Insper
Programa Avançado em Gestão Pública

Taís Raiher Borges

A governança do orçamento público e a política habitacional da cidade de São Paulo

São Paulo
2019

Taís Raiher Borges

A governança do orçamento público e a política habitacional da cidade de São Paulo

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa Avançado em Gestão Pública como requisito parcial para a obtenção do título de pós-graduando em Gestão de Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Mariana Neubern de Souza Almeida

São Paulo
2019

Borges, Taís Raiher. A governança do orçamento público e a política habitacional da cidade de São Paulo.

Taís Raiher Borges. – São Paulo, 2019. 73 f.

Trabalho de Conclusão de Curso do Programa Avançado em Gestão Pública (PAGP) – Insper, 2019
Orientador: Profa. Dra. Mariana Neubern de Souza Almeida

Palavras-chave: 1. Políticas públicas - São Paulo 2. Política urbana - São Paulo 3. Governança orçamentária da Habitação. 4. Política Habitacional 5. Orçamento Público . I. Taís Raiher Borges. II. A governança do orçamento público e a política habitacional da cidade de São Paulo

Taís Raiher Borges

A governança do orçamento público e a política habitacional da cidade de São Paulo

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa Avançado em Gestão Pública como requisito parcial para a obtenção do título de pós-graduando em Gestão de Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Mariana Neubern de Souza Almeida

Banca Examinadora

_____

Prof(a). Dr(a). Mariana Neubern de Souza Almeida
INSPER

_____

Prof. Dr. Marcelo Marchesini
INSPER

Agradecimentos

Agradeço ao Instituto de Pesquisa e Ensino (Insper) e à Fundação Brava pela oportunidade de fazer parte da primeira turma do Programa Avançado em Políticas Públicas (PAGP). Ao Instituto em particular, agradeço pela seriedade com que tratam o ensino, pelo respeito aos alunos, pela estrutura oferecida. A busca do Instituto de integrar teoria e prática é inspiradora. Aos funcionários do Insper, obrigada pelo profissionalismo e apoio sempre.

À Coordenação do Programa Avançado em Políticas Públicas (PAGP), na pessoa do Marcelo Marchesini, agradeço pela coragem em conduzir esse Programa, pela ousadia em configurar uma turma tão diversa, o que, se por um lado coloca desafios à organização do curso, por outro proporciona uma vivência rica (e sem precedentes para alguns de nós). Poder debater os conteúdos dos cursos com profissionais com origens, trajetórias e formações tão diversas foi, sem dúvida, um dos melhores aprendizados desse curso. Agradeço também a abertura em nos ouvir e buscar o aperfeiçoamento.

Aos colegas de turma, sou incrivelmente grata pela riqueza das nossas trocas. Foi muito motivante conviver com uma geração com tanta garra, bom-humor e capacidade técnica. Espero cruzar com vocês durante nosso longo caminho profissional pela frente (que pelo andar da carruagem deve ser bem longo mesmo).

À professora e minha orientadora, Mariana Almeida, sou muito grata pelo modo em nos conduziu neste caminho complexo e desafiador do orçamento público. Nunca imaginei que ficar horas em frente a planilhas com siglas e números pudesse ser tão empolgante. Aos demais professores, obrigada por terem saído de suas zonas de conforto para preparar novos cursos para a primeira turma de um Programa que, esperamos, que tenha vida longa.

Agradeço especialmente às pessoas que se disponibilizaram a serem entrevistadas, suas contribuições foram essenciais para a compressão do objeto de pesquisa. Agradeço também àqueles que me apoiaram com conversas e sugestões: Leonardo Fontes, Adrian Lavalle, Marcelo Chilvarquer e Fábio Tsunoda. Gostaria de fazer um agradecimento especial à Marcia Terlizzi pelas inúmeras trocas, as virtuais, e, principalmente as presenciais acompanhadas por sorvetes de pistache. Sem você este trabalho não teria acontecido.

À minha família e aos colegas de trabalho, agradeço a compreensão pelos momentos em que estive ausente.

Resumo

Partindo do arcabouço conceitual das políticas do urbano (Marques, 2018), da abordagem institucional e do debate da economia política do orçamento público (Marques, 2018; Peres, 2018), este estudo pretende identificar a governança orçamentária da Habitação em São Paulo. Para isso, o texto traz inicialmente uma discussão mais aprofundada sobre o arcabouço da governança orçamentária no Brasil e no município de São Paulo nos últimos trinta anos. Em seguida, apresenta uma reflexão sobre a coordenação federativa e os instrumentos da política habitacional, contextualizando as especificidades do setor, para então explorar a governança da política e do orçamento de Habitação na cidade de São Paulo, e apresentar as notas conclusivas. A metodologia utilizada incluiu a leitura e análise de documentos teóricos sobre política habitacional e sobre orçamento público; dados documentais sobre legislação e sobre a organização administrativa dos órgãos públicos envolvidos na governança do orçamento da Habitação; dados orçamentários e financeiros do período de 2003 a 2018, de receitas e despesas municipais, disponíveis na página da Secretaria da Fazenda, além da realização de entrevistas com atores-chaves. O estudo verificou que diante da responsabilização dos Municípios pela política habitacional instituída na Constituição Federal de 1988, da extinção do Banco Nacional da Habitação (1986), da maior rigidez e accountability orçamentária, e da ausência de um Sistema Nacional da Habitação sólido institucionalmente e com vinculação de recursos, o orçamento municipal da Pasta tem sido ao longo dos anos fortemente marcado pela presença de diversos programas, fontes e unidades orçamentárias, incluindo a criação de ao menos três fundos (FMH, FMSAI, FUNDURB), que se alteram ao longo do tempo de maneira pouco coerente e previsível, o que impacta significativamente a transparência, a compreensão dos gastos nesse setor, e portanto, o planejamento de médio prazo e o controle social sobre ele. Esta análise permite chegar a conclusões bastante iniciais, mas que indicam caminhos de aprofundamento e podem apoiar a identificação da governança orçamentária municipal de outros setores.

Palavras-chave: 1. Políticas públicas - São Paulo 2. Política urbana - São Paulo
3. Governança orçamentária da Habitação. 4. Política Habitacional 5. Orçamento Público

Abstract

Based on the conceptual framework of the politics of the urban (Marques, 2018) and on the public budgetary institutional approach and on the political economy debate (Peres, 2018), this work aims to identify the public budgetary governance of housing in the city of São Paulo. To that end, the study initially offers an in-depth discussion of public budgetary governance in Brazil and in São Paulo in the last thirty years. Next, it is presented a consideration on inter-federal coordination in housing and its political tools, highlighting the specificities of the sector. Then, it explores the governance of housing policy and public budget in São Paulo, to finally present the conclusion. The methodology includes theoretical documents about public budget and housing policy, institutional data and legislation related to the public institutions involved in the municipal housing governance, as well as official budgetary data available from 2003 to 2016 at the Municipal Treasury Department. The research was completed by interviews with key actors in housing policy governance. The study acknowledges that in order to address the responsibility of the local governments in the provision of housing stated in the Federal Constitution of 1988, in the context of the National Housing Bank extinction; the budgetary strictness and accountability; and to face the absence of a solid National Housing System with guaranteed and stable resources, the municipal Housing budget has been composed by a diverse set of programs, sources of resources and budgetary units. This set, which includes the creation of at least three funds (FMH, FMSAI, FUNDURB), has changed over time in way which does not follow a pattern, impacting the transparency of the public accounting, the mid-term planning, and therefore, the social control over the sector. These initial conclusions, which indicate paths to be followed to expand upon this kind of research, may support other initiatives of identification of the municipal public accounting governance in different sectors.

Keyword: 1. Public Policies – São Paulo. 2. Urban Policies – São Paulo 3. Housing Budgetary Governance 4. Housing Policy 5. Public Budget

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 13

1- Referencial Teórico 15

2- Histórico da governança do orçamento público no Brasil: em direção a maior accountability e participação? 19

3- A Governança do Orçamento Público na cidade de São Paulo: descentralização dos processos de discussão setorial do orçamento e centralização da tomada de decisão sobre os recursos 23

4- A Governança da Política de Habitação: coordenação federativa e instrumentos da política habitacional 27

5- A Governança da Política e do orçamento de Habitação na cidade de São Paulo: os desafios da multiplicidade de atores, fontes e estratégias de financiamento 35

Considerações finais 32

INTRODUÇÃO

A motivação deste estudo surgiu da compreensão da centralidade do orçamento público na materialização das políticas públicas e da percepção de que o entendimento do processo de elaboração e implementação do orçamento é essencial para a compreensão dos interesses dos atores envolvidos no conflito distributivo, que por sua vez são determinantes na oferta de serviços e produtos decorrentes das políticas públicas.

Estes aprendizados do Programa de Gestão em Políticas Públicas do Insper, somados à confrontação entre minhas experiências de trabalho no poder público e minha vivência como cidadã, evidenciaram o fato de que a assimetria de informação entre os atores envolvidos na gestão de políticas públicas, sobretudo em relação ao processo orçamentário, condiciona o controle social sobre ele.

Sendo assim, o objetivo original deste trabalho era avaliar a permeabilidade do processo orçamentário da Habitação, área em que trabalhei nos últimos cinco anos, à participação da sociedade civil, tendo como objeto de pesquisa o Conselho Municipal da Habitação de São Paulo (CMH-São Paulo). A intenção era analisar se a governança do orçamento facilitava ou criava obstáculos à participação.

Ao realizar as primeiras entrevistas, pesquisas e leituras, entretanto, percebi que a governança do orçamento da Habitação no Município de São Paulo era em si algo muito complexo, que impunha restrições de informação mesmo aos atores centrais do seu processo decisório, sendo necessário dar um passo para trás para mapear, sistematizar e analisar essa governança para então poder avaliar o espaço possível da participação. Afinal, o orçamento público não se refere apenas à distribuição dos recursos, mas também a sua forma de apresentação.

Assim, resistindo à tentação, à pressão do tempo e às inúmeras sugestões de escolher um objeto específico – um dos tantos Conselhos, um dos diversos Fundos, um mandato de Prefeito, ou uma Operação Urbana Consorciada, buscou-se entender a governança orçamentária como um todo no setor da Habitação Municipal, sendo para isso preciso avaliar mudanças ocorridas ao longo de pelo menos vinte anos de construção da política e definição de atores e instituições.

Quem são os atores chave para a tomada de decisão acerca do orçamento público? Eles se repetem em todos os setores e níveis federativos? Como se organizam os diferentes interesses na conformação da governança orçamentária no Brasil? A resposta a perguntas

como essas são essenciais para a compreensão da complexidade inerente ao processo de gestão orçamentária na área pública.

Para chegar na identificação da governança orçamentária municipal do setor de habitação, faremos inicialmente uma discussão mais aprofundada sobre o arcabouço da governança orçamentária no Brasil e no município de São Paulo. Em seguida traremos uma reflexão sobre a coordenação federativa e os instrumentos da política habitacional, contextualizando as especificidades do setor, para então explorar a governança da Política e do orçamento de Habitação na cidade de São Paulo e apresentar as notas conclusivas.

1- REFERENCIAL TEÓRICO

O orçamento público é, por excelência, uma arena política; sua elaboração, negociação e implementação "(...) são processos nos quais a ponderação de interesses, a barganha sobre possibilidades alocativas e o balizamento de pesos e contrapesos de representações sociais e políticas são fundamentais para o encaminhamento do conflito distributivo" (Peres, 2018, p.112).

Apesar do esforço nas últimas décadas de racionalização do processo do orçamento público e de seu enquadramento como instrumento exclusivo de gestão, ele "(...) nunca deixará de ser um instrumento político de ajustes e escolhas entre fundos tributários, oferta de serviços e produtos para distintos setores da sociedade, em especial em uma democracia" (Schneider, 2005 citado por Peres, 2018, p.112).

Necessário retomar, neste contexto, a definição de Lasswell de Políticas Públicas, segundo a qual a análise sobre políticas públicas implica em responder às questões de "quem ganha o quê, quando e como" (Souza, 2006; Rodrigues, 2010). A definição de Lasswell, em conjunto com as afirmações de Peres (2018) e Schneider (2005), coloca luz tanto na dimensão da economia política[1] das políticas públicas, quanto na centralidade do processo orçamentário na definição, planejamento e execução dessas políticas.

É importante ressaltar que o orçamento público não se refere apenas à distribuição dos recursos, mas também a sua forma de apresentação (Caiden, 2010 citado por Peres, 2018), sendo fundamental para compreensão deste processo de ajustes e escolhas o entendimento da sua governança.

O termo governança é bastante controverso e polissêmico, sendo usado com significados diversos a depender do contexto. Neste estudo, será usado o conceito de governança adotado por Marques (2013), seguindo Stocker (1998) e Les Galès (2011).

O autor define governança como “conjunto de atores estatais e não estatais conectados por laços informais e formais operando dentro de um processo de formulação de políticas e envolvidos em um específico arranjo institucional” (Marques, 2013, p.16-17 citado por Peres, 2018, p.114). O estudo da governança orçamentária deve buscar explorar,

---

[1] Economia política, "(...) no sentido mais amplo, é a ciência das leis que regem a produção e a troca dos meios materiais de subsistência na sociedade humana” (Engels, 1972:58 citado por Netto, 2008, p.26). É importante ressaltar, entretanto que "(...) o objeto da Economia Política não é simplesmente "a produção", mas as relações sociais que existem entre os homens na produção, a estrutura social da produção (Lênin, 1982:29 citado por Netto, 2008, p.26). Para a abordagem da economia política, o poder e o capital são indissociáveis na sociedade capitalista. Entende-se que não há relações econômicas, de consumo, de produção que não envolvam relação de poder - o próprio capital é uma relação de poder (Borges, 2011).

deste modo, as características, as regras (formais e informais), os atores-chave, os níveis decisórios, e os arranjos institucionais.

Partindo desta definição de governança, e baseada na abordagem institucional e no debate teórico da economia política do orçamento público[2], Peres (2018) destaca a importância da compreensão de diferentes camadas institucionais: uma macro, permeada pelas instituições e regras formais, amparada por um arcabouço legal, que tende a ser mais perene e resistente a alterações cotidianas; e uma micro, na qual há um entrelaçamento das regras informais, códigos de conduta (explícitos ou não), pactos culturais e relações interpessoais compactuadas pelos agentes. As regras destas duas camadas "definem, influenciam, facilitam ou dificultam o relacionamento entre atores e a forma como fluem os processos e são utilizados os diferentes instrumentos das políticas" (p.114).

Segundo a autora, as organizações do setor público tendem a hierarquizar suas estruturas de governanças, de modo que "(...) o processo de tomada de decisão ocorre em camadas, que se sobrepõem e se entrelaçam, com diferentes níveis de disputa até o núcleo central" (Peres, 2018, p.115). Ademais, estas organizações possuem múltiplos principais[3] e diferentes tarefas e resultados a cumprir, o que demonstra sua complexidade (Dixit 2002 citado por Peres, 2018).

Além desta complexidade caracterizada pela existência de diferentes camadas institucionais, do entrelaçamento de aspectos formais e informais e da dimensão da economia política, deve-se acrescentar um elemento no caso brasileiro: a estrutura federativa do Estado.

> A enorme complexidade adquirida pelo fundo público ao longo das últimas décadas e nos governos locais brasileiros, em especial após os anos 2000, implicam conhecer uma multiplicidade de atores, grupos de interesse e comunidades de políticas públicas envolvidos no processo orçamentário, dentro e fora do Estado, se organizando e pressionando o financiamento de tarefas cada vez mais numerosas e complexas (Peres, 2018, p.116).

A política habitacional se insere no arcabouço conceitual que Marques (2018) define como as políticas do urbano. As políticas desta natureza frequentemente sofrem o efeito do fenômeno da intercorrência, "a superposição e a operação de várias ordens políticas atuando

---

[2] Peres (2018) faz referência a Lindblom (2014), Wildavsky (1969), Wildavsky e Caiden (2004), Schick (1976; 2004; 2009), Caiden (1994; 2010), Rubin (1989; 2010) e Schnaeder (2005).

[3] O termo refere-se à Teoria da Agência, criado por Jensen e Mackling, em 1976. Os autores definem a relação Principal-Agente como "um contrato em que uma das partes (o principal) engaja a outra parte (o agente) a desempenhar algum serviço em seu nome, e que envolve uma delegação de autoridade para o agente" (Carvalhal e Bordeaux-Rêgo, s/d, p.2). Em ciência política, o termo principal poder ser usado para referir-se ao eleitor e o termo agente para o político eleito. Também pode ser considerado o principal o Chefe do Executivo e agente seus indicados (ministros, secretários, entre outros).

simultaneamente em lugares diferentes do sistema político e do aparelho estatal" (Orren e Skowronek, 2004, p.113 citado por Marques, 2018, p. 15), não se restringindo, portanto, ao nível local. Esta superposição de múltiplas escalas nas políticas do urbano é ainda mais forte em países federativos como o Brasil (Marques, 2018)[4], embora este argumento não seja amplamente considerado neste tipo de política, como o é nas políticas sociais.

Assim, apesar de a titularidade da maior parte destas políticas ser municipal[5], a interpenetração das ações dos vários níveis de governo – federal, estatal e municipal – torna imprescindível a análise simultânea destas várias escalas (Marques, 2018), sendo este o caso das políticas habitacionais.

Ainda que seja possível extrair alguns padrões gerais para a análise de modelos de governança orçamentária, a complexidade e especificidade dos múltiplos aspectos formais e informais que os caracterizam fazem com que a plena compreensão dos mecanismos de funcionamento dessa governança só seja possível para cada caso em particular. Isto é, diferentes setores e níveis federativos se organizam de maneira específica, segundo as relações macro e micro institucionais nas quais estão inseridos em um determinado período de tempo. Entretanto, o estudo e elucidação dessas relações particulares ajuda na identificação de boas práticas e na avaliação de possibilidades de melhorias da governança para outros setores e níveis federativos.

É esta tarefa a que se propõe este estudo, identificar a governança de um ente e um setor específicos, analisando-a à luz de uma variável de interesse relevante pré-determinada. No caso deste trabalho, optou-se por fazer a identificação da governança do orçamento municipal da habitação, tentando analisar o impacto do processo decisório do orçamento e sua permeabilidade à sociedade civil.

Para este fim, a metodologia utilizada incluiu a leitura e análise de documentos teóricos sobre política habitacional e orçamento público; dados documentais sobre legislação e sobre a organização administrativa dos órgãos público; e dados orçamentários e financeiros do período de 2003 a 2018, de receitas e despesas municipais, disponíveis na página da Secretaria da Fazenda.

---

[4] Ainda que este argumento seja muito mais estabelecido para as políticas sociais, nas quais o federalismo foi uma dimensão central das reformas ocorridas desde o final dos anos 1980, que para as políticas do urbano.

[5] O planejamento e uso do solo, os transportes públicos sobre pneus, a limpeza e o saneamento são de competência exclusivas dos municípios, enquanto a habitação e o transporte sobre trilhos são concorrentes entre os entes federativos.

Para complementar a bibliografia estudada e os dados orçamentários analisados, este trabalho se apoiou na realização de entrevistas e na participação como observadora de uma reunião ordinária do Conselho Municipal de Habitação (CMH) em maio de 2019. Foram entrevistados um vereador ligado ao tema do planejamento urbano; uma ex-funcionária da Secretaria Municipal de Habitação, que atuou na Secretaria de 1986 a 2017; uma ex-funcionária da Secretaria Municipal de Planejamento e Finanças (2013), uma consultora da SEHAB e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), que trabalhou entre 2016 a 2019 nestes órgãos; um ex-funcionário da SP Urbanismo (2017), e um representante da sociedade civil no CMH.

Conforme será apresentado ao longo deste trabalho, o orçamento municipal da habitação é fortemente marcado pela presença de diferentes fundos e programas que se alteram ao longo do tempo, com impacto significativo para a transparência e compreensão dos gastos nesse setor. Daí a relevância e pertinência da escolha feita.

O trabalho também buscará avaliar se na política habitacional se aplica o enunciado de Peres (2018) de que a estrutura organizacional da governança orçamentária ao mesmo tempo descentraliza processos de discussão setorial do orçamento e centraliza "(...) a tomada de decisão sobre o fundo público em uma cúpula empoderada e com grande assimetria de informação em relação aos demais órgãos responsáveis pela formulação e implementação das políticas públicas finais" (p.116-117).

2- HISTÓRICO DA GOVERNANÇA DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL: EM DIREÇÃO A MAIOR ACCOUNTABILITY E PARTICIPAÇÃO?

No Brasil, após anos de discussão no Senado, foi aprovada uma Lei em 1964, que previa a padronização do orçamento público nas três esferas de governo e a criação de um ambiente favorável à implementação do orçamento programa na década seguinte, em substituição ao modelo tradicional e contábil que estava até então vigente.

Esta lei, entretanto, segundo Peres (2018) teve um caráter mais formalista do que de estratégia de decisão alocativa de recursos entre os programas[6]. Isso se deu em parte devido ao contexto político e econômico da época, já que o país vivia uma ditadura, na qual as prerrogativas legislativas estavam restritas e o poder foi significativamente concentrado no Executivo. E devido ao fato de o Brasil ter vivido um boom econômico nas décadas de 1960 e 1970, acompanhado de um aumento dos gastos do Estado, seguido de uma crise econômica com inflação crescente. Em suma, o cenário era de concentração de poder e desestruturação das finanças públicas.

Nos anos 1980, com o fim da ditadura, houve a abertura política. A nova Constituição Federal (1988) trouxe diversas mudanças no processo orçamentário, dentre as quais a obrigatoriedade de discussão e votação no Legislativo de três peças orçamentárias: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA) e Lei Orçamentária Anual (LOA), denotando um ganho de poder político para o Legislativo (Peres, 2018).

Essas três peças definem as despesas e receitas dos três níveis federativos, sendo o PPA um instrumento de definição de estratégias de médio prazo (vigência de quatro anos), a LDO uma ferramenta que define diretrizes e prioridades de cada ano orçamentário e a LOA um mecanismo para operacionalizar as metas do PPA (Peres, 2018).

É importante notar que quando uma nova gestão assume, em seu primeiro ano de mandato o PPA, a LDO e a LOA vigentes foram elaboradas pela gestão anterior. O PPA vigente está em seu segundo ano, e a LDO e LOA elaboradas pela nova gestão passarão a ser válidas apenas no ano seguinte, no segundo ano do mandato. Esta periodização tem como objetivo garantir algum grau de continuidade entre uma gestão e outra.

Na cidade de São Paulo, a Lei Orgânica do Município passou a exigir desde 2008 elaboração e publicação do Programa de Metas, instrumento que traduz as prioridades da

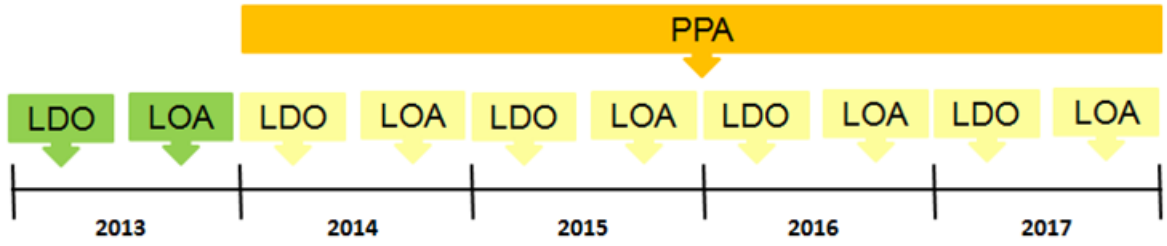
---

[6] A padronização da funcional programática ocorreu apenas em momento bem posterior, por meio da portaria 42 de 1999, já no marco das reformas administrativas do estado do período Bresser-Pereira. Até esse momento, a organização ficou mais na intenção do que na prática.

Prefeitura nos quatro anos de mandato em metas, projetos, ações estratégicas e indicadores para cada órgão municipal. A publicação da proposta inicial deve ocorrer em até 90 dias da posse do governante eleito, com ampla divulgação do conteúdo, e nos 30 dias seguintes, a administração municipal precisa discutir a proposta com a sociedade por meio de, pelo menos, a realização de audiências públicas gerais, temáticas e regionais (PlanejaSampa, 2008).

Figura 1 - Processo Orçamentário – Componentes e Fases

Plano Plurianual (PPA), A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA) e Lei Orçamentária Anual (LOA)



Fonte: Disciplina Gestão e Planejamento Orçamentário-Financeiro, ministrada pela Professora Mariana Almeida para a 1ª turma PAGP/ Insper, 4º trimestre 2018.

Em consonância com o espírito de cidadania e solidariedade social e federativa que marcaram a Constituição Federal de 1988, outras duas mudanças merecem destaque, a "proteção" de algumas despesas sociais por meio da vinculação de receitas[7], com destaque para a educação e a seguridade social, e a transformação dos municípios em unidades federativas autônomas - com administração tributária e orçamentária própria (Peres, 2018).

Naquele momento, o país vivia um processo de hiperinflação bastante significativo que permitiu que o governo amenizasse a percepção do impacto que as novas despesas, determinadas pela C.F, tinham sobre o conflito distributivo, uma vez que a receita era automaticamente reajustada pela inflação ao longo da arrecadação (dado que os impostos são

[7] "Vinculação é um liame jurídico que une determinado grupo de receitas para uso em certa finalidade. São exemplos de vinculação constitucional a obrigação imposta à União de aplicar 15% de sua receita corrente líquida em ações e serviços públicos de saúde (artigo 198, parágrafo 2º, I), ou ainda a obrigação de estados e municípios de aplicar 25% de sua receita de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo 212). Nesse sentido, há destinação específica dessas receitas por meio desse vínculo jurídico que as une a uma determinada ação estatal específica" (Scaff, 2016).

porcentagens calculadas sobre preços que estavam subindo), sendo portanto, maior que a originalmente aprovada, e as despesas eram definidas previamente e não ajustadas[8].

Esse cenário mudou no início dos anos 1990, quando, com o objetivo de combater a alta inflação e a instabilidade monetária no país e levado pela "onda" internacional de reformas orçamentárias, o governo federal implementou o Plano Real, que instaurou uma nova moeda e desindexou a economia[9]. O Plano Real foi acompanhado de medidas que visavam controlar o déficit e a dívida pública, com foco, sobretudo, nos governos locais (estados e municípios).

A principal medida para combater o déficit foi a adoção de regras para despesas com pessoal, que passava a ter seu aumento condicionado à receita, além de ajustes previdenciários. No que diz respeito à dívida, foram tomadas medidas para controle das dívidas mobiliária, flutuante e advindas de precatórios. Estes controles e regras foram posteriormente consolidados na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000 (Peres, 2018).

Assim, pode-se dizer que o realismo monetário dos anos 1990 acabou impondo novas regras para a gestão orçamentária. Após este período de implementação de regras de controle, basicamente financeiro, das contas públicas, o governo federal do Brasil, no início dos anos 2000, toma a iniciativa de mudar o modelo orçamentário brasileiro de programático para por desempenho[10] (Peres, 2018).

Estas mudanças permitiram maior *accountability*[11] das finanças públicas, aumentando o controle sobre a receitas e despesas e, por consequência, maior pressão e cobrança em relação às realizações do governo (Peres, 2018). A autora ressalta ainda a importância da criação em 2001, por parte dos Ministérios de Fazenda e de Planejamento, da codificação de despesas e receitas por fontes, o que permitiu maior controle do governo federal sobre as despesas realizadas a partir de recursos oriundos de transferências e convênios com municípios, diminuindo a discricionariedade de decisão de alocação desses recursos por parte do gestor local.

Estas regras, ao controlarem as despesas, acabaram por alterar a balança de poder na federação, aumentando a dependência dos estados e municípios em relação às transferências

---

[8] A inflação só se efetiva no momento dos gastos. Logicamente quando as despesas eram efetuadas, os preços estavam mais altos, mas o que acontecia era que se diminuíam as quantidades compradas.

[9] Indexação da economia diz respeito ao sistema de reajuste de preços, inclusive salários e aluguéis, com base na inflação passada.

[10] Essa tentativa foi concretizada na Portaria 42 de 1999, que consistiu na reformulação do PPA e da LOA (Core, 1994 citado por Peres, 2018).

[11] Termo da língua inglesa que pode ser traduzido com responsabilização ou prestação de contas e refere-se, principalmente à obrigação moral que agentes públicos têm de justificar a publicizar suas ações públicas.

federais, diminuindo o poder do estado em relação ao município (ao criar um canal direto entre União e município), e, ao mesmo tempo, aumentando o controle sobre o orçamento por parte da União (Peres, 2018).

Em resumo, a trajetória do processo orçamentário brasileiro nos últimos trinta anos é essencial para a compreensão da governança macro institucional presente nos dias de hoje, que impacta os três níveis da federação, incluindo, portanto, a cidade de São Paulo, objeto deste estudo. A partir dessa trajetória, identificamos um primeiro nível fundamental do conflito orçamentário, que se acirra a partir da simultaneidade da crise fiscal dos anos 1980, que traz um elemento de escassez, e do processo de democratização, expresso na Constituição de 1988, que consagra uma série de direitos e novas regras de receitas e despesas.

Para lidar com este contexto desafiador, os entes da federação buscaram, em um primeiro momento, elevar as despesas. Não sendo suficiente, acabaram por buscar outros mecanismos como a inflação e o endividamento, levando a uma crise de financiamento. Como resultado, houve um descontrole das contas públicas, e como reação a este, instaurou-se o regramento fiscal ao qual se refere neste item, que leva a um maior *accountability*, mas também maior rigidez de controle (Peres, 2018).

Neste cenário, os municípios continuaram lidando com "(...) o conflito orçamentário, com menos variáveis de ajuste e mais *accountability*, em um novo pacto federativo, que tem governança multinível e importante coordenação vertical assumida pela União" (p.122). Em outras palavras, o Município não controla suas receitas, que são majoritariamente resultantes de transferências, mas é responsável, por fechar as contas. É neste cenário que a governança orçamentária do município de São Paulo deve ser compreendida.

3- A GOVERNANÇA DO ORÇAMENTO PÚBLICO NA CIDADE DE SÃO PAULO: DESCENTRALIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE DISCUSSÃO SETORIAL DO ORÇAMENTO E CENTRALIZAÇÃO DA TOMADA DE DECISÃO SOBRE OS RECURSOS

Decisões passadas de alocação de recursos e o crescimento desordenado da cidade de São Paulo levaram a grandes déficits de oferta e/ou acesso de políticas essenciais como educação infantil, transporte, saúde básica e habitação. Assim, no momento da redemocratização de 1988 houve grande canalização da disputa política em torno do Poder Executivo, o que forçou o debate em torno das verbas públicas. Esta disputa, entretanto, foi amenizada até o início dos anos 2000 por conta do mecanismo de ajuste via inflação, acarretando em um endividamento descontrolado (Peres, 2018), conforme explicado no item anterior.

O início dos anos 2000 marcou uma fase na qual responsabilidade fiscal, *accountability*, e o uso eficiente e eficaz dos recursos públicos passam a ser princípios importantes para a sociedade brasileira e paulistana, aumentando as informações e as cobranças sobre os dirigentes. Do ponto de vista prático, esta fase é caracterizada por maior rigidez orçamentária, com controle de obtenção de financiamento e dívida pública, pela criação de sistemas de políticas públicas e por refinanciamento da dívida mobiliária municipal com a União[12]. Esta situação de maior rigidez orçamentária levou à diminuição do "incremento passível de discussão alocativa" (Peres, 2018).

Do ponto de vista macro institucional, destacam-se a estrutura organizacional e a multiplicidade de atores neste processo. A estrutura da prefeitura apresentou desde este período tendência de maior abertura para decisões colegiadas, consagrada na existência de conselhos gestores de políticas (Peres, 2018).

É importante ressaltar que esta tendência não foi linear, dada a alternância no Executivo municipal de partidos mais e menos propensos ao debate aberto sobre orçamento público.

Contribuíram para esta maior abertura, segundo Peres (2018), a pressão de múltiplos atores como movimentos ligados a diversas políticas públicas e sua representação institucional em Conselhos; a criação de alguns sistemas de políticas, induzida pelo governo federal; o fortalecimento de novos atores de controle como promotores públicos, e grupos

---

[12] Dívida mobiliária é a dívida por emissão de títulos, que antes os municípios tinham autorização de emitir. O refinanciamento foi a troca dos títulos municipais por títulos da União e estabelecimento de uma dívida contratual imóvel dos municípios com a União. Ou seja, as pessoas que tinham títulos dos municípios trocaram por títulos da União e o município assinou um papel com a União de devedor.

organizados em torno de maior transparência e gestão, como o movimento Rede Nossa São Paulo; sindicatos representantes do funcionalismo; o empoderamento do Legislativo – Câmara dos vereadores e Tribunal de Contas do Município (TCM); e a existência de três órgãos colegiados com interferência direta no processo orçamentário: Conselho do Programa de Metas (2010), Conselho da Cidade (criado em 2013 e extinto em 2017), Conselho do Planejamento e Orçamento Participativo (2014) .

Para a autora, não se pode afirmar que a estrutura do orçamento do município de São Paulo é totalmente colegiada, mas há diferentes momentos e instâncias de tomada de decisão colegiada. Entretanto, a autora ressalva que o núcleo decisório[13] do orçamento do município tende a uma estruturação mais hierárquica e que existe uma permanente assimetria de informações em diferentes níveis, determinante para a dinâmica do processo orçamentários. Essa assimetria se dá tanto entre esse núcleo decisório e o restante do governo, quanto do governo em relação à sociedade civil, ao Legislativo e aos órgãos de controle.

As disputas do poder decisório em relação à alocação de recursos se dá em diferentes níveis: entre o chefe Executivo (primeiro nível) e a Junta Orçamentária[14] (segundo nível), entre as secretarias-fim (terceiro nível) e o núcleo orçamentário; e, em entre as secretarias-fim e seus respectivos conselhos gestores e atores da sociedade civil (quarto nível) (Peres, 2018).

No que diz respeito especificamente à disputa entre as secretarias-fim e o núcleo decisório, por um lado, as áreas-fim (secretarias setoriais) geralmente conhecem e discutem seus recursos junto a seus fornecedores e representantes de sindicatos e conselhos, mas possuem pouca informação do todo, principalmente das receitas[15]. Por outro, a maioria das informações sobre a real necessidade de atendimento / oferta de serviços é exclusiva das áreas-fim, que podem subestimá-la ou superestimá-la na negociação por crédito.

Peres (2018) ressalta ainda que os níveis de tomada de decisão na governança se alteram significativamente de acordo com as fases da Lei Orçamentária Anual (LOA) – elaboração, tramitação legislativa e execução. Na primeira fase, é mais presente a negociação

---

[13] Peres (2018) explica que este núcleo decisório é normalmente formado pelo prefeito (chefe do Poder Executivo, em conjunto com as áreas financeira (secretarias de finanças/fazenda e planejamento) e política (secretaria de governo e/ou gabinete do prefeito), e que o encaminhamento do conflito a partir deste núcleo pode ser mais hierárquico ou mais democrático.

[14] Composta pelos Titulares da Secretaria do Governo Municipal, que a preside, da Secretaria Municipal da Fazenda; da Secretaria Municipal de Gestão; da Secretaria Municipal de Justiça, e por um representante do Gabinete do Prefeito, detalhada no último item deste trabalho.

[15] Este conhecimento sobre previsão de receitas, e sobretudo, de gestão do fluxo financeiro, costuma ser exclusivo do núcleo decisório.

entre níveis do Executivo (prefeito, Junta Orçamentária-Financeira - JOF, secretarias e órgãos e conselhos, sindicatos, fornecedores, entre outros). Já na tramitação, a Câmara Municipal (Legislativo) é protagonista, forçando o Executivo a negociar emendas para manutenção de sua proposta orçamentária. Na execução, terceira fase, o Executivo sobretudo, o núcleo orçamentário volta a ter papel proeminente.

O processo de tomada de decisão sobre o orçamento se baseia, assim, em uma mistura de processos "de cima para baixo" e "de baixo para cima", que dependem, por sua vez, da correlação de forças entre o núcleo decisório, as secretarias-fim e os demais principais interessados em cada questão (grupos de pressão, fornecedores, sociedade civil organizada, conselhos gestores entre outros).

Estas correlações sofrem a influência da força da coalizão no governo e da estratégia da base de apoio, do grau de conhecimento sobre receitas e despesas públicas por parte dos setores que disputam o orçamento, ao nível de atendimento das suas demandas, o grau de institucionalização e de organização de cada sistema de política pública, assim como do grau de liberdade do núcleo orçamentário para tomada de decisões - a proporção entre despesas discricionárias e obrigatórias[16].

Sobre este último ponto, o grau de arbítrio que a proporção entre despesas obrigatórias e discricionárias, é importante ressaltar que na cidade de São Paulo, por exemplo, o valor das despesas obrigatórias tem representado historicamente cerca de 80% das receitas correntes líquidas (R$40 bi de um total de R$50bi em 2014). Mesmo entre os 20% que representam as despesas discricionárias (R$10 bi em 2014), metade (R$5bi) é destinado a despesas com atendimentos de primeira necessidade (transporte, limpeza e iluminação públicas), que não podem ser dispensados, e cerca de 75% da outra metade (R$ 4bi em 2014) são gastos com a manutenção de serviços de áreas-fim que não possuem vinculação ou fundos específicos, como assistência social, direitos humanos, cultura, e esporte e lazer, e com a manutenção das áreas meio e de zeladoria da cidade, realizadas majoritariamente pelas subprefeituras (Peres, 2018).

A gestão do conflito tornou-se cada vez mais complexa desde os anos 2000 diante do aumento de demandas a atender (em parte devido aos direitos assegurados na C.F), da

---

[16]As despesas são classificadas em comprimíveis (ou discriminatórias) e incomprimíveis (obrigatórias). As últimas referem-se às despesas que não podem ser cortadas sem alteração na lei, e, portanto, têm lugar garantido no orçamento. Elas podem ser de duas naturezas: a) obrigatórias e de valor fixo (como por exemplo, o pagamento de pessoal ativo e inativo) ou b) constitucionais / legais com valor que varia conforme a arrecadação (como por exemplo, as vinculações de gastos com saúde e educação, o pagamento da dívida com a União, as despesas do Legislativo e o pagamento de precatórios).

contenção da inflação, da restrição ao endividamento, das regras de transparência e accountability.

É importante notar, entretanto, que a disputa não é equânime, uma vez que as demandas antigas, que se estabeleceram em arranjos institucionais / legais de proteção, representam uma barreira orçamentária à consolidação de novos direitos em políticas[17] (Peres, 2018). Este estudo buscará em seguida é verificar em que medida ou de que maneira os pressupostos aqui descritos ocorrem no setor da habitação.

[17] Essa barreira se expressa no incrementalismo (atitude dos gestores das pastas de barganhar para garantir, pelo menos, o orçamento do ano anterior), na inércia (baixa propensão à revisão de contratos e parâmetros de gastos, devido em grande parte ao desafio em negociar com múltiplos stakeholders e à dificuldade técnica em orçar) (Peres, 2018).

4- A GOVERNANÇA DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO: COORDENAÇÃO FEDERATIVA E INSTRUMENTOS DA POLÍTICA HABITACIONAL

A política habitacional se insere no arcabouço conceitual que Marques (2018) define como as políticas do urbano. As políticas desta natureza frequentemente sofrem o efeito do fenômeno da intercorrência, "a superposição e a operação de várias ordens políticas atuando simultaneamente em lugares diferentes do sistema político e do aparelho estatal" (Orren e Skowronek, 2004, p.113 citado por Marques, 2018, p. 15), não se restringindo, portanto, ao nível local. Esta superposição de múltiplas escalas nas políticas do urbano é ainda mais forte em países federativos como o Brasil (Marques, 2018)[18], embora este argumento não seja amplamente considerado neste tipo de política, como o é nas políticas sociais.

Assim, ainda que a titularidade da maior parte destas políticas seja municipal[19], a interpenetração das ações dos vários níveis de governo – federal, estatal e municipal – torna imprescindível a análise simultânea destas várias escalas (Marques, 2018), sendo este o caso das políticas habitacionais.

A política habitacional, diferentemente dos setores da Saúde e da Educação, que se baseiam em serviços, oferece ao beneficiário um produto físico e único no tempo - a moradia, cujo valor unitário é bastante significativo em relação ao patrimônio das pessoas. Ainda que o produto da política habitacional seja a unidade habitacional, o direito à moradia não ocorre de maneira efetiva sem um conjunto de fatores a ela intrinsecamente relacionados como urbanização e infraestrutura (sistema de esgoto e abastecimento de água, de drenagem, pavimentação, iluminação, coleta de lixo), regularização, qualidade de vida, e proximidade das oportunidades de emprego e renda (Cymbalista e Moreira, 2002), o que ilustra a complexidade da governança das políticas de habitação.

Ademais, devido ao elevado custo das políticas habitacionais e pela longa depreciação financeira do bem habitação, as dinâmicas da política nacional no setor e a capacidade de indução do governo federal sobre as políticas locais se tornam muito relevantes (Marques, Pulhez e Pagin, 2018).

Estas especificidades da política de habitação – a oferta de um produto cujo valor unitário é muito grande em relação ao patrimônio das pessoas, relevância da política nacional

---

[18] Ainda que este argumento seja muito mais estabelecido para as políticas sociais, nas quais o federalismo foi uma dimensão central das reformas ocorridas desde o final dos anos 1980, que para as políticas do urbano.

[19] O planejamento e uso do solo, os transportes públicos sobre pneus, a limpeza e o saneamento são de competência exclusivas dos municípios, enquanto a habitação e o transporte sobre trilhos são concorrentes entre os entes federativos.

e o fato de a qualidade da moradia depender de diversas outras políticas – fazem com que as bandeiras de atendimento universal, existentes na Saúde e na Educação, por exemplo, soem fantasiosas na área da habitação, já que significam que o Estado deve prover moradia digna para cada uma das famílias brasileiras (Cymbalista e Moreira, 2002).

De fato, a atuação estatal no setor é relativamente recente, pouco robusta, instável e muitas vezes incoerente, como apresentaremos brevemente a seguir[20]. Bonduki (1994) identifica as origens da intervenção do Estado na habitação no período de 1930 a 1964[21] quando foi criada primeira instituição federal voltada à política habitacional, a Fundação Casa Popular, que tinha entre seus objetivos o financiamento de habitação para população de baixa renda, e dos Instituto de Aposentadoria e Pensão (IAPs), cujo objetivo primordial era a rentabilidade do investimento de seus associados, sendo a produção de unidades habitacionais para aluguel uma finalidade secundária[22].

O autor enfatiza, entretanto, que apesar da importância simbólica (para a criação de um consenso na sociedade da necessidade da intervenção estatal na Habitação) e material (em termos de unidades produzidas) das iniciativas deste período, estas intervenções formavam mais uma "colcha de retalhos" que uma política habitacional coerente, uma vez que nem as agências citadas nem suas motivações políticas foram coordenadas[23]. É importante ressaltar que a lei de criação da Fundação Casa Popular estabelecia como fonte de seus recursos uma taxa de 1% sobre as transações imobiliárias, o que nunca aconteceu, de modo que seus recursos vinham do Orçamento Federal e eram bastante limitados.

O período seguinte (1964 a 1986) refere-se ao momento da vigência da ditadura civil-militar no país que se caracterizou pela iniciativa do governo federal em centralizar diversas políticas, dentre elas a habitacional. A Fundação Casa Popular foi fechada e substituída pelo

---

[20] A história da política habitacional no período republicano no Brasil (1890 a 2017), considerando-se como critério a intervenção governamental (produção e regulação), pode ser dividida em cinco períodos, com base em Bonduki (1994, 2014) e Cardoso et al. (2016). O primeiro período (1890 a 1930) é marcado pela atuação estatal restrita, desdobrando-se somente em um limitado controle sanitário das unidades habitacionais, sobretudo em cortiços, e no estímulo à produção da habitação para aluguel por parte do setor privado.

[21] Quando começam a ser produzidas unidades de boa qualidade arquitetônica e urbanística, ainda que limitadas aos trabalhadores formais e organizados em sindicatos/associações, e o governo passa a controlar os preços dos aluguéis por meio de leis.

[22] Os IAPs optaram por financiar a construção de moradia para população de classe média alta entre outros investimentos rentáveis.

[23] A Fundação Casa Popular tinha objetivos muito amplos e ambiciosos, como financiar habitação para população de baixa renda, infraestrutura, materiais de construção, pesquisa e capacitação técnica no nível municipal. A amplitude destes objetivos, a falta de recursos e de coordenação com instituições correlatas contribuíram para que suas ações fossem esparsas e limitadas. Ademais, a ambição da agência demandaria uma centralização de recursos e portfólio, naquela época controlados pelos (IAPS), o que seria muito difícil de ocorrer politicamente.

Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que tinha a missão mais ampla de realizar o planejamento urbano no país.

Foi elaborado, pela primeira vez, um Plano Nacional de Habitação, e instaurado o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que centralizou os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) – criado em 1966 – e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). O sistema era controlado pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) e a implementação das políticas era de responsabilidade das agências estaduais e municipais, criadas por incentivo do BNH, mas com baixa capacidade decisória (Marques, Pulhez e Pagin, 2018).

O sistema gerido pelo BNH, que disponibilizava apenas um tipo de produto - unidades novas construídas por empreiteiras em grandes conjuntos habitacionais nas periferias para venda financiada (Marques, Pulhez e Pagin, 2018) - constituiu um paradigma da produção habitacional pública no período, embora muitos trabalhadores não tenham conseguido acessar este sistema formal, tendo como saída a autoconstrução nas periferias e favelas.

Em 1982, a inflação no Brasil atingiu 100% ao ano, e 239% em 1985, levando o BNH à falência em 1986[24]. A partir deste momento, a Caixa Econômica Federal (CEF), que não possuía os instrumentos necessários para realizar planejamento, torna-se o único agente a operar os recursos do FGTS.

A partir deste momento, configura-se um cenário bastante complexo nas políticas habitacionais. Por um lado, a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986, que coincide com uma crise financeira no país, configura um longo período (1987 a 2002) de ausência de um aparato institucional e de recursos consolidados que possibilitassem ações contínuas e integradas na política habitacional. Por outro, o país vive um processo de abertura democrática e de descentralização decorrente da Constituição Federal de 1988, sendo que nos níveis municipal e estadual, diversas alternativas e soluções foram experimentadas.

Marques, Pulhez e Pagin (2018) ressaltam a ironia deste processo, uma vez que foi justamente "(...) a incapacidade de financiamento por parte do governo federal que liberou as administrações locais para decidir, construir e implementar políticas inovadoras"[25] (p.144).

---

[24] Entre 1983 e 1986, o número de unidades financiadas por ano pelo SFH caiu para 82.000. Em 1980 este valor foi, 627.000 unidades / ano (Magnabosco e De Freitas, 2015).

[25] É importante ressaltar, entretanto, que o crescimento dos investimentos no nível local não foi suficiente para superar a retração dos investimentos federais (Magnabosco e De Freitas, 2015).

Para os autores, este deslocamento se deve, entre outras coisas, à presença mais intensa de movimentos de moradia em instâncias de decisão locais.

Em paralelo à ausência de uma política federal consistente para a área e às iniciativas no nível local, ocorreu neste período, a articulação do movimento nacional pela reforma urbana, que se agregou em torno dos nascentes movimentos sociais de luta por moradia. Este movimento logrou inserir em 1988, pela primeira vez na Constituição Federal, um capítulo sobre política urbana, instituindo a função social da propriedade; criou a Emenda nº 26 de 2000, que incluiu a moradia como um direito; e o Estatuto das Cidades que estabeleceu instrumentos para efetivação da função social da propriedade[26].

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a Habitação é competência concorrente entre União, Estados e Municípios (art. 23, inciso IX). Entretanto, "o arranjo federativo brasileiro (...) atribuiu na prática o provimento de habitações de interesse social aos entes locais na medida em que alocou as competências da política urbana aos Municípios" (Chilvarquer, 2018, p.33)[27]. Esse arranjo, no entanto, não foi acompanhado de garantia de recursos, nem no nível federal nem no local, dadas as dificuldades de financiamento do setor mencionadas acima.

O Estatuto da Cidade e a CF/88 redefiniram a função dos Planos Diretores municipais, transformando-os em peça básica da política urbana do município (Cymbalista, 2006). Os Planos Diretores são fundamentais na política de habitação, na medida em que uma das maneiras mais relevantes de intervenção na política habitacional na cidade acontece por meio da regulação urbanística, que pode disponibilizar terrenos para a política habitacional, facilitar as regras para a regularização de assentamentos precários, por exemplo, ou ainda estabelecer contrapartidas a serem pagas por empreendedores imobiliários, gerando recursos para a habitação (Cymbalista, 2007). Cabe mencionar que muitos dos instrumentos de

---

[26] Houve imensa mobilização social prévia à Constituição de 1988, que encaminhou para o Congresso Constituinte uma Emenda Popular da Reforma Urbana com mais de 250 mil assinaturas. Após uma série de negociações, foi inserida na Constituição na forma do capítulo de política urbana (artigos 182 e 183). Para a regulamentação do capítulo, foi proposto em 1990, o Projeto de Lei 5.788, que tramitou por mais de uma década no Congresso até se transformar no Estatuto da Cidade (Lei Federal no. 10.257/ 2001). Em 1992, por iniciativa popular, foi elaborado Projeto de Lei 2.710, que propôs a criação de um sistema nacional de política habitacional, que se tornará realidade apenas em 2005, quando se constitui o Sistema Nacional de Habitação (Cymbalista, 2006; Cymbalista e Moreira, 2002)

[27] O artigo no 182 da Constituição de 1988 estabelece um conjunto abrangente de diretrizes e instrumentos urbanísticos, articulando a atuação dos três níveis de governo e dando prioridade para a ação do poder público municipal, a partir da elaboração do Plano Diretor (Carvalho e Rossbach, 2010).

regulação urbana, previstos no Estatuto da Cidade, só podem ser aplicados mediante a existência de um Plano Diretor.[28]

Todo esse processo de reorganização do ambiente institucional no âmbito da habitação culminou com a criação do Ministério das Cidades em 2003, inaugurando um novo período da história da política habitacional no país. A partir de então, observa-se "(...) um processo de construção da política nacional habitacional baseada nos princípios da participação popular, do planejamento e da integração das políticas urbanas" (Cardoso, Aragão e Araújo, 2011).

A agenda do Ministério das cidades consistiu, em grande parte, na nacionalização das políticas inovadoras anteriormente produzidas no nível local país afora. Para realizar esta nacionalização, foi criado um sistema de financiamento que induzisse os governos locais à sua implementação (Klintowitz, 2015 citado por Marques, Pulhez e Pagin, 2018) de forma integrada ao planejamento municipal e/ou estadual e incentivando o desenvolvimento das capacidades técnicas locais, ainda que de maneira tímida (Arretche, 2012 citado por Marques, Pulhez e Pagin, 2018).

Em 2005 foi criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)[29], que institui pela primeira vez um Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Conselho Gestor do Fundo. O SNHIS se completa com a adesão de estados e municípios, que devem para tal elaborar um Plano Municipal (ou estadual) de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e criar um Conselho Municipal (ou estadual) de Habitação, entre outras exigências (Cymbalista, 2006, p. 33; Cardoso, Aragão e Araújo, 2011 citado por Vial et al., 2016).

Pode-se afirmar que o SNHIS e o FNHIS representaram uma tentativa de reverter o quadro dramático criado com a concomitância da extinção do BNH, e a consequente diminuição expressiva de recursos para a área, e da promulgação da C.F/88, que, com seu princípio de descentralização, delegou aos municípios e governos estaduais a prerrogativa de prover moradia, sem, no entanto, apresentar arranjos de financiamento para o suporte da política habitacional.

Marques, Pulhez e Pagin (2018) afirmam que teve início neste momento "(...) a estruturação de um sistema nacional de políticas urbanas, articulando planos, conselhos e

---

[28] São Paulo foi uma das primeiras cidades a construir um Plano Diretor, após a aprovação do Estatuto da Cidade.

[29] Regulamentado pela Lei 11.124, de 16 de junho de 2005 e pelo Decreto 5.796, de 6 de junho de 2006.

fundos setoriais (Bonduki, 2008), embora com baixo insulamento político (Rolnik, 2009)" (p.145). Ademais, o SNHIS ilustra a "coordenação Inter federativa", entendida como

> processo de criação ou utilização de regras de decisão pelas quais diferentes atores se ocupam coletivamente de um mesmo campo (Ariznabarreta, 2001), o que, no caso das políticas sociais brasileiras, se concretiza com o governo federal normatizando-as e financiando-as e, na maioria das vezes, os governos estaduais e municipais implementando as ações (Lotta, 2014, p. 5. Citado por Chilvaquer, 2018).

Este arranjo aponta para a necessidade constante de equilibrar a implementação de políticas públicas em um país no qual o nível federal concentra maior volume de recursos e capacidade técnica ao mesmo tempo em que institui a autonomia para as instâncias locais, pressuposto de um Estado federalista (Chilvarquer, 2018).

Entretanto, o sistema baseado no SNHIS e FNHIS acabou não se consolidando, uma vez que a partir de 2007 o governo federal passou a priorizar uma outra linha de políticas, mais diretamente ligadas ao combate à crise econômica mundial e ao estímulo da demanda no país, com a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e, no âmbito da política habitacional, um subprograma do PAC para a urbanização de assentamento precários[30], e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009[31].

Marques, Pulhez e Pagin (2018) afirmam que este pacote de programas, por um lado trouxe um volume massivo de recursos para a Habitação, incluindo subsídios expressivos, que colocaram a população de baixíssima renda como beneficiários de unidades habitacionais de maneira inédita no país. Além disso, do ponto de vista da execução dos recursos, embora os programas mantivessem a dependência de estados e municípios em relação aos recursos da União, os mesmos passaram a ser investidos de forma descentralizada, por meio de repasses. Esta iniciativa, também possibilitou investimentos por parte do poder público local (inclusive por conta da exigência de contrapartida) e profissionalizou aspectos da gestão orçamentária destes entes.

Por outro lado, estas políticas diminuíram substancialmente o papel dos governos locais que o SNHIS previa (e que não chegou a ser colocado em prática), uma vez que seu arranjo institucional se baseou na contratação direta de construtoras, ou seja, os recursos não

---

[30] O PAC canalizou investimentos em áreas tradicionalmente com pouco ou nenhum recurso por parte dos governos municipais, como habitação, saneamento e transporte (Peres, 2018).

[31] Ainda segundo os autores, entre 2006 e 2009 foram alocados no FNHIS recursos da ordem de 4,4 bilhões de reais, beneficiando mais de 4.400 projetos.

passavam pelo Tesouro Municipal[32]. Ademais, subordinou ainda mais o município à União, na medida em que exigia aprovação ex-ante de projetos, liberação recursos em função do bom andamento da execução orçamentária, conta bancária específica e tipos de prestação de contas particulares, entre outros (Peres, 2018).

Outra consequência deste arranjo é que ao diminuir o papel dos governos locais, a construção de unidades acabou se descolando do planejamento municipal (Marques, Pulhez e Pagin, 2018). O descolamento entre essa nova linha de políticas e o sistema que tinha sido criado foi aprofundado pelo fato de os repasses do PMCMV e do PAC relacionados à habitação não terem as exigências que o SNHIS e FNHIS tinham para repasse de recursos, como a elaboração de um Plano Local de Habitação de Interesse Social, Plano Diretor, Lei de Zoneamento, criação de Conselhos Participativos, integração com outras políticas urbanas, entre outros.

Assim, apesar da instituição de um Sistema Nacional, a "(...) habitação não possui recursos com percentuais fixos do orçamento geral do município, como a saúde, a educação, com fundos garantidos em níveis nacional, estadual e municipal, com recursos "carimbados" no orçamento. (Cymbalista e Santoro, 2007, p.13). Sem uma fonte de financiamento sólida ou regras perenes para as transferências federais de recursos, este recente sistema foi em parte "atropelado" pelo pacote de programas que foi implantado logo depois de seu surgimento. Essa ausência de vinculação e a não consolidação de um sistema nacional possui dois importantes desdobramentos: uma flutuação muito significativa das receitas das pastas da habitação nos diferentes entes federativos e uma busca constante por fontes de recursos por parte dos municípios, como veremos em mais detalhes no próximo item.

---

[32] É importante fazer a ressalva de que no MCMV faixa 1, os governos locais têm maior protagonismo na medida em que são responsáveis pela seleção de beneficiários e também pela possibilidade de indicar terrenos para a construção das UH.

Figura 2 - Relações entre os marcos legais da Habitação

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Carvalho e Rossbach (2010) e Saule (2007).

5- A GOVERNANÇA DA POLÍTICA E DO ORÇAMENTO DE HABITAÇÃO NA CIDADE DE SÃO PAULO: OS DESAFIOS DA MULTIPLICIDADE DE ATORES, FONTES E ESTRATÉGIAS DE FINANCIAMENTO

A governança da política e do orçamento de Habitação na cidade de São Paulo reflete tanto a trajetória do processo orçamentário brasileiro nos últimos trinta anos quanto a dinâmica das relações federativas na Habitação. Do ponto de vista macro institucional, os marcos legais ligados à área positivaram em lei instituições de diversos níveis federativos, com multiplicidade de atores, mas sem consolidar uma estrutura de financiamento.

Assim, diante da ausência de um Sistema Nacional de Habitação sólido, com vinculação federal de receitas à pasta da Habitação, em concomitância com a consolidação de direitos e a responsabilização dos Municípios na provisão de moradia decorrentes da Constituição Federal de 1988, e a pressão social por atendimento da demanda por habitação, o Município de São Paulo foi buscando diversificar suas fontes, criando Fundos, acompanhados de seus Conselhos Gestores, e realizando empréstimos, adicionando ainda mais atores à já complicada organização institucional estabelecida pelo nível federal. Este cenário foi tornando a governança no Município cada vez mais complexa e dificultando o entendimento da gestão orçamentária da habitação, a transparência, e o acompanhamento e o controle social por parte da sociedade civil.

No que diz respeito aos tipos de programa habitacionais, os dois grandes braços da política habitacional são a produção de unidades habitacionais (UH) novas (o que implica aumento do estoque habitacional) e o combate à precariedade das unidades existentes (o que não acarreta necessariamente aumento do estoque)[33]. No primeiro braço da política – produção de unidades novas – encontram-se tanto os programas relacionados à aquisição de terrenos (pré-condição para a construção), quanto aqueles vinculados à construção propriamente dita, via empreiteiras ou via mutirão.

Na vertente de combate à precariedade das unidades existentes estão incluídas as iniciativas de que têm como unidade de intervenção prioritariamente o território, como i. urbanização de favelas e loteamentos - implantação de infraestrutura melhoria da infraestrutura existente (saneamento - esgoto, abastecimento de água e drenagem -, obras de

---

[33] Marques, Pulhez e Pagin (2018) subdividem estes dois grandes braços, classificando os programas em cinco tipos: i. habitação nova construída por empreiteira ii. habitação nova construída por mutirão autogerido iii. urbanização de favelas iv. regularização de loteamentos e v. promoção de habitação de interesse social na área central.

contenção, iluminação) e provisão de serviços e equipamentos públicos; ii. regularização urbanística e fundiária de favelas e loteamentos; iii. programas de saneamento e/ou recuperação de bacias hidrográficas ou cursos d'água com impacto sobre precariedade da moradia. E também programas cuja unidade de intervenção é a unidade habitacional propriamente dita, como por exemplo, obras para melhoria da ventilação, iluminação, ligação de água e esgoto às redes oficiais de abastecimento e coleta das unidades habitacionais em loteamentos, favelas e cortiços, normalmente chamadas de "melhorias Habitacionais".

O Quadro a seguir classifica os programas ocorridos no Município de São Paulo no período da gestão Jânio Quadros até a Fernando Haddad (1985-2016) de acordo com o tipo de intervenção. Os programas cuja finalidade são o fortalecimento ou desenvolvimento institucional foram agrupados à parte por não serem programas-fim; em outras palavras, por não terem como objetivo direto nem a produção de novas unidade habitacionais nem o combate à precariedade.

É importante ressaltar que vários dos programas listados tiveram como resultado tanto a produção de UH quanto o combate à precariedade, entretanto, para fins didáticos, eles foram agrupados no tipo de intervenção que era seu objetivo primordial. Encaixam-se nesta situação, de um lado, os programas de urbanização e/ou verticalização de favelas, e de saneamento que acabaram por produzir unidades habitacionais para famílias que tiveram que ser reassentadas no processo (Mananciais, Guarapiranga, Urbanização de Favelas, Procav e Prover- Cingapura). E de outro, as Operações Urbanas Consorciadas (OUC), cujo maior impacto no campo das políticas habitacionais é a construção de unidades, mas que frequentemente acabam por urbanizar assentamentos precários.

Quadro 1- Classificação Programas Habitacionais por Tipo de Intervenção

QUADRO CLASSIFICAÇÃO PROGRAMAS HABITACIONAIS POR TIPO DE INTERVENÇÃO		
COMBATE À PRECARIEDADE	**PRODUÇÃO DE NOVAS UNIDADES**	**DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL**
Urbanização de Favelas e Loteamentos	**Produção de unidades novas por empreiteiras**	Planos Distritais de Ação Urbana e Habitacional (na áreas do Bairro Legal)/ parceria com Cities Alliance I
Melhorias (obras pontuais realizadas em mutirão)		Sistema Informação / Cities Alliance II
UrbanaCom	Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	Política de Habitação de Desenvolvimento Urbano
Guarapiranga	Guarapiranga (produção de unidades novas para abrigar famílias cujas moradias foram removidas para realização de obras de infraestrutura).	
Procav 1 - Programa de Canalização de Córregos e Implantação de Vias de Fundos de Vale	Minha Casa Minha Vida – Empresas (MCMV)	
Procav 2 - Programa de Canalização de Córregos, Implantação de Vias e Recuperação Ambiental e Social de Fundos de Vale	Operações Urbanas	
Prover – Cingapura	Prover – Cingapura (produção de unidades novas para abrigar famílias cujas moradias foram removidas para realização de obras de infraestrutura).	
Mananciais	Provisão Habitacional	
Programa de Aceleração do Crescimnto (PAC) - Subprograma Urbanização de Favelas	Locação Social	
Operações Urbanas	Operações Urbanas Interligadas	
Renova SP	**Produção de unidades novas por mutirão**	
PAT Prosanear	Mutirão	
Intervenção em cortiços	Minha Casa Minha Vida Entidades (MCMV)	
Cortiços		
Regularização Fundiária		
Regularização de Loteamentos		
Lote Legal		
Atendimento emergencial à famílias em situação de risco		
Atendimento Habitacional		
Auxílio-Aluguel		
Parceria Social		

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Marques, Pulhez e Pagin (2018); Amaral (2002) e nas entrevistas com Marcia Terlizzi.

A partir da classificação do Quadro anterior, a Figura 3 - Mapa dos Programas, Fontes e Instituições participativas por gestão a seguir pretendeu sistematizar as mudanças nos programas, fontes de financiamento e instituições participativas na política habitacional ao longo das gestões da Prefeitura desde Jânio Quadros.

Figura 3 - Mapa dos Programas, Fontes e Instituições participativa por gestão

Fonte	Jânio				Erundina				Maluf				Pitta				Martha				Serra / Kassab				Kassab				Haddad			
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Programas				Programas				Programas				Programas				Programas				Programas				Programas				Programas			
Tesouro Municipal (00)	Atendimento Habitacional				Cortiços				Programa Cingapura I e III como contraptd. das fases II e IV				Programa Cingapura III fases como contraptd. da II e IV				Prog. Cortiços				Pol. de Habitação de Desenv Urb (Contrap. BM)				Mananciais				Mananciais			
	Melhorias				Mutirão (UH)																											
	Produção de UH como contrapartida Procav 1				Reg.Fund. Loteam.				Produção de UH como contrapartida Procav 2 (pode ter havido recuroso da Caixa tb/ gov federal)								Mananciais (antigo Guarapiranga)				Mananciais (contrapartida do PAC estado - que foi a maior parte do valor)											
					UrbanaCom																											
					Provisão Habitacional																				Urbanização de Favelas				Urbanização de Favelas			
	Procav 1 (Programa de Canalização de Córregos e Implantação de Vias de Fundos de Vale)				Procav 1 (Programa de Canalização de Córregos e Implantação de Vias de Fundos de Vale)				Produção de UH como contrapartida Procav 2 (pode ter havido recuroso da Caixa tb/ gov federal)				Produção de UH como contrapartida Procav 2 (pode ter havido recuroso da Caixa tb/ gov federal)				Regularização Fundiária								Regularização Fundiária				Regularização Fundiária			
FMH (1994)	-				-				Mutirão (UH)				Mutirão (UH)				Mutirões (tb CDHU)				Parceria Social				Parceria Social							
																	Bolsa-Aluguel				Bolsa-Aluguel											
FUNDURB (2002)	-				-				-				-								Urbanização de Favelas				Urbanização de Favelas				Urbanização de Favelas			
																									Mananciais				Aquisição de Terrenos			
																													Regularização Fundiária			
																									Regularização Fundiária				Mananciais			
FMSAI (2009)	-				-				-				-				-								Urbanização de Favelas				Urbanização de Favelas			
																									Mananciais				Mananciais			
																									Renova (PAI)				Renova (PAI)			
Mcidades/ FAR/ FDS / OGU	-				-				-				-				PAR Centro (CAIXA)						PAC		PAC				Mananciais			
																	PAR Periferias (CAIXA)								Mananciais							
																							MCMV		MCMV							
BID (01)									Procav 2 (Programa de Canalização de Córregos, Implantação de Vias e Recuperação Ambiental e Social de Fundos de Vale)				Prover (Cingapura) / Lote Legal				Prover (Cingapura) / Lote Legal				Procentro Nova Luz (OU Centro)											
									Prover (Cingapura) / Lote Legal				Desenvolvimento Institucional				Desenv Instituc															
																	Locação Social															
BM (01)					Guarapiranga				Guarapiranga				Guarapiranga				PAT Prosanear				Política de Habitação de Desenvolvimento Urbano				Sistema Informação --> PMH / Cities Alliance II							
																	Planos Distritais de Ação Urbana e Habitacional (na áreas do Bairro Legal)/ Cities Alliance				Sistema Informação / Cities Alliance II											
Outras secretarias									OUC Faria Lima				OU Faria Lima				OUC Água Espraiada				OUC Água Espraiada				OUC Água Espraiada				OUC Água Espraiada			
									OUC Centro				OUC Centro				OUC Faria Lima				OUC Faria Lima				OUC Faria Lima				OUC Faria Lima			
																	OUC Centro				OUC Centro				OUC Centro				OUC Centro			
									OUC Água Branca				OUC Água Branca				OUC Água Branca				OUC Água Branca				OUC Água Branca				OUC Água Branca			
Recursos Privados	OI - Operação Interligada				OI - Operação Interligada				OI - Operação Interligada																							
Instit. Participativ	Conselho Funaps				Conselho Funaps				Conselho Gestor FMH				Conselho Gestor FMH					CG-FUNDURB			CG-FUNDURB				CG-FUNDURB				CG-FUNDURB			
																		CMH			CMH				CMH				CMH			
																	Escritorios- Antena								CG- FMSAI				CG- FMSAI			
					O.P				Conselhos OUCs				Conselhos OUCs				Comissão Executiva Programa Ação Centro				Conselhos OUCs				Conselhos OUCs				Conselhos OUCs			

Legenda: FMH (Fundo Municipal de Habitação), FUNDURB (Fundo de Desenvolvimento Urbano), FMSAI (Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura), MCidades (Ministério das Cidades), FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), FDS (Fundo de Desenvolvimento Social), OGU (Orçamento Geral da União), BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), BM (Banco Mundial), OUC (Operações Urbanas Consorciadas)

Fonte: Elaborado pela autora, com suporte fundamental de Márcia Terlizz, ex-funcionária da SEHAB, entrevistada para este trabalho.

O mapa ajuda a identificar as estratégias de política habitacional utilizadas nos diversos períodos, que por vezes relacionam-se claramente à fonte de financiamento disponível, como nos casos dos programas associados ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e ao Banco Mundial (BM).

Também se observa uma variação de estratégias de financiamento para uma mesma finalidade ao longo do tempo, como no caso dos programas de Mananciais e Urbanização de Favelas. As constantes mudanças de programas e fontes representam uma dificuldade para a construção de séries históricas e para avaliação das estratégias escolhidas em cada um dos períodos, assim como coloca obstáculos para um planejamento de médio prazo.

Do ponto de vista orçamentário, os dados do orçamento da habitação de 2003 a 2018 das planilhas de execução orçamentária disponíveis na Secretaria Municipal da Fazenda, revelam um perfil oposto ao geral do orçamento da Prefeitura de São Paulo apresentado no item "A Governança do Orçamento Público na cidade de São Paulo" deste estudo, no que se refere à natureza da despesa. As despesas de capital representam a maior parte das despesas em todos os anos analisados, variando entre 62 a 89% do valor liquidado entre 2003 e 2018, conforme a Tabela a seguir[34].

[34] Foram selecionados para a elaboração da Tabela os seguintes órgãos: SEHAB, FMH, COHAB (aparece como órgão separado apenas a partir de 2011), FMSAI (aparece apenas a partir de 2009), e FUNDURB (apenas os valores repassados para a SEHAB). A planilha de 2014 está apresentando problemas, por isso não foi considerada.

Tabela 1 – Relação Despesas de Capital x Despesas Correntes Habitação (2003-2018)

RELAÇÃO DESPESAS DE CAPITAL X DESPESAS CORRENTES HABITAÇÃO (2003-2018)						
	ORÇADO	EMPENHADO	Empenhado / Orçado	LIQUIDADO	Liquidado / Orçado	Liquidado/ Empenhado
			2003			
Total	*348.871.000,00*	*238.859.882,79*	*68%*	*222.518.852,18*	*64%*	*93%*
Despesas Corentes	50.742.129,00	51.396.876,83	101%	49.866.669,34	98%	97%
Desp. Correntes / Total	15%	22%		22%		
Despesas de Capital	298.128.871,00	187.463.005,96	63%	172.652.182,84	58%	92%
Desp. Capital / Total	85%	78%		78%		
	100%	100%		100%		
			2004			
Total	*328.242.144,00*	*202.489.435,31*	62%	*202.489.435,31*	62%	100%
Despesas Correntes	53.263.486,00	49.044.364,64	92%	49.044.364,64	92%	100%
Desp. Correntes / Total	16%	24%		24%		
Despesas de Capital	274.978.658,00	153.445.070,67	56%	153.445.070,67	56%	100%
Desp. de Capital / Total	84%	76%		76%		
	100%	100%		100%		
			2005			
Total	*345.533.220,00*	*196.667.040,19*	*57%*	*196.254.151,59*	*57%*	*100%*
Despesas Correntes	65.281.856,00	56.227.861,41	86%	56.206.672,54	86%	100%
Desp. Correntes / Total	19%	29%		29%		
Despesas de Capital	280.251.364,00	140.439.178,78	50%	140.047.479,05	50%	100%
Desp. de Capital / Total	81%	71%		71%		
	100%	100%		100%		
			2006			
Total	*494.092.847,00*	*382.781.111,24*	*77%*	*332.437.103,60*	*67%*	*87%*
Despesas Correntes	47.620.948,00	67.072.204,00	141%	66.511.246,51	140%	99%
Desp. Correntes / Total	10%	18%		20%		
Despesas de Capital	446.471.899,00	315.708.907,24	71%	265.925.857,09	60%	84%
Desp. de Capital / Total	90%	82%		80%		
	100%	100%		100%		
			2007			
Total	*717.952.437,00*	*538.237.769,29*	*75%*	*448.862.944,39*	*63%*	*83%*
Despesas Correntes	67.408.837,00	74.214.943,12	110%	73.174.839,49	109%	99%
Desp. Correntes / Total	9%	14%		16%		
Despesas de Capital	650.543.600,00	464.022.826,17	71%	375.688.104,90	58%	81%
Desp. de Capital / Total	91%	86%		84%		
	100%	100%		100%		
			2008			
Total	*885.586.832,00*	*836.607.177,66*	*94%*	*768.122.704,62*	*87%*	*92%*
Despesas Correntes	74.211.809,00	85.426.594,22	115%	84.136.403,92	113%	98%
Desp. Correntes / Total	8%	10%		11%		
Despesas de Capital	811.375.023,00	751.180.583,44	93%	683.986.300,70	84%	91%
Desp. de Capital / Total	92%	90%		89%		
	100%	100%		100%		
			2009			
Total	*1.297.111.231,00*	*1.097.089.615,29*	*85%*	*1.013.996.112,42*	*78%*	*92%*
Despesas Correntes	77.421.840,00	96.526.739,15	125%	94.747.835,68	122%	98%
Desp. Correntes / Total	6%	9%		-		
Despesas de Capital	1.219.689.391,00	1.000.562.876,14	82%	919.248.276,74	75%	92%
Desp. de Capital / Total	94%	91%				
			2010			
Total	*1.106.786.114,00*	*1.031.963.074,20*	*93%*	*956.370.197,79*	*86%*	*93%*
Despesas Correntes	85.738.942,00	113.659.198,85	133%	112.061.401,00	131%	99%
Desp. Correntes / Total	8%	11%		12%		
Despesas de Capital	1.021.047.172,00	918.303.875,35	90%	844.308.796,79	83%	92%
Desp. de Capital / Total	92%	89%		88%		
	100%	100%		100%		
			2011			
Total	*1.684.371.265,00*	*1.256.539.440,39*	*75%*	*1.118.211.862,40*	*66%*	*89%*
Despesas Correntes	166.379.775,00	200.886.468,74	121%	191.384.142,77	115%	95%
Desp. Correntes / Total	10%	16%		17%		
Despesas de Capital	1.517.991.490,00	1.055.652.971,65	70%	926.827.719,63	61%	88%
Desp. de Capital / Total	90%	84%		83%		
	100%	100%		100%		
			2012			
Total	*2.191.687.050,00*	*1.161.232.081,81*	*53%*	*985.342.037,67*	*45%*	*85%*
Despesas Correntes	234.771.021,00	224.816.157,61	96%	218.563.828,07	93%	97%
Desp. Correntes / Total	11%	19%		22%		
Despesas de Capital	1.956.916.029,00	936.415.924,20	48%	766.778.209,60	39%	82%
Desp. de Capital / Total	89%	81%		78%		
	100%	100%		100%		
			2013			
Total	*2.000.709.637,00*	*1.018.558.654,56*	*51%*	*895.542.750,49*	*45%*	*88%*
Despesas Correntes	252.699.645,00	242.470.826,92	96%	229.019.181,70	91%	94%
Desp. Correntes / Total	13%	24%		26%		
Despesas de Capital	1.748.009.992,00	776.087.827,64	44%	666.523.568,79	38%	86%
Desp. de Capital / Total	87%	76%		74%		
	100%	100%		100%		
			2015			
Total	*2.402.367.646,00*	*871.926.454,77*	36%	*800.965.274,89*	33%	92%
Despesas Correntes	213.162.134,00	239.006.317,81	112%	227.723.941,55	107%	95%
Desp. Correntes / Total	9%	27%		28%		
Despesas de Capital	2.189.205.512,00	632.920.136,96	29%	573.241.333,34	26%	91%
Desp. de Capital / Total	91%	73%		72%		
	100%	100%		100%		
			2016			
Total	*1.637.232.669,00*	*884.671.602,42*	54%	*798.977.023,47*	49%	90%
Despesas Correntes	257.421.293,00	273.880.064,23	106%	261.953.288,65	102%	96%
Desp. Correntes / Total	16%	31%		33%		
Despesas de Capital	1.379.811.376,00	610.791.538,19	44%	537.023.734,82	39%	88%
Desp. de Capital / Total	84%	69%		67%		
	100%	100%		100%		
			2017			
Total	*1.467.788.017,00*	*875.376.234,53*	60%	*740.514.630,88*	50%	85%
Despesas Correntes	310.067.642,00	309.568.555,47	100%	283.598.823,00	91%	92%
Desp. Correntes / Total	21%	35%		38%		
Despesas de Capital	1.157.720.375,00	565.807.679,06	49%	456.915.807,88	39%	81%
Desp. de Capital / Total	79%	65%		62%		
	100%	100%		100%		
			2018			
Total	*1.305.656.195,00*	*947.535.249,93*	73%	*819.954.073,88*	63%	87%
Despesas Correntes	292.413.591,00	266.935.596,93	91%	253.479.338,16	87%	95%
Desp. Correntes / Total	22%	28%		31%		
Despesas de Capital	1.013.242.604,00	680.599.653,00	67%	566.474.735,72	56%	83%
Desp. de Capital / Total	78%	72%		69%		
C	100%	100%		100%		

Fonte: Elaborado pela autora a partir das planilhas de execução orçamentária da Secretaria de Fazenda (2003-2018).

Este perfil tem duas implicações. A primeira refere-se à maior sujeição da pasta ao contingenciamento, pois, como se sabe, este não incide sobre as despesas obrigatórias, recaindo majoritariamente sobre as despesas discricionárias, dentre as quais estão as despesas de capital. De fato, a tabela mostra que o valor liquidado das despesas de capital é significativamente menor que o valor orçado (uma média de 55%), o que corrobora a hipótese de sujeição ao contingenciamento.

A segunda diz respeito à necessidade de uma busca por outras fontes e formas de captação de recursos, dentre as quais se destacam a criação de Fundos. Considerando que a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) é o órgão central da Política Municipal de Habitação Social da cidade de São Paulo, foi realizada uma pesquisa em sua página institucional para identificação de quais órgãos deveriam ser incluídos na pesquisa das planilhas orçamentárias.

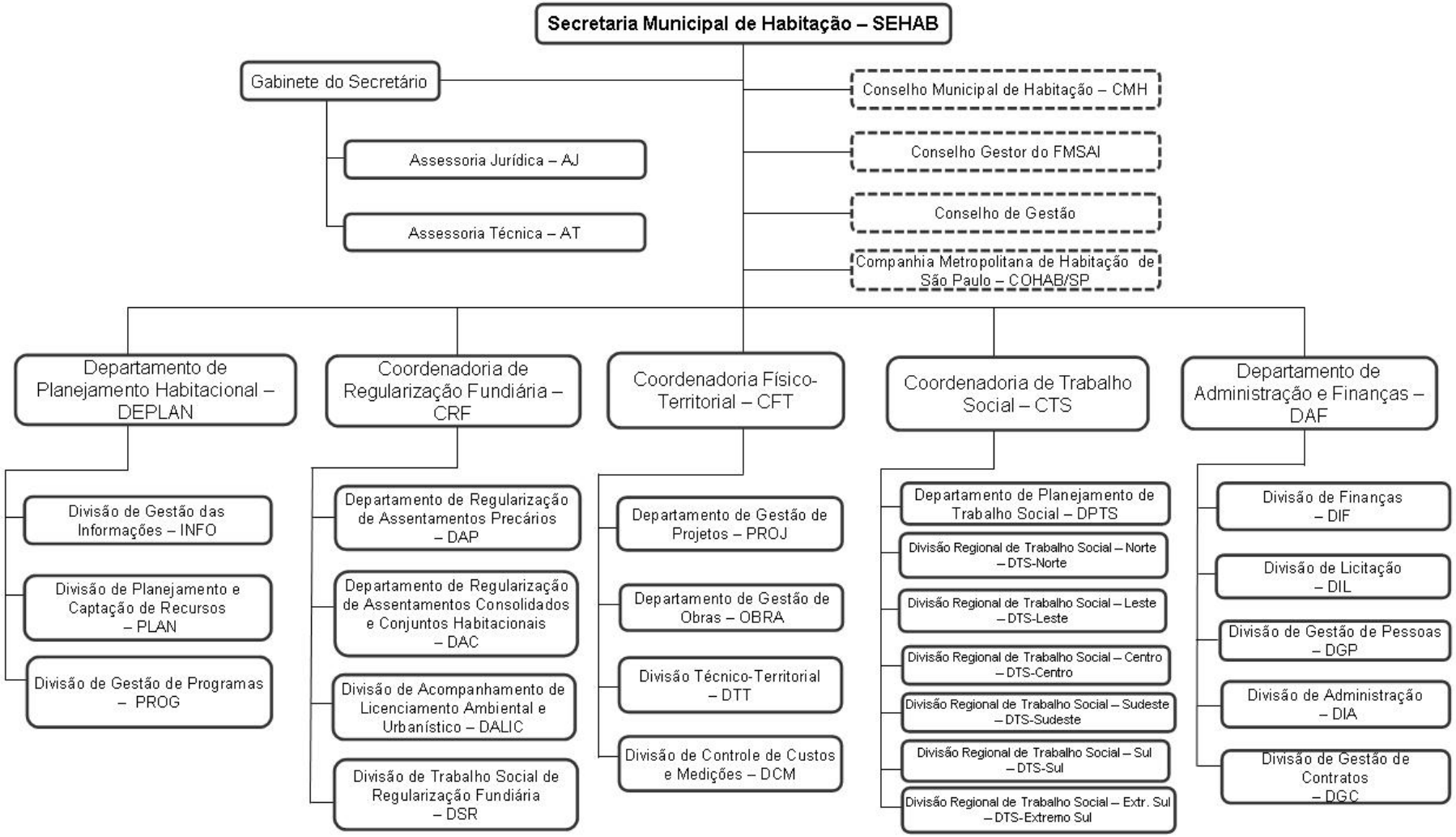
O site institucional da SEHAB afirma que a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), criada em 1986 (Lei nº 10.237), é o órgão central e superior da Política Municipal de Habitação Social da cidade de São Paulo, sendo a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB/SP (1985) o órgão operacional, conforme estabelecido nos programas e ações da Política Habitacional do Município (SEHAB, 2019).

A análise do organograma da Secretaria[35] revela que do ponto de vista administrativo, as ações da SEHAB são executadas pela administração direta, administração indireta e instâncias participativas, ligadas diretamente à Secretaria.

---

[35] O acesso ao organograma da SEHAB não é muito intuitivo. O pesquisador deve clicar no item "Acesso à Informação" no menu superior do lado esquerdo.

Figura 4 - Organograma SEHAB - 2019



Fonte: SEHAB, 2019.

Como se pode observar no organograma da SEHAB, há três Conselhos ligados diretamente à Secretaria, sendo dois relacionados a Fundos - o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação (FMH), chamado Conselho Municipal da Habitação (CMH), e o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura (CG-FMSAI), além do Conselho de Gestão, e de uma empresa mista (administração indireta), a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB), considerado o órgão operacional da Secretaria, que serão explicados brevemente a seguir[36].

A Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP) é empresa de economia mista, criada em 1965, no contexto tratado no item anterior deste estudo, sendo à época responsável pela provisão de habitação popular em toda a região metropolitana de São Paulo, o que engloba trinta e três municípios. Seu perfil de atuação e importância, tanto em termos simbólicos e estratégicos como em termos de quantidade de unidades produzidas, foi mudando ao longo das gestões municipais, conforme detalhado no Anexo I deste trabalho. Atualmente ela é responsável pelo desenvolvimento, planejamento e execução de soluções habitacionais em coordenação com órgãos públicos e privados.

No que diz respeito às fontes de recursos, quando foi criada, ligada ao BNH, dispunha de recursos permanentes originários do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A partir de 1986, para garantir o retorno dos investimentos sem empréstimos do extinto BNH, a empresa diminuiu sua atuação junto à população de baixa renda, passando a direcionar o financiamento habitacional para famílias com renda salarial entre seis e doze salários mínimos. Em 1994, com a formulação da Política Municipal de Habitação de Interesse Social da cidade de São Paulo e com a criação do Fundo Municipal de Habitação (FMH), a COHAB-SP tornou-se o agente operador desse fundo (Castilho, 2015), até que em 2011 ela foi municipalizada, tornando-se um órgão orçamentário separado.

O Fundo Municipal de Habitação (FMH) herdou os ativos e passivos financeiros do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (Funaps), criado em 1979 (Lei no 8.906), originalmente vinculado à Secretaria de Assistência Social[37], cujo Conselho contava com cinco membros, sendo três indicados do Prefeito e dois advindos dos movimentos sociais.

---

[36] As informações detalhadas sobre cada um desses órgãos podem ser encontradas no Anexo I deste trabalho.

[37] Este Fundo contava com uma estrutura administrativa restrita e uma quantidade reduzida de recursos, seu objetivo consistia em financiar atendimentos individualizados, decorrentes de demandas emergenciais e pontuais, o que revela que seu caráter não era de política estruturada de habitação (Cymbalista e Moreira, 2002).

Sob a gestão da prefeita Erundina (1988 a 1992) o Funaps foi transferido para a Secretaria de Habitação e fortalecido, havendo maior canalização de recursos (Cymbalista e Moreira, 2002). Segundo os autores, e confirmado por uma pessoa entrevistada para este trabalho, o Fundo chegou a canalizar 80% do orçamento total da SEHAB. Na gestão seguinte, do Paulo Maluf, foi instituído em 1994 o Fundo Municipal de Habitação (FMH)[38] e seu Conselho Gestor, extinguindo-se o Funaps. O Conselho do FMH não era considerado democrático, e por conta disso os movimentos populares se recusaram a participar da sua primeira gestão. O Fundo e o Conselho foram reformulados por meio de um Projeto de Lei de em 1999, aprovado em 2002, e o Conselho Gestor do Fundo passou a chamar Conselho Municipal de Habitação (CMH-SP)[39], com participação paritária entre governo e sociedade civil. Além disso, o CMH-SP dividiu responsabilidade com a Secretaria de Habitação tornando-se responsável pela supervisão do Fundo (São Paulo, 2003 citado por Rodrigues, 2017).

O CMH-São Paulo tem caráter deliberativo, fiscalizador e consultivo[40] e seu objetivo é o estabelecimento, acompanhamento e aprovação da política municipal de habitação (Cymbalista e Moreira, 2002). Segundo os autores, a finalidade do Conselho é garantir "(...) a participação da sociedade civil na criação, gestão dos recursos e implementação da política habitacional municipal" (p.47). Entretanto, ao longo dos anos, o Município foi diversificando seus programas e suas fontes de recursos (ainda que não de forma constante) e acabou articulando a política habitacional em torno de diversos programas cujos recursos não passam pelo Fundo Municipal de Habitação.

O Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura (FMSAI) foi criado em 2009[41] vinculado à Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), destinado a apoiar e dar suporte às ações de saneamento básico e ambiental e de infraestrutura no Município (SEHAB, 2019). Seus recursos são provenientes dos repasses efetuados pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) e seus respectivos rendimentos financeiros referentes aos 7,5% da receita bruta obtida a partir da exploração dos serviços de

---

[38]Lei no 11.632.

[39] O CMH-São Paulo foi criado por meio de um projeto de lei proposto pelo vereador Adriano Diogo em 1999, aprovado pela Câmara Municipal em setembro de 2002, e sancionado pela prefeita Marta Suplicy na forma da Lei no. 13.425.

[40] Sobre a natureza do CMH-São Paulo, é importante esclarecer que um conselho consultivo "(...) é a instância que ratifica ou pede esclarecimentos a respeito de definições de alocação de recursos e desenho de políticas públicas que são construídas pelo Executivo ou Legislativo. Já um conselho deliberativo é a instância de promoção da política" (Cymbalista e Moreira, 2002, p.49).

[41] Lei Municipal nº 14.934/2009.

abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município de São Paulo pela companhia. O Fundo possui um Conselho Gestor (CG-FMSAI) que tem entre suas atribuições "(...) decidir sobre os investimentos a serem realizados com os recursos do Fundo, com observância das diretrizes e prioridades estabelecidas na legislação e de acordo com o previsto no Plano Municipal de Saneamento Básico" (SEHAB, 2019). Neste Conselho Gestor, a sociedade civil não é representada de maneira equitativa, e diversos entrevistados consideram que o Conselho do Fundo não é democrático. Isso se torna relevante na medida em que desde sua existência, os recursos do Fundo têm representado um volume significativo do orçamento geral da Habitação, chegando a representar quase 50% em 2017.

Foram selecionadas, então, essas quatro Unidades Orçamentárias relacionadas à Secretaria Municipal de Habitação: 1. SEHAB, 2. COHAB (a partir de 2011), 3. FMH, 4. FMSAI (a partir de 2009). Esta lista parece ser coerente com a estrutura da Secretaria institucionalizada em seu organograma. Entretanto, com base nas leituras realizadas e pelas informações obtidas nas entrevistas, sabia-se que o Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), atrelado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), também era fonte de recursos para Habitação.

O FUNDURB[42], assim como seu Conselho Gestor (CG-FUNDURB), foi criado por determinação do Plano Diretor Estratégico (PDE) em 2002, com o objetivo de financiar investimentos na cidade de acordo com o Plano de Metas do Município e com as diretrizes estabelecidas no próprio PDE. A principal fonte de recursos do Fundo é o pagamento, por parte das empresas incorporadoras e construtores à Prefeitura, pela possibilidade de construir além do coeficiente básico e até seu limite máximo, definido na Lei de Zoneamento (Santoro, Lopes e Lemos, 2016) [43]. Esta possibilidade de construir acima do coeficiente básico é denominado Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)[44].

As competências do CG-FUNDURB podem ser classificadas em três tipos: deliberativa, que consiste na aprovação anual dos Planos de Aplicação de Recursos do

---

[42] Criado pelo artigo 235 da Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002 – Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

[43] Os dados sobre o volume e o local de aplicação dos recursos entre 2013 e 2015 podem ser acessados neste link.

[44] Qualquer proprietário pode construir metragem quadrada equivalente a uma vez a área do terreno sem pagar, mas para poder construir além do coeficiente básico até o coeficiente máximo um valor deve ser pago à Prefeitura, que varia dependendo da região da cidade onde está inserido (Santoro, Lopes e Lemos, 2016).

Fundo[45]; fiscalizadora, que se refere à aprovação de contas e fiscalização dos recursos; e disciplinadora, uma vez que é responsável por estabelecer normas e procedimentos relativos ao Fundo e a si próprio (Paim, 2019). Já em relação à composição do Conselho, a autora afirma que ocorreram mudanças desde sua criação, destacando-se a mudança da pasta gestora do fundo[46], que determina a presidência do Conselho, e a inclusão e/ou exclusão de representantes de secretarias municipais[47]. Em relação à representação da sociedade civil apenas doze anos após sua criação, em 2014, a paridade entre poder público e sociedade civil foi instaurada, ficando estabelecido que metade dos membros seriam representantes da sociedade civil advindos de conselhos municipais[48].

Quanto à aplicação dos recursos, eles podem "(...) ser aplicados diretamente pela Prefeitura ou repassados a agentes públicos ou privados conforme definido no plano de aplicação por seu Conselho Gestor, observadas as disposições legais pertinentes"[49]. Conforme demonstrado por Paim (2019), o valor do FUNDURB liquidado para a SEHAB variou entre R$40 milhões (2010) e R$125 milhões (2015), o que representou uma execução (valor liquidado / orçado) entre nulo (2007) e 98% (2009). Segundo a autora, a SEHAB foi destinatária de 26% dos recursos do Fundo, tendo recebido em média 20% das dotações do FUNDURB todos os anos[50].

Assim, ao selecionar as unidades orçamentárias, o FUNDURB também foi incluído.

Quadro 2- Unidades Orçamentárias da Habitação Municipal São Paulo (2003-2018)

UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS DA HABITAÇÃO				
SEHAB	FMH	FMSAI	COHAB	FUNDURB

Fonte: Elaborado pela autora a partir das planilhas de execução orçamentária da Secretaria de Fazenda (2003-2018).

---

[45] Os Planos anuais de aplicação dos recursos financeiros do Fundo devem ser elaborados pela Secretaria Executiva do Conselho, aprovados pelo mesmo e apresentados ao Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) para debate, juntamente com o projeto da lei orçamentária, para aprovação da Câmara Municipal.

[46] Primeiramente a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, depois a Secretaria Municipal de Planejamento e, por fim, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (desde 2009).

[47] Como Secretaria de Transportes, de Cultura (ambas incluídas em 2003 e excluída em 2014), do Verde e do Meio Ambiente, e de Subprefeituras (ambas excluídas em 2014) e de representantes da COHAB e EMURB, de delegados de oito subprefeituras (tinham representantes até 2006). Já as secretarias de Finanças, Governo, Infraestrutura e Obras e de Habitação mantiveram-se constantes.

[48] Conselho Municipal de Habitação (CMH), Conselho Municipal de Trânsito e Transporte (CMTT), Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CADES) e Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU). Os representantes do CMPU passaram de 1 (2003) para 2 (2006), 3 (2008), voltando para 2 (2014).

[49] Parágrafo 2ºda Lei de Criação do FUNDURB.

[50] Com exceção de 2014, que recebeu abaixo dessa porcentagem - 14% - e os anos de 2015 e 2016, cujas porcentagens ficaram bem acima: 55% e 45%, respectivamente, incremento que se explica pela alteração das regras que regem o Fundo, a partir da aprovação do Plano Diretor Estratégico de 2014 (Gambeta, 2019).

Com as unidades orçamentárias selecionadas, foram identificadas as fontes, que somam nove: Tesouro Municipal livres (00), Recursos vinculados (08), Recursos próprios de empresa dependente (09), Alienação de Bens/Ativos (10), Receitas condicionadas (07); Transferências federais (02); Transferências estaduais (03); Operações de crédito (01); Outras Fontes (05).

O passo seguinte, sistematizado no Quadro 3, foi cruzar as unidades orçamentárias com as fontes, esperando-se encontrar algum padrão.

Quadro 3 - Sistematização das fontes orçamentárias identificadas em cada unidade orçamentária relacionada à política de habitação municipal

Órgão	Fontes
SEHAB	Tesouro Municipal (00)
	Operações de Crédito (01)
	Transferências Federais (02)
	Transferências Estaduais (03)
	Outras Fontes (05)
	Receitas Condicionadas (07)
FMH (SEHAB)	Tesouro Municipal (00)
	Operações de Crédito (01)
	Transferências Federais (02)
	Receitas Condicionadas (07)*
	Tesouro Municipal - Recursos Vinculados (08)
FMSAI (SEHAB)	Tesouro Municipal (00)
	Transferências Estaduais (03)
	Tesouro Municipal - Recursos Vinculados (08)
COHAB (SEHAB)	Tesouro Municipal (00)
	Transferências Federais (02)
	Transferências Estaduais (03)
	Tesouro Municipal - Recursos Vinculados (08)
	Recursos Próprios da Empresa Dependente (09)
	Alienação de Bens / Ativos (10)
FUNDURB (SMDU)	Receitas Condicionadas (07)
	Tesouro Municipal - Recursos Vinculados (08)

Fonte: Elaborado pela autora a partir das planilhas de execução orçamentária da Secretaria de Fazenda (2003-2018).

Como se observa, parece não haver uma coerência ou previsibilidade na relação entre as fontes e as unidades orçamentárias. Os recursos podem estar relacionados i. ao Orçamento Geral do Município, sendo livres - "Tesouro Municipal" (00), Vinculados (08), Recursos próprios de empresa dependente (09) – COHAB, de Alienação de Bens/Ativos (10), Receitas condicionadas (07) ou Outras Receitas (05); ii. ao governo federal, por meio de transferências federais (02) tanto diretamente à Secretaria de Habitação (SEHAB) quanto ao FMH e à COHAB; iii. ao governo estadual, por meio de transferências estaduais (03), diretamente à SEHAB, ao FMSAI ou à COHAB; iv. a operações de crédito (01), que aparecem na SEHAB e FMH.

Em seguida, buscou-se analisar o comportamento das fontes e das unidades orçamentárias ao longo dos anos. O Quadro a seguir sistematiza este esforço.

Quadro 4 - Fontes por órgão por ano Habitação (2003-2018) - Qualitativa

FONTES POR ÓRGÃO POR ANO - HABITAÇÃO (2003- 2018)

ORGÃO / ANO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
SEHAB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	1	1	-	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
	-	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	-	-	-	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
	-	5	5	5	5	-	5	5	5	5	-	-	-	-	5	5
	-	-	-	7	7	-	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-
											8	8	-	-	-	8
																10
FMH	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		1	1	1	1	1	1	-	-	2	2	2	2	2	2	2
		2	2	2	2	2	2	2	-	3	3	3	-	-	-	-
				7	7	-	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-
									8	8	8	8	8	8	8	8
FUNDURB		0	0	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-
		-	-	-	-	-	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-
									8	8	8	8	8	8	8	8
FMSAI								0	-	-	-	0	0	0	0	0
								3	3	3	3	3	3	3	3	-
										8	8	8	8	-	-	-
COHAB									0	0	0	0	0	0	0	0
									2	2	-	2	2	2	2	2
									3	3	3	3	3	3	-	3
									8	-	-	-	-	8	8	-
										9	9	9	9	9	9	9
																10

Fonte: Elaborado pela autora a partir das planilhas de execução orçamentária da Secretaria de Fazenda (2003-2018).

É bastante evidente a complexificação da governança do orçamento ao longo do tempo. Apenas para exemplificar, a primeira planilha disponível, de 2003, por exemplo, apesenta apenas duas unidades orçamentárias: SEHAB e FMH, e apenas duas fontes, 00 e 01, sendo que a SEHAB tem as duas fontes e o FMH apenas a 00. Já em 2018, são observadas mais três unidades orçamentárias (FMSAI, COHAB e FUNDURB) e oito diferentes fontes, distribuídas de forma bastante variada entre as unidades.

As transferências federais (02) aparecem pela primeira vez em 2004, assim como a fonte Outras Receitas (05). Esta desaparece em 2008, volta a aparecer entre 2009 e 2012, quando desaparece e volta a aparecer em 2017. As receitas vinculadas aparecem em 2007 e 2007 e 2009 (apenas dentro do FMH e FUNDURB), para nunca mais aparecerem. As operações de crédito podem ser observadas entre 2003 e 2005 e entre 2007 e 2009. As receitas vinculadas aparecem pela primeira vez em 2011, no FMH e no FUNDURB, onde se mantém constantes até 2018; na COHAB, na qual desaparece no ano seguinte para reaparecer em 2015 e 2016. Esta fonte aparece apenas no ano seguinte no FMSAI e permanece até 2015.

A fonte 09 (recursos próprios de empresa dependente) aparece apenas no âmbito da COHAB, a partir de 2012, o que parece fazer bastante sentido, considerando que esta foi municipalizada em 2011. Já as transferências e staduais aparecem pela primeira vez em 2006, o que parece fazer sentido se consideramos que em 2005 foi a primeira vez desde a democratização que o partido do prefeito e do governador de São Paulo era o mesmo.

Conforme se depreende do Quadro 4 anteriormente apresentado, as fontes aparecem e desaparecem ao longo dos anos, e apresentam variação significativa de participação na soma do orçamento[51], como demonstra a Quadro a seguir.

[51] Foi considerado neste estudo como valor total do orçamento da Habitação de São Paulo, a soma dos valores dos seguintes órgãos (constantes na coluna "Ds_Orgao" das Planilhas da Sec. Da Fazenda): SEHAB, FMH, COHAB, FMSAI e FUNDURB (apenas as rubricas que constam como "FUNDURB - Secretaria Municipal de Habitação" na coluna "Ds_Unidade"). As fontes que constam fora dos Fundos e da COHAB nas tabelas somam apenas os valores da SEHAB, não incluindo os valores dos Fundos e da COHAB. Todas as tabelas a seguir seguem esta metodologia.

Quadro 5 - Fontes por órgão por ano Habitação (2003-2018) - Quantitativa

PARTICIPAÇÃO NO ORÇAMENTO DA HABITAÇÃO POR ANO - VALOR LIQUIDADO															
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2015	2016	2017	2018
Total Habi	**222.518.852,18**	**202.489.435,31**	**196.254.151,59**	**332.437.103,60**	**448.862.944,39**	**768.122.704,62**	**1.013.447.043,15**	**956.370.197,79**	**1.118.211.862,40**	**985.342.037,67**	**895.542.750,49**	**800.965.274,89**	**798.977.023,47**	**740.514.630,88**	**819.954.073,88**
COHAB	-	-	-	-	-	-	-	-	118.966.297,35	97.989.570,54	127.383.591,86	169.841.745,71	121.106.683,41	100.571.137,57	106.955.896,12
% COHAB / Total Hab	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	11%	10%	14%	21%	15%	14%	13%
FMSAI	-	-	-	-	-	-	-	-	357.614.100,14	299.288.276,33	352.968.661,78	276.968.694,29	312.387.530,28	338.023.064,11	335.512.143,55
FMSAI / Total Hab	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	32%	30%	39%	35%	39%	46%	41%
FMH	26.222.772,81	49.046.045,51	38.865.979,93	31.252.445,46	37.191.906,13	55.371.714,32	27.187.623,67	18.757.921,00	-	43.762.826,36	36.107.903,52	33.031.803,12	71.191.963,98	47.215.325,44	19.111.088,28
FMH/ Total Hab	12%	24%	20%	9%	8%	7%	3%	2%	0%	4%	4%	4%	9%	6%	2%
FUNDURB P/ SEHAB	-	-	-	-	-	31.779.597,45	51.534.077,99	26.185.401,49	54.115.754,15	54.548.633,85	68.127.900,64	113.228.289,51	90.783.598,86	64.396.667,85	84.557.511,77
FUNDURB P/ SEHAB / Total Hab	0%	0%	0%	0%	0%	4%	5%	3%	5%	6%	8%	14%	11%	9%	10%
Tesouro Munic.	162.405.491,42	152.317.840,42	150.201.580,52	242.112.845,82	242.112.845,82	544.665.616,36	596.164.730,51	690.214.864,17	364.517.781,71	211.532.154,19	207.600.533,42	185.724.847,12	190.314.241,14	177.217.352,16	180.219.242,61
Tesouro Munic. / Total Hab	73%	75%	77%	73%	54%	71%	59%	72%	33%	21%	23%	23%	24%	24%	22%
Transf. Federais	-	1.028.571,38	464.906,16	10.476.757,54	12.764.899,84	69.175.653,80	137.653.474,79	104.915.506,44	45.649.557,13	62.756.527,63	31.817.646,77	11.876.682,28	2.324.350,38	288.107,68	-
Transf. Federais / Total Hab	0%	1%	0%	3%	3%	9%	14%	11%	4%	6%	4%	1%	0%	0%	0%
Transf. Estaduais	-	-	-	38.536.745,28	106.530.890,84	67.130.122,69	180.654.160,61	106.297.072,57	79.832.365,66	61.240.830,57	11.005.280,12	10.293.212,86	10.868.655,42	12.802.976,07	22.671.436,96
Transf. Estaduais / Total Hab	0%	0%	0%	12%	24%	9%	18%	11%	7%	6%	1%	1%	1%	2%	3%
Outras Fontes	-	96.978,00	277.593,95	197.098,28	4.000,00	-	-	9.999.432,12	97.516.006,26	154.223.218,20	-	-	-	-	926.754,59
Outras Fontes / Total Hab	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	9%	16%	0%	0%	0%	0%	0%
Operações de Crédito	33.890.587,95	-	6.444.091,03	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	70.000.000,00
Operações de Crédito / Total Hab	15%	0%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	9%
Receita Condicionada	-	-	-	9.861.211,22	-	-	20.252.975,58	-	-	-	-	-	-	-	-
Receita Condicionada / Hab Total	0%	0%	0%	3%	0%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Recursos vinculados	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	60.531.232,38	-	-	-	-
Recursos vinculados / Total Hab	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	7%	0%	0%	0%	0%
Alienação de Bens/Ativos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Alienação de Bens/Ativos / Total Hab	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Fonte: Elaborado pela autora a partir das planilhas de execução orçamentária da Secretaria de Fazenda (2003-2018).

As Operações de Crédito, Outras Fontes, Receitas Condicionadas, e Alienação de Bens, consideradas apenas fora dos Fundos e COHAB, não apresentam uma participação sistemática no orçamento da Habitação, entretanto, em alguns anos específicos suas participações são bastante expressivas. Em relação às operações de crédito, em todos os anos a participação foi nula, exceto 2003 (15%) e 2005 (3%). Já Outras Fontes (05) só teve participação em três anos: 2010 (1%), 2011 (9%) e 2012 (16%). Receitas Condicionadas (07) só apresenta participação nos anos 2006 (3%) e 2009 (2%) e nenhuma das duas é expressiva.

Fica claro que o orçamento de ações relacionadas à Habitação está sob responsabilidade de outros órgãos municipais, além da própria SEHAB, como a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, por meio principalmente do FUNDURB, e de órgãos de outros níveis de governo, como é o caso do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura que está sob o guarda-chuva institucional da SEHAB, mas é alimentado por recursos advindos de um órgão estadual – a SABESP, além das transferências estaduais e federais.

Em relação aos Fundos, muitos municípios criam fundos específicos com intenção de garantir uma receita para uma finalidade específica e uma autonomia orçamentária, em uma tentativa de diminuir o conflito distributivo. Cymbalista e Moreira (2002) ressaltam que os fundos podem "(...) viabilizar um largo espectro de captação e distribuição de recursos e por isso constituiria uma alternativa concreta à descontinuidade financeira que geralmente compromete a execução dos programas habitacionais" (p.40).

A criação de Fundos, entretanto, não garante receita, apenas a autonomia orçamentária para a gestão de um eventual recurso. Na cidade de São Paulo, o Funaps, que deu origem ao FMH, chegou a representar 80% do orçamento total da Habitação Municipal na gestão Erundina (1989-1992)[52], e nos últimos anos, o FMH não tem representado mais de 5% do orçamento total da Habitação.

Como cada fundo não tem necessariamente receita garantida, outro fator a se considerar é que a existência de diversos fundos pode dificultar a execução das atividades, devido a disputas distributivas entre os participantes. Dentre Conselhos gestores de Fundos relacionados ao orçamento e à governança da política habitacional, apenas o CMH é mais participativo e os recursos que passam pelo CMH foram minguando em termos percentuais ao longo do tempo.

---

[52] Embora a série histórica da execução orçamentária da Prefeitura de São Paulo comece em 2003, Cymbalista e Moreira (2002) e uma pessoa entrevistada para este estudo, que trabalhou mais de vinte anos lidando diretamente com orçamento na SEHAB afirmaram este percentual.

Ademais, a depender das características e regras dos fundos, as possibilidades de gastos podem ser bastante limitadas e a agilidade para a sua execução também, resultando na paralização de recursos. Como exemplo podem ser citados o caso do FUNDURB, vinculado à SMDU cujo Secretário, Fernando Chucre, foi convocado a comparecer à Câmara dos Vereadores em junho de 2019 para prestar contas do saldo de R$ 650 milhões ali disponíveis; além do FMSAI, que também apresentou saldo de R$ 200 milhões em 2019[53].

Ainda sobre a questão das diferentes fontes e diretrizes que compõe a governança orçamentária, é válido ressaltar que os subsídios do governo federal para o Programa Minha Casa Minha Vida (criado em 2009) executado pela Prefeitura não passam pelo orçamento municipal, indo diretamente para as empreiteiras e entidades, conforme mencionado anteriormente.

Além dessas transações, a transferência de potencial construtivo - compra e venda de potencial construtivo entre entes privados - também não passa pelo orçamento público. Os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC)[54], que são a outorga onerosa do direito de construir das Operações Urbanas, alimentam seus respectivos Fundos, geridos pelos Conselhos das OUC, citados anteriormente. Torna-se, portanto, particularmente complexa a análise orçamentária da habitação municipal, seja pela amplitude e variação no tempo dos órgãos a ela relacionados, seja pelo montante de atividades relevantes que ocorrem de maneira extra orçamentária.

Como se depreende deste item, a governança institucional, política e orçamentária da Habitação em São Paulo é extremamente complexa, envolvendo órgãos e recursos dos três níveis federais, não apenas ligados à habitação, mas também à pasta de desenvolvimento urbano.

Durante o período estudado, no que se refere às unidades orçamentárias, além da SEHAB, foram criados três fundos FMH, FUNDURB e FMSAI, dois vinculados à própria secretaria, sendo um deles com recursos predominantemente do governo estadual (FMSAI), e um vinculado à SMDU (FUNDURB), além da COHAB também ter se tornado uma unidade a partir de 2011. Em relação às fontes de orçamentárias, foram observadas ao menos nove fontes diferentes cujas dinâmicas não mantêm um padrão ao longo do tempo, tornando sua análise e previsibilidade bastante desafiadora.

---

[53] Informação obtida na Apresentação pela Rede Nossa São Paulo do Programa de Metas da Prefeitura na Câmara Municipal de Vereadores em 11/06/2019.

[54] Para informações detalhadas, clique aqui: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/cepac/index.php?p=19456

No que diz respeito às instituições gestoras e às instâncias participativas, foram criados em 2002 os Conselhos Municipais de Política Urbana (CMPU), de Habitação (CMH), os Conselhos Gestores do FUNDURB (CG-Fundurb), e do FMSAI (CG-FMSAI) em 2009, além dos Conselhos Gestores das Operações Urbanas Consorciadas e do Conselho da Cidade, criado em 2013 e substituído em 2017 pelo Conselho Gestor da Cidade. A quantidade de Conselhos pode dificultar a participação dos cidadãos, além de tornar a governança e o entendimento macro institucional extremamente desafiador. Dito de outra maneira, o próprio movimento por diversificação da participação restringe a capacidade de compreensão da informação e incidência sobre a política, que se fragmenta de tal forma que a análise agregada e de médio prazo tornam-se quase impossíveis. Essa e outras conclusões serão discutidas no item final deste trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se neste trabalho dar um primeiro passo na empreitada de mapeamento da governança da habitação, entendida como o conjunto de atores estatais e não-estatais conectados por relações formais e informais operando dentro de um processo de formulação de políticas e envolvidos em um arranjo institucional específico, conforme definição de Marques (2018), com especial interesse na gestão orçamentária da área.

Na tentativa de se identificar os atores-chaves, as regras formais e não-formais, os níveis decisórios, os arranjos institucionais e as características do processo orçamentário e institucional da Habitação, chamaram a atenção as especificidades da área. Primeiramente, a inexistência de uma vinculação de recursos, como a saúde e a educação, em seguida, a institucionalização relativamente tardia (2005) de um sistema nacional de habitação com criação de Fundos nos níveis federal e municipal, em um contexto em que a responsabilidade ficou majoritariamente com o Município, e por fim, o fato de este arranjo não ter sido consolidado do ponto de vista institucional.

Conforme tratado no texto, a simultaneidade de três eventos fundamentais, a crise fiscal dos anos 1980, que traz um elemento de escassez, e, que na área da habitação culmina na extinção do BNH e de seu sistema de financiamento à habitação; o processo de democratização, expresso na Constituição de 1988, que consagra uma série de direitos; e as novas regras de receitas e despesas, que marcam uma fase na qual responsabilidade fiscal, *accountability*, e o uso eficiente e eficaz dos recursos públicos, aumentando as informações e as cobranças sobre os dirigentes, configuram um cenário bastante complexo.

Assim, diante da ausência de vinculação federal de receitas à pasta da Habitação em concomitância com a pressão social por atendimento da demanda por habitação, o Município de São Paulo foi buscando diversificar suas fontes de recursos, criando Fundos, acompanhados de seus Conselhos Gestores, e realizando empréstimos, adicionando ainda mais atores à já complicada organização institucional estabelecida pelo nível federal, tornando a governança no Município cada vez mais fragmentada, descontínua e, nesse sentido, complexa.

Neste cenário, o Conselho Municipal de Habitação, considerado o mais participativo e com maior paridade entre poder público e sociedade civil, e que deveria originalmente deliberar sobre as diretrizes gerais da Habitação na cidade, compartilha a governança com outros dois Conselhos não ligados a Fundos - o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) e Conselho da Cidade de São Paulo (instituído em 2013 e substituído pelo Conselho Gestor da Cidade em 2017) - e mais dois Conselhos ligados a Fundos permanentes, os Conselhos Gestores do FUNDURB (CG-Fundurb) e do FMSAI (CG-FMSAI), e outros tantos ligados às Operações Urbanas Consorciadas, que gerem seus próprios Fundos, alimentados pelos CEPACs.

Neste contexto, é possível que a grande quantidade de Conselhos esteja, contraditoriamente, dificultando a participação dos cidadãos em lugar de promove-la, além de diminuir a responsabilização dos agentes envolvidos, já que muitas atribuições se sobrepõem.

Há ainda um agravante no caso de São Paulo, que consiste no fato de o Município, pela sua importância e complexidade, possuir acesso a diversas formas de financiamento habitacional, e acabar articulando a política habitacional em torno de diversos programas habitacionais cujos recursos não passam nem pelos Fundos nem pelos Conselhos listados. Ou seja, a fragmentação se manifesta tanto no âmbito da participação como na própria formulação e financiamento da política habitacional.

No contexto tratado neste trabalho, de que a disputa por reursos não é equânime, uma vez que as demandas antigas, que se estabeleceram em arranjos institucionais / legais de proteção, representam uma barreira orçamentária à consolidação de novos direitos em políticas[55] (Peres, 2018), essa dispersão pode ser bastante nociva.

---

[55] Essa barreira se expressa no incrementalismo (atitude dos gestores das pastas de barganhar para garantir, pelo menos, o orçamento do ano anterior), na inércia (baixa propensão à revisão de contratos e parâmetros de gastos, devido em grande parte ao desafio em negociar com múltiplos stakeholders e à dificuldade técnica em orçar) (Peres, 2018).

Assim, a governança da habitação em São Paulo parece ilustrar perfeitamente o enunciado de Peres (2018) de que a estrutura organizacional da governança orçamentária ao mesmo tempo descentraliza a discussão setorial do orçamento e centraliza a tomada de decisão em uma cúpula empoderada e com grande assimetria de informação entre os atores envolvidos.

Entretanto, é possível e desejável encontrar um modelo de sistema municipal de habitação que possa incluir a gestão dos diversos financiamentos na esfera da gestão dos conselhos, ainda que respeitando as rubricas específicas, e que torne o entendimento da governança possível de ser alcançado por parte de todos os atores envolvidos, de modo a diminuir a assimetria de informação entre as partes envolvidas. Este estudo tentou avançar na tentativa de compreensão da governança orçamentária, e apontar para pontos que precisam ser melhor explorados.

ANEXO 1 – Sistematização dos órgãos que compõem a governança do orçamento municipal da Habitação de São Paulo

Este anexo busca sistematizar as informações de todos os órgãos pesquisados para a análise da governança orçamentária e política da Habitação em São Paulo. Como estas informações não são encontradas de maneira organizada e didática na página da Secretaria de Habitação, muitas delas disponíveis em botões pouco intuitivos, nem nos textos consultados para a construção do Trabalho de Conclusão de Curso, considerou-se que seria de grande utilidade disponibilizá-las para posteriores estudos e análises.

1. SEHAB

A Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), criada em 1986 (Lei nº 10.237), é o órgão central e superior da Política Municipal de Habitação Social da cidade de São Paulo, sendo a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB/SP (1985) o órgão operacional, conforme estabelecido nos programas e ações da Política Habitacional do Município (SEHAB, 2019). Compete à Secretaria Municipal de Habitação

> (...) gerir e executar a Política Municipal da Habitação Social; promover a regularização Urbanística e Fundiária de Assentamentos Precários, Loteamentos e Parcelamentos Irregulares; estabelecer convênios e parcerias, com entidades públicas ou privadas, nacionais e internacionais, necessários à execução de projetos, no âmbito da Secretaria (SEHAB, 2019).

Do ponto de vista administrativo, as ações da SEHAB são executadas pela administração direta, administração indireta e instâncias participativas (Cymbalista e Moreira, 2006), ligadas diretamente à Secretaria. Na administração direta, atualmente a Secretaria é composta por três Coordenadorias, além dos Departamentos de Departamento de Administração e Finanças (DAF) e de Planejamento Habitacional (DEPLAN).

O DEPLAN tem um papel que pode ser considerado bem estratégico na Secretaria, uma vez que é responsável pela gestão dos programas e do sistema de informações e de dados, pela captação de recursos para as ações e programas da política municipal de habitação de interesse social, além de promover a compatibilização da política municipal de habitação de interesse social às políticas setoriais e participar do processo de formulação de

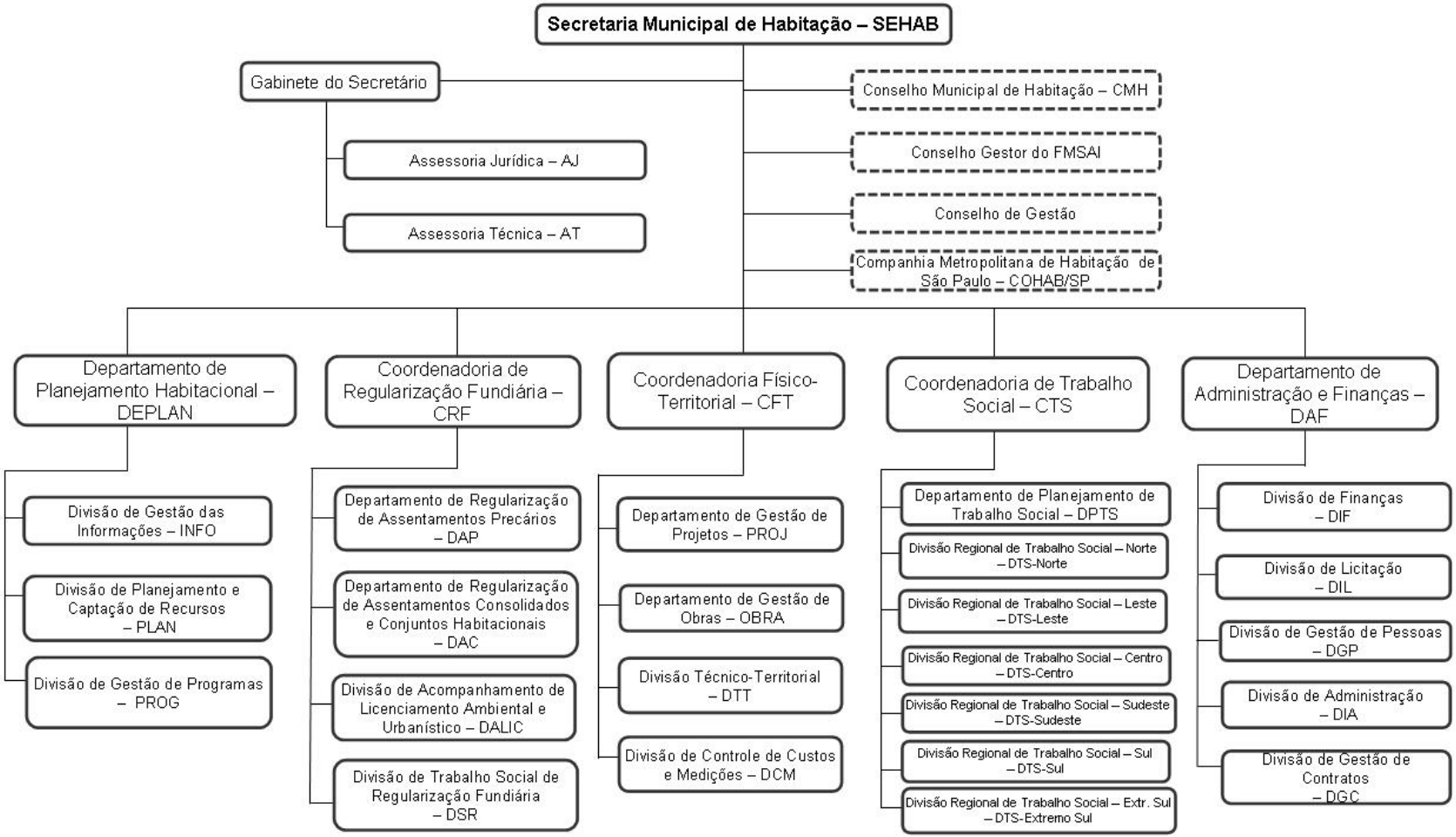
políticas e planos municipais, metropolitanos, estaduais e federais no âmbito da Secretaria, bem realizar articulações entre estes diferentes setores e instâncias[56].

A Coordenadoria de Trabalho Social (CTS)[57] é responsável pelo trabalho social no âmbito das ações e programas da SEHAB, exceto no que se refere às ações de regularização fundiária, que ficam à cargo da Coordenadoria de Regularização Fundiária (CRF). E a Coordenadoria Físico - Territorial (CFT) é responsável pelas "(...) ações de urbanização de assentamentos precários, provisão habitacional, revitalização dos conjuntos habitacionais e demais programas, em articulação com as demais unidades da Sehab e estabelecendo diálogo direto com a população envolvida na intervenção" (SEHAB, 2019).

[56] "Tem também como objetivo participar dos conselhos gestores de ZEIS e da elaboração dos planos de urbanização, no âmbito da área de atuação do DEPLAN, em articulação com as demais unidades da Sehab" (SEHAB, 2019).

[57] Também estabelece diretrizes e coordena o plantão social e o serviço de atendimento ao público no âmbito da CTS, planeja, estabelece diretrizes, coordena e monitora as ações relativas ao atendimento habitacional provisório, promovendo articulação interna e interinstitucional (SEHAB, 2019).

Organograma SEHAB 2019



Fonte: SEHAB, 2019. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Organograma%20Atual%20Jpeg(2).jpg

Como se pode observar no organograma da SEHAB, há três Conselhos ligados diretamente à Secretaria, sendo dois relacionados a Fundos - o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação (FMH), chamado Conselho Municipal da Habitação (CMH), e o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura (CG-FMSAI), além do Conselho de Gestão, e de uma empresa mista (administração indireta), a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB), considerado o órgão operacional da Secretaria, que serão detalhados a seguir.

2.1. A Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB)

A Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB) [58] é uma empresa de economia mista, responsável pelo desenvolvimento, planejamento e execução de soluções habitacionais em coordenação com órgãos públicos e privados. Seu objetivo é tornar acessível a aquisição ou a construção de moradia às classes de menor renda. A COHAB foi criada durante a ditadura de 1964, no contexto do sistema de habitação gerido pelo BNH, e sob um paradigma da construção de grandes conjuntos habitacionais periféricos e da remoção de favelas.

Este paradigma mudou na gestão da Prefeita Erundina (1989-1992), que diversifica suas diretrizes de atuação para duas frentes - ação em favelas e loteamentos e construção de HIS. Esta última sob quatro formas: via empreiteira, mutirão (prioridade do governo), aquisição de terrenos e cortiços. Nestes anos, a COHAB foi responsável pela maior parte da produção de HIS - entregou quase 26.000 UH, que já estavam em construção quando teve início a gestão, enquanto a SEHAB entregou cerca de 3.800 e deixou outras 10.600 em construção (Marques, Pulhez e Pagin, 2018).

Nas duas gestões seguintes (Maluf -1993 a 1996 - e Pitta – 1997 a 2000), a estrutura dos órgãos gestores é modificada e a SEHAB adquire maior centralidade na formulação, execução e implementação da política, ficando a COHAB com um papel mais complementar, sem a autoridade de formulação de programas (Marques, Pulhez e Pagin, 2018). Nestas duas gestões, a COHAB entregou uma menor quantidade de unidades e elas representaram uma parcela bem menor do total produzido, aproximadamente 6.000 de um total de 21.000 (Marques, Pulhez e Pagin, 2018).

A gestão de contratos por parte da COHAB, por um lado agilizava os processos de contratação, por outro fez aumentar as contratações de pessoal terceirizado (gerenciadoras e

---

[58] Constituída em conformidade com a Lei Municipal Nº 6.738, de 16/11/65.

construtoras), e gerou menor transparência, uma vez que os gastos da Companhia não se submetem aos mesmos controles orçamentários da Prefeitura (Marques, Pulhez e Pagin, 2018).

Nas gestões seguintes (Marta Suplicy, Serra e Kassab), a COHAB perde ainda mais importância, provavelmente devido à diversificação de programas e fontes de recursos. Na gestão Serra-Kassab, por exemplo, parcerias e convênios com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) viabilizaram a maior parte das unidades produzidas (Marques, Pulhez e Pagin, 2018).

Em 2005, pela primeira vez desde o fim da ditadura de 1964, o prefeito de São Paulo (José Serra) e o governador do Estado (Geraldo Alckmin) pertenceram ao mesmo partido (PSDB). Esse alinhamento entre os níveis municipal e estadual viabilizou trabalhos de cooperação entre a Prefeitura e a CDHU (empresa estadual) de uma natureza distinta das ações anteriores (como por exemplo a construção de unidades pela CDHU em terrenos pertencentes à COHAB). A CDHU passa a edificar obras de reurbanização já licitadas e dentro do planejamento do município, adequando-se à sua gestão habitacional. Os funcionários desta gestão referem-se a essas operações como projetos que "vendemos para o CDHU" (Cymbalista e Santoro, 2007).

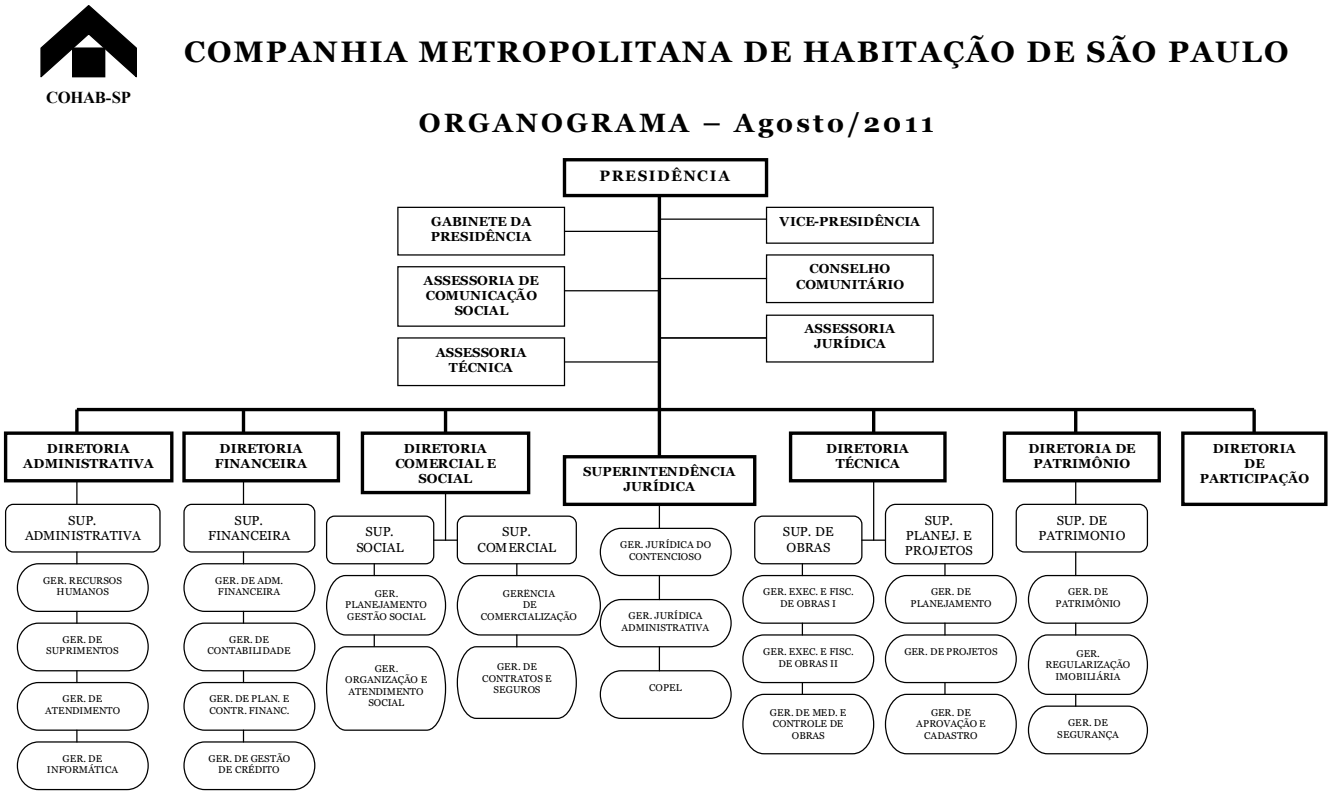
No que diz respeito às fontes de recursos, quando foi criada, ligada ao BNH, dispunha de recursos permanentes originários do FGTS. Com a extinção do Banco Nacional de Habitação em 1986, para garantir o retorno dos investimentos sem empréstimos do extinto BNH, a empresa diminuiu sua atuação para população de baixa renda, passando a direcionar o financiamento habitacional para famílias com renda salarial entre seis e doze salários mínimos. Em 1994, com a formulação da Política Municipal de Habitação de Interesse Social da cidade de São Paulo e com a criação do Fundo Municipal de Habitação (FMH), a COHAB-SP tornou-se o agente operador desse fundo (Castilho, 2015), até que em 2011 ela foi municipalizada, tornando-se uma unidade orçamentária.

A COHAB aparece nas planilhas de execução orçamentária da Secretaria da Fazenda como uma unidade orçamentária a partir de 2011, quando foi municipalizada e passou a ser empresa dependente. Já no primeiro ano, a empresa foi responsável por 11% do valor total liquidado da Habitação [59] (o dobro do valor orçado).

---

[59] Foi considerado neste estudo como valor total do orçamento da Habitação de São Paulo, a soma dos valores dos seguintes órgãos (constantes na coluna "Ds_Orgao" das Planilhas da Sec. Da Fazenda): SEHAB, FMH, COHAB, FMSAI e FUNDURB (apenas as rubricas que constam como "FUNDURB - Secretaria Municipal de Habitação" na coluna "Ds_Unidade"). Todas as tabelas a seguir seguem esta metodologia.

Organograma
COHAB 2019



Fonte: COHAB, 2019. Disponível em: http://cohab.sp.gov.br/AcessoInformacao/Institucional.aspx

2.2. O Fundo Municipal de Habitação (FMH) e o Conselho Municipal de Habitação (CMH)

O FMH herdou os ativos e passivos financeiros do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (Funaps), criado em 1979 (Lei no 8.906) na gestão do Prefeito indicado, Reynaldo de Barros (Cymbalista e Moreira, 2002)[60].

A legislação que instituía o Funaps criava um Conselho do Fundo com cinco membros, sendo três indicados do Prefeito e dois advindos dos movimentos sociais. Sob a gestão da prefeita Erundina (1988 a 1992) o Funaps foi transferido para a Secretaria da Habitação e fortalecido, havendo maior canalização de recursos (Cymbalista e Moreira, 2002).

Segundo os autores, e confirmado por uma pessoa entrevistada para este trabalho, o Fundo chegou a canalizar 80% do orçamento total da SEHAB. O Funaps nessa época caracterizou-se pela descentralização da gestão dos recursos e do poder de decisão em relação aos investimentos em habitação e os recursos eram utilizados em grande parte para a construção de habitação em autogestão ou cogestão (mutirões), o que pressupunha a organização dos setores populares em associações, que se responsabilizariam pela gestão dos recursos e pela contratação de uma assessoria responsável pelos aspectos técnicos da obra.

Em 1994, já na gestão seguinte, do Paulo Maluf, foi proposta a Lei no 11.632, que instituiu o Fundo Municipal de Habitação (FMH), e extinguiu o Funaps. Esta proposta de Lei atropelou um projeto dos movimentos populares e de funcionários da SEHAB de uma estruturação progressiva de um sistema municipal de habitação, na qual o Funaps daria lugar a um fundