

Na composição do Conselho estão previstos 20 membros titulares e 20 suplentes assim divididos: 6 representantes de entidades populares, sendo 5 de entidades gerais do movimento popular de moradias e um de central sindical ou de sindicato de trabalhadores; 2 de entidades vinculadas à produção de moradia, sendo um de entidade empresarial e um de entidade de ensino superior; 2 representantes do Poder Legislativo indicados pela Câmara Municipal; 9 do Poder Executivo, sendo: a) o diretor-presidente da Urbel; b) o Secretário Municipal de Planejamento e 7 indicados pelo Executivo; um membro escolhido pelo Executivo em listas tríplices apresentadas por entidades de profissionais liberais relacionadas com o setor.

Os membros representantes da sociedade civil serão eleitos por seus pares, em plenária aberta, especificada para esse fim, convocada pelo Conselho. Nessas plenárias poderão votar e indicar candidatos as associações, movimentos populares, sindicatos, entidades patronais e de profissionais liberais devidamente cadastrados na Urbel.

Foi necessário um ano de atividades para que, em dezembro de 94, o Conselho Municipal de Habitação, depois de longo processo de discussão, finalmente aprovasse sua resolução n. II, relativa à *Política Habitacional para o Município de BH*, quase dois

anos após o início da gestão. Em 8/2/96, o Conselho Municipal de Habita o cria a *Política de Financiamento e Subsídio para Programas de Habita o Popular*, estabelecendo normas para o financiamento e concessão de subsídios aos beneficiários dos programas habitacionais desenvolvidos com recursos do Fundo Municipal de Habita o Popular. Constam desta política habitacional definida na resolu o do Conselho: princípios; diretrizes gerais; diretrizes metodológicas; linhas de atua o e programas; popula o beneficiária; defini o de formas de gestão; diretrizes quanto a plano de financiamento e política de subsídios; também quanto   fonte de recursos; diretrizes para a regulariza o fundiária.

Em BH, a atua o do Conselho aparece de forma complementar   do orçamento participativo, estabelecendo-se uma divisão de competências e de atribui es entre as diversas instâncias de participa o. Cabe ressaltar, aqui, o problema dos ritmos longos da participa o, o que   argumento freqüentemente apresentado pelos defensores da eficácia/eficiência da a o governamental. Todavia, esse fato deve ser analisado   luz da conjuntura específica, ou seja, trata-se de um município que institui um leque diversificado de a es na área habitacional, o que não era originalmente de sua competência. A cria o de sistemas institucionais e administrativos para o desenvolvimento de políticas públicas em administra es novas   conhecida na literatura, ficando a questão da participa o como um complicador a mais.

O caso de Diadema parece ser aquele no qual o conselho teve papel significativo e adquiriu maior eficiência. O Governo assume em 1993 com a meta de construir uma política habitacional democrática para o município, tendo como objetivos mais gerais: a implanta o de mecanismos de controle social e de co-gestão; o estímulo e o fortalecimento da autonomia das organiza es populares e a sua integra o   política de desenvolvimento urbano, buscando garantir a fun o social da terra e da cidade.

No primeiro ano de governo foi realizado o *1  Encontro de Habita o* com o objetivo de reunir a nova equipe que assumiu a Secretaria de Habita o, os parlamentares e os movimentos de moradia da cidade para discutir as bases da política habitacional e urbana da nova administra o. Participa o ampla com cerca de 800 pessoas de núcleos habitacionais, lideranças de movimentos populares e representantes do movimento sindical. Ainda em 93, d -se o processo de discussão do novo Plano Diretor da cidade. São realizadas reuniões em cerca de 40 núcleos habitacionais para discussão do seu conteúdo, quando são acrescidas e consolidadas as propostas para elabora o do PD, principalmente no que se refere ao acesso   terra através das AEl. Ficou aprovado que 3% das terras vazias utilizáveis do município seriam para esta finalidade. A aprova o do plano só se deu com a pressão organizada dos movimentos sobre a Câmara de Vereadores.

No final de 94 começou a ser implementada a proposta de Orçamento Participativo para o conjunto da administra o. A Secretaria de Habita o, entretanto, já discutia seu orçamento com a popula o desde o primeiro ano de governo: primeiramente o plano

de investimentos era apresentado e discutido com o Conselho Deliberativo do Fumapis – Fundo de Apoio à Habitação de Interesse Social – e depois com a população em assembleias regionais. A participação da sociedade é associada à deliberação sobre a distribuição de recursos que, no caso da habitação, estão associados ao Fumapis, uma entidade sem personalidade jurídica, criada em 11/9/90, através da Lei n. 1.093, constituindo-se por uma conta especial. O Fumapis centraliza todos os recursos distribuídos para a habitação, e o seu Conselho Deliberativo decide sobre a totalidade das aplicações.

A gestão da política habitacional do município de Diadema tem como suporte legal e espaço político junto à sociedade o Conselho Municipal de Habitação, que gerencia o Fumapis.⁹

O Conselho é composto por 11 membros, a saber: como membros natos, o Secretário de Habitação e Desenvolvimento Urbano (presidente) e o diretor do Departamento de Habitação (secretário executivo); um conselheiro indicado pelo titular da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano; um conselheiro indicado pelos funcionários da Diretoria de Habitação; um conselheiro indicado pelo titular da Secretaria de Finanças; 5 conselheiros escolhidos através de eleição direta pelos usuários de núcleos habitacionais e movimentos de moradia – um para cada uma das 4 regiões, e aquele mais votado dentre todos; um representante da Câmara de Vereadores.

Compete ao Conselho: aprovar as diretrizes e normas para a gestão do Fundo; deliberar sobre a aplicação dos seus recursos; fiscalizar e acompanhar a aplicação dos recursos; propor medidas de aprimoramento e desempenho do Fundo, entre outras atribuições. O Conselho estabeleceu as normas gerais para o desenvolvimento das políticas habitacionais locais e a discussão sobre o programa de aplicação era feita regionalmente e então aprovado no CMH.

O município do Rio de Janeiro apresentou uma experiência que conseguiu ultrapassar diversas administrações com ambientes políticos distintos, com o Núcleo de Regularização de Loteamentos. Essa experiência se inicia no primeiro governo Brizola (1982-1986) com a criação do Núcleo no âmbito da Procuradoria Geral do Estado. Cabe ressaltar que havia um forte movimento popular que reunia os moradores de loteamentos irregulares, principalmente da Zona Oeste da cidade (Lago, 1990) e que foi um dos interlocutores importantes do governo estadual e da Procuradoria na criação do Núcleo.

Sob a coordenação do Procurador, criou-se, em abril de 1984, um grupo de trabalho integrado inicialmente por representantes da Procuradoria (PGE), da Secretaria Municipal de Obras Públicas (SMO), da Federação de Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (Famerj) e da Secretaria Estadual de Trabalho e Habitação (SETH). Em outubro desse mesmo ano o Núcleo foi ampliado com a participação do Núcleo de Assistência Judiciária da Secretaria de Estado de Justiça e Interior, através de um Defensor Público, e do Ministério Público, através de um Procurador Público. Mais tarde o Iplanrio e a Cedae passaram a integrar oficialmente o Núcleo.

Os trabalhos do Núcleo contavam sempre com a participa o de representa es de moradores de loteamentos irregulares ou clandestinos que apresentavam denúncia sobre a situa o dos loteamentos em que residiam. Acolhida a denúncia, com base em documentos ou provas arroladas, o processo relativo ao loteamento era requisitado   SMO (quando existia), para que fossem analisadas as irregularidades jurídicas e técnicas, após o que o loteamento em questão passava a integrar a lista de casos do Núcleo.

Com bases nessas informa es, os procuradores estudavam as medidas judiciais cabíveis, sendo a mais comum a suspensão dos pagamentos aos loteadores, com base no art. 38 da lei 6.766, decisão tomada pelos moradores do loteamento em Assembléia Geral. O valor correspondente às mensalidades passava então a ser objeto de depósito judicial. A Defensoria Pública agia na defesa dos interesses de moradores que não dispunham de comprovantes de compra e que eram sujeitos   expulsão da  rea. Quando cabível, a Procuradoria instaurava processo criminal, com base no art. 50 da lei 6.766, tendo movido seis a es contra loteadores.

Após essas providências iniciais, o Iplanrio fazia o diagnóstico dos loteamentos com descri o da situa o jurídica da área, dados relativos ao parcelamento do terreno e disponibilidade de infra-estrutura, com indica o das obras necessárias. O diagnóstico   então encaminhado pela Procuradoria   SMO e   Cedae para a execu o das obras de suas competências (drenagem, pavimenta o e ilumina o pública – SMO – e água e esgoto – Cedae). Em muitos casos o município poderia ser ressarcido dos recursos despendidos para a implanta o das obras através dos recursos depositados em juízo pelos moradores.

A experiência do Núcleo representou um considerável avanço no tratamento da questão da irregularidade, principalmente pelo modelo institucional adotado, que combina a a o no plano jurídico às iniciativas do Executivo, combinando ainda instâncias de ordem estadual e municipal. Após 1986, com a mudança de orienta o política do governo estadual, o Núcleo foi assumido pela Procuradoria Municipal do Município do Rio de Janeiro por algum tempo, passando em 1995   responsabilidade do Executivo municipal. Com isso sua eficácia se reduziu muito, perdendo em capacidade institucional de a o. O Núcleo de Regulariza o de Loteamentos continua a existir, hoje, como uma das atribui es da Secretaria Municipal de Habita o, sob a coordena o de um de seus técnicos. Sua composi o paritária, regulada pelo decreto 10.982, de 24/4/92, prevê a participa o de representantes do Movimento de Moradores de Loteamentos da Cidade do Rio de Janeiro e da Gerência do Programa de Regulariza o, representada pelos seguintes  rg os: Secretaria Municipal de Habita o; Secretaria Municipal de Urbanismo; Secretaria Municipal de Obras; Secretaria Municipal de Fazenda; Empresa Municipal de Energia; Procuradoria Geral do Município; Light; Defensoria Pública e Companhia Estadual de águas e Esgotos (Cedae).

Inicialmente o Núcleo se reunia mensalmente, chegando a fazer reuniões quinzenais à época da definição do Programa de Regularização. No final de 1996 as reuniões eram de 2 em 2 meses. Segundo entrevista com um técnico da Secretaria, a priorização é feita pelos moradores passando pelos crivos técnicos. Segundo Relatório de Atividades do Núcleo de Regularização, houve uma recuperação, durante o ano de 1996, da confiança dos moradores no Núcleo a partir da criação da SMH, da reabertura de inscrições no Núcleo e da volta da Cedae e da Light. Segundo o documento, em 1996, o número de participantes das reuniões do Núcleo passa de menos de 50 no final de fevereiro para mais de 300 em novembro. Cabe ressaltar que a postura geral do governo Cesar Maia não é propícia à participação popular e que o tema da regularização de loteamentos foi deixado em segundo plano em relação ao Programa Favela-Bairro, carro-chefe da sua política habitacional e cujo formato participativo era claramente "restrito".¹⁰

Dos 51 parcelamentos regularizados até o final de 1996 pelo Núcleo de Regularização (35 loteamentos e 15 vilas), 10 foram feitos com recursos do Proap-Rio, em sua primeira fase. Até novembro de 1996, tiveram início obras em 8 loteamentos (inclusive os 3 maiores) envolvendo 20.000 lotes. Os primeiros aceites de obras nos loteamentos datam de março de 94.

De maneira geral, pode-se afirmar que, contrariamente aos objetivos iniciais, o trabalho do Núcleo não tem enfatizado a regularização jurídica da propriedade da terra, mas sim as obras de infra-estruturas. A parte relativa ao judiciário tem ficado a cargo da Defensoria Pública, que não dispõe de recursos para dar conta da quantidade de processos em curso, tendo entregue, entre 1991 e 1994, apenas 350 títulos de lotes, em 7 loteamentos. Da mesma forma, as ações judiciais contra os loteadores também têm um ritmo extremamente lento, sendo de responsabilidade exclusiva da Procuradoria do Município, existindo, até o ano de 1996, 300 loteamentos à espera de notificação, cujo encaminhamento era obstaculizado pela falta de estrutura da Procuradoria.

Nesse caso nota-se um certo esvaziamento da dinâmica participativa, a partir do baixo volume de recursos, da pouca prioridade que vai sendo conferida à temática da regularização nas sucessivas administrações e, não menos importante, do fato de a participação popular não ter sido um componente fundamental da gestão do prefeito Cesar Maia (PMDB). Nesse sentido, a institucionalidade do Núcleo parece ter pouca importância para a sua efetividade política.

Segundo nosso levantamento, Belo Horizonte e Diadema seriam os casos em que os Conselhos de Habitação teriam uma função mais abrangente, definindo as diretrizes da política habitacional e também definindo e acompanhando as aplicações dos recursos. O caso do Rio de Janeiro seria mais restrito, tanto na abrangência (um programa) quanto no caráter das deliberações. Os outros casos mostram menor implicação dos conselhos na definição das políticas.

A análise da experiência de São Paulo mostra como a existência de conselhos institucionalizados diz pouco se não se considera a capacidade da administra o em dominar a sua composi o. O Conselho do Fundo Municipal de Habita o do município de São Paulo   composto, segundo o art. 12, da Lei 11.632/94, pelo Secretário Municipal de Habita o e Desenvolvimento Urbano (presidente); pelo Secretário Municipal de Planejamento; pelo Secretário Municipal de Finanças; pelo Secretário Municipal de Vias Públicas; pelo Presidente da Cohab-SP; por um representante da Câmara Brasileira da Indústria da Constru o – CEIC; por 2 representantes de organiza es comunitárias pr moradia; por um representante das entidades religiosas; por um representante de universidades vinculadas   produ o habitacional. Segundo o parágrafo 32 da mesma lei,

Os segmentos da Comunidade (...) serão previamente cadastrados na SEHAB (Secretaria Municipal de Habita o) e terão suas representa es no Conselho indicadas por sorteio público, vedado o exercício de mandatos consecutivos por uma mesma organiza o ou entidade.

Trata-se, nesse caso, de um fórum governamental, em que a participa o popular   obviamente restrita. Cabe ressaltar que esse Conselho tem atribui es importantes, como estabelecer as diretrizes e os programas de aloca o dos recursos do Fundo; acompanhar e avaliar os ganhos sociais e desempenho dos programas e projetos aprovados; aprovar anualmente o orçamento do Fundo; etc.

Outras experiências dizem respeito aos conselhos gestores de fundos habitacionais. Em Caxias do Sul, a Secretaria Municipal de Habita o era responsável pela gestão da política habitacional, incluindo a administra o do Fundo da Casa Popular. Segundo informa es dos técnicos entrevistados, a sociedade participava na gestão através do Conselho Municipal de Habita o, do Cooperativismo Habitacional, das reuniões e assembleias gerais das cooperativas habitacionais e dos grupos de mutirões, nos quais são tomadas decisões quanto ao projeto urbanístico e arquitet nico. O Conselho de Habita o, segundo as informa es dos técnicos, "tem uma atua o ainda muito pequena, cabendo ao Conselho do Plano Diretor, de caráter técnico, formado por várias entidades, analisar as propostas de habita o". Essa afirma o denota, talvez, um certo preconceito quanto   participa o popular, mas o que ressalta da análise do caso   a desarticula o entre a instância mais ampliada de discussão – o conselho – e os mutirões. Em Fortaleza, o Conselho Municipal de Habita o Popular – Comhap, tinha sido aprovado em meados de 1996, o que não permitia uma avalia o de sua atua o. Cabe ressaltar que se tratava de um órgão consultivo, com a fun o de definir as diretrizes da política habitacional e ainda de gerir o Banco de Terras.

Também Ribeirão Preto dispõe de um Conselho de Moradia Popular, criado em 1993, gestor do Fundo Pr -Moradia, que recebe 2,5% do orçamento do Município. A atua o do conselho, embora importante, não parece ter afetado as grandes decisões na área de habita o e não se articulava com outras formas de participa o, em nível local.

Conclusões

A análise acima procurou avaliar as experiências de participação em programas habitacionais, desenvolvidas em 10 grandes cidades brasileiras, à luz das grandes questões que orientaram o debate acadêmico e político recente. O desenvolvimento da análise partiu da tipologia proposta por Azevedo e Prates (1991) entre processos "ampliados" ou "restritos" de participação. Para melhor dar conta da variedade de situações encontrada, esses 2 tipos foram subdivididos, compondo 5 subtipos, a partir dos quais se classificaram as informações.

Uma primeira conclusão é que existe uma forte disseminação da participação popular em programas habitacionais municipais, mesmo considerando-se a diversidade partidária. Todavia essa situação se modifica quando se analisam os resultados a partir da tipologia proposta. Verifica-se, então, uma concentração mais fraca de formas ampliadas de participação entre os partidos de corte mais populista ou clientelista e mais forte em partidos mais "progressistas", principalmente (mas não exclusivamente) nas administrações do Partido dos Trabalhadores.

Verificando-se, no entanto, as formas reais de funcionamento desses formatos institucionais, observou-se forte diversidade na eficácia e na abrangência real de processos participativos. Em vários casos, a maior organicidade da participação aparece intimamente ligada ao estágio anterior de mobilização e organização dos movimentos populares.

Todavia, em relação à tese de Putnam, a análise verificou que a organicidade da participação não depende apenas da força e das características do movimento, incorporando importantes aspectos ligados à estrutura institucional. Entende-se, assim, seguindo Abers (1997, 1998), que as experiências aqui relatadas se apresentam na confluência de movimentos organizativos fortes e com tradição de lutas, presentes em várias das cidades analisadas e também, como janelas de oportunidades estabelecidas pelas administrações municipais, ao tomarem a questão da "democracia direta" como um de seus pontos de honra.

Se, por um lado, se a participação eficaz se ancora em uma alta densidade de "capital social" local, as experiências mais significativas revelam que a atuação do poder público não é "neutra" em relação às formas de organização popular. Da mesma forma, se os formatos institucionais de participação respeitam as formas de organização popular, como no processo de regionalização do orçamento participativo, a "universalização" da participação pode levar a um redirecionamento ou a uma reconfiguração da organização popular.

Outro ponto relevante – e que nos leva a relativizar a tipologia proposta – é que, em vários casos, verifica-se que os formatos institucionais adotados articulam processos e instâncias diferenciadas, do macro ao micro, de forma mais ou menos orgânica. O

orçamento participativo de Porto Alegre aparece, assim, como um formato que não pode ser caracterizado apenas como ampliado – no sentido da abrangência dos *issues* e da escala das deliberações – já que sua estrutura combina níveis e momentos diferenciados de participa o, dos bairros às regionais, dessas às plenárias temáticas, até ao Conselho de Orçamento. Outras experiências, embora menos abrangentes ou menos articuladas, como Diadema e Belo Horizonte, também apresentam essa característica, enquanto em Recife, o Prezeis apresenta duas instâncias, uma global (o Fórum do Prezeis) e outra local (as Comuls), integradas. Pode-se supor que o avanço e o amadurecimento das experiências vieram a superar a classifica o proposta, formulada em um momento em que o horizonte da participa o era o de casos isolados. Nesse sentido, em termos do quadro analítico, deve-se pensar, além do caráter da participa o (ampliada ou restrita), a existência e as condi es de funcionamento de "sistemas de participa o" envolvendo escalas, *issues* e composi es diversificadas. A existência das instâncias, em escalas diferenciadas deve ser complementada com urna avalia o da sua integra o e coerência.

Nesse sentido, a análise mostra que nem sempre a superposi o de níveis de participa o funciona organizadamente, como sistema. O caso de Recife, por exemplo, revela uma certa ambigüidade e conflito de atribui es entre o Fórum do Prezeis e o Programa Prefeitura nos Bairros.

Quanto aos conselhos, as experiências que tiveram maior abrangência foram aquelas em que se associou, na formula o da agenda, a defini o de macrodiretrizes políticas com o controle da opera o de recursos. Nesse sentido, os conselhos que foram apenas gestores de fundos revelaram-se menos significativos, como em Caxias do Sul, Ribeirão Preto ou Fortaleza.

Finalizando, ressalte-se o importante papel desempenhado pelas assessorias (ONGs) nos processos participativos, destacando-se o Prezeis, no Recife, em que as entidades têm assento no Conselho. Esse novo papel traz um conjunto de questões relevantes, principalmente quanto   legitimidade e representatividade desses agentes sociais e políticos, para terem assentos em fóruns participativos e deliberativos.

Trata-se de um conjunto de questões não respondidas, cabendo aprofundar a reflexão, mas sendo importante, acima de tudo, a contínua amplia o e diversifica o do já rico conjunto de experiências acumulado no Brasil, nos últimos anos.

Adauto Lúcio Cardoso
Professor IPPUR/UFRJ.

Cleber Lago do Valle
Pesquisador do IPPUR/UFRJ

Notas

1. O trabalho tem como base a pesquisa "Municipalização das Políticas Habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996)", desenvolvida pelo Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal. A pesquisa foi desenvolvida com base em visitas ao local, entrevistas com técnicos das prefeituras e análise de documentos oficiais.
2. O conjunto de municípios escolhido para os estudos de caso incluía, ainda, Belém, Niterói e Curitiba. Esses não foram analisados no presente trabalho por não apresentarem exemplos significativos de participação, no que tange à política habitacional especificamente.
3. Informações mais atualizadas mostram que a média de participantes ampliou-se nos anos subsequentes, chegando a 14.776 em 1999.
4. Não cabe aqui detalhar o processo porto-alegrense, já amplamente descrito pela literatura, ressaltando-se Fedozzi (1997), Menegat (1995), Abers (1998); Abers (1997); Gonzales (1997), entre outros.
5. Lei de Uso e Ocupação do Solo - Lei n. 14.511, de 17 de janeiro de 1983.
6. Entrevista concedida por Adelmo Araújo (Fase) em 1996.
7. Entrevista concedida por Valéria Rangel em 1996.
8. Entrevista concedida em 1996.
9. Entrevista com Jorge Hereda, Secretário da Habitação.
10. Essa conjuntura sofreu mudança significativa na gestão subsequente (Luis Paulo Conde - PFL, no que diz respeito à importância da regularização de loteamentos, tendo em vista a liberação de recursos do BID para esse programa.

Bibliografia

- ABERS, R. (1997). *Inventando a participação popular: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RS*. In: VII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Recife, UFPE.
- _____ (1998). Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. *Cadernos IPPUR*, v. 12, n. 1, pp. 47-79.
- ALMEIDA, M. H. T. de (1995). Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 28, pp. 88-108.
- ANDRADE, L. A. G. de e AZEVEDO, S. de (1982). *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação*. Rio de Janeiro, Zahar.
- ARAÚJO, A. e COSTA, F. (1995). *Recife: desafios da participação popular no Prezeis*. Proposta v. 24, n. 67, Fase, pp. 48-50.
- ARRETCHE, M. (1996). A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem? *Espaço e Debates* v. 16, n. 39, pp. 75-86.

- ARRETCHE, M. (1999). Políticas sociais no Brasil: descentraliza o em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* v. 14, n. 40, pp. 113-141.
- AZEVEDO, S. de (1981). *A autoconstru o como base de uma política habitacional: alternativa ou mito?* In: V ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Friburgo.
- _____ (1993). *Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90*. XVII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Caxambu – MG.
- _____ (1996). "A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90". In: RIBEIRO, L. C. de Q. e AZEVEDO, S. de. *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habita o   reforma urbana*. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ, pp. 73-101.
- AZEVEDO, S. de e GUIA, V. R. de M. (1988). *A gestão do transporte na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. In: XXII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Caxambu - MG.
- AZEVEDO, S. de e PRATES, A. A. P. (1991). Planejamento participativo, movimentos sociais e a o coletiva. *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo, V rtice, Revista dos Tribunais, pp. 122-152.
- BONDUCKI, N. G. (1991). *Reconstruindo utopias perdidas: os mutirões autogestionários de São Paulo*. In: IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Salvador, UFBA, pp. 113-120.
- FEDOZZI, L. (1997). *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre, Tomo Editorial.
- FILIPPI JUNIOR, J. de (1996). A experiência da Prefeitura de Diadema (PT). *Prefeituras do povo e para o povo*. I. LESBAUPIN. Rio de Janeiro, Edi es Loyola.
- FIORI, J. e RAMIREZ, R. (1987). Notes for a comparative research on self-help housing policies in Latin America. *IEI/UFRJ – Texto para discussão*, (117).
- GOHN, M. de G. (1987). *Luta pela moradia popular em São Paulo*. In: XII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Campos do Jordão.
- _____ (1988). Movimentos sociais urbanos populares e a constru o do espaço urbano. Campinas, Unicamp. (Mimeo.)
- _____ (1989). *Conselhos populares na gestão da coisa pública*. In: SEMINÁRIO PLANO DIRETOR MUNICIPAL. São Paulo, SP, pp. 94-103.
- GONZALES, R. S. (1997). *Política municipal, participa o popular e legitima o: uma análise do papel político do orçamento participativo*. In: VII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Recife, UFPE, pp. 1709-1720.
- JACOBI, P. (1985). Movimentos sociais urbanos e a crise: da explo s o social   participa o social aut noma. In: SEMINÁRIO CLACSO. Rio de Janeiro - RJ.
- _____ (1988). *Movimentos reivindicatórios urbanos, Estado e cultura política: reflexões em torno da a o coletiva e dos seus efeitos político-institucionais no Brasil*. In: XII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS.  guas de São Pedro - SP.
- _____ (1989). Descentraliza o administrativa e participa o dos cidadãos: apontamentos para o debate. Cedec.
- LAGO, L. C. de (1990). *O movimento de loteamentos no Rio de Janeiro*. Disserta o de Mestrado IPPUR. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

- LEAL, S. R. (1995). "Modelos de descentralização política na gestão local: os novos formatos na década de 90". In: MELO, N. L. e LEAL, S. R. *Relação público-privado: do local ao global*. Recife, UFPE, pp. 87-126.
- LIMA, G. (1996). A experiência da prefeitura de Porto Alegre (PT). *Prefeituras do povo e para o povo*. I. LESBAUPIN. Rio de Janeiro, Edições Loyola, pp. 121-132.
- LIMONAD, E. (1984). A trajetória da participação social: sua elaboração teórica e apropriação prática. Dissertação de Mestrado IPPUR. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- MARICATO, E. (1995). *Habitação e as políticas fundiária, urbana e ambiental: diagnóstico e recomendações*. In: SEMINÁRIO NACIONAL PREPARATÓRIO PARA A HABITAT II. Rio de Janeiro, Ministério das Relações Exteriores.
- MARTINS, M. L. R. (1997). *São Paulo: movimentos populares urbanos e o direito à cidade*. São Paulo, Fase.
- MENEGAT, E. M. (1995). *Coragem de mudar: fios condutores da participação popular na gestão urbana em Porto Alegre*. Dissertação de Mestrado IPPUR. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- NUNES DE SOUZA, M. J. (1990). A questão urbana na Assembléia Nacional Constituinte. Dissertação de Mestrado IPPUR. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- NUNES, E. (1997). *A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Brasília, Enap.
- PRADILLA, E. (1976). Notas acerca del "Problema de la Vivienda". *Ideologia y Sociedad*, 16, pp. 70-107.
- PUTNAM, R. (1996). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- REINACH, H. (1985). Projeto Vila Nova Cachoeirinha: construção habitacional por ajuda mútua. *Espaço e Debates* 5, pp. 23-44.
- RIBEIRO, L. C. de Q. (1994). *Questão urbana, desigualdades sociais e políticas públicas: avaliação do programa nacional de reforma urbana*. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ – Fase.
- SOLER, S. (1996). A experiência da Prefeitura de Recife (PMDB). *Prefeituras do povo e para o povo*. I. LESBAUPIN. Rio de Janeiro, Edições Loyola, pp. 25-39.
- TURNER, J. F. C. (1976). *Housing by people*. Londres, Marion Boyars.
- VALLADARES, L. de P. (1985). *Políticas alternativas de habitação popular: um vôo sobre a literatura internacional*. In: IX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Águas de São Pedro - SP.

Anexos

Quadro 1 – Tipos de participa o nos 45 municípios e segundo o partido do prefeito eleito

	Partido do prefeito	P1	P2	P3	P4	P5
Londrina	?					
Joinville	PDC					
Aracaju	PDT					
Cuiabá	PDT					
Curitiba	PDT					
João Pessoa	PDT					
Niterói	PDT					
Nova Iguaçu	PDT					
São Gonçalo	PDT					
Belém	PFL					
Duque de Caxias	PFL					
Rio de Janeiro	PFL					
Campina Grande	PMDB					
Campo Grande	PMDB					
Fortaleza	PMDB					
Guarulhos	PMDB					
Mauá	PMDB					
Olinda	PMDB					
Pelotas	PMDB					
Recife	PMDB					
São João de Meriti	PMDB					
Sorocaba	PMDB					
Feira de Santana	PMN					
São Paulo	PPB					
Florianópolis	PPS					
Natal	PSB					
Boa Vista	PSDB					
Campinas	PSDB					
Contagem	PSDB					
Jundiá	PSDB					
Salvador	PSDB					
Teresina	PSDB					
Vitória	PSDB					
Belo Horizonte	PT					
Diadema	PT					
Goiânia	PT					
Porto Alegre	PT					
Ribeirão Preto	PT					
São José dos Campos	PT					
Santos	PT					
Caxias do sul	PTB					
Osasco	PTB					
São Bernardo do Campo	PTB					
Santo André	PTB					
Jaboatão dos Guararapes	PTR					
45 municípios		6	17	7	9	21

(P1) "Participa o ampliada abrangente" – experiências de orçamentos participativos e/ou processos de conferências municipais; (P2) "Participa o ampliada específica" – conselhos ou fóruns dedicados   questão habitacional, nos quais a popula o, através de seus representantes, pode exercer determinado nível de influência nos rumos da política; (P3) "Participa o global não específica" – conselhos municipais não específicos em rela o ao tema da habita o – de desenvolvimento urbano, de a o social, de urbanismo e meio ambiente, etc.; (P4) Práticas participativas restritas, mas com maior grau de institucionaliza o, em que a participa o pode ser exercida na elabora o e/ou monitoramento de programas/projetos em nível de bairros ou regiões da cidade; (P5) Formatos participativos através de consultas em assembl as locais ou reuniões eventuais com associa es de moradores ou grupos representativos das comunidades locais.

Quadro 2 – Tipos de participação por município

Município	participação 1	participação 2	participação 3	participação 4	participação 5
Belo Horizonte	OPR – Orçamento Participativo Regional OPH – Orçamento Participativo da Habitação	Conselho Municipal da Habitação (deliberativo)		Núcleos autônomos Defesa Civil / Mutirões autoconstrutor / grupos referência Alvorada / Associações habitacionais	Participação local através de reuniões e assembleias
Coxias do Sul		Conselho Municipal da Habitação / Conselho Municipal de Regularização Fundiária		Cooperativas / Mutirões	Participação local através de reuniões e assembleias
Diadema	Orçamento Participativo da Habitação / I Encontro Municipal de Habitação	Conselho Fumapris		Cooperativas / Mutirões / Urbanizações comunitárias	Participação local através de reuniões e assembleias
Fortaleza				Projeto praxenda / Mutirão Habitacional	Participação local através de reuniões e assembleias
Goiania	Orçamento Participativo (funcionou precariamente)				Participação local através de reuniões e assembleias
Porto Alegre	Orçamento Participativo (deliberativo) / Processo de discussão do novo PD	Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação	Conselho Municipal Desenvolvimento Urbano / Fórum Regularização fundiária		Participação local através de reuniões e assembleias
Recife	Programa Prefeitura nos Bairros	Fórum Permanente do Prezeis / Processo Revisão Lei Prezeis	Fórum da Cidade do Recife / Conselho de Desenvolvimento Urbano	Comuls (Prezeis)	
Ribeirão Preto		Conselho Municipal de Moradia Popular (responsável pelo Fundo Pró-Moradia)			
Rio de Janeiro			Compur – Conselho Municipal de Política Urbana	Núcleo de Regularização de Lotamentos	Participação local através de reuniões e assembleias
São Paulo		CFMH – Conselho do Fundo Municipal de Habitação			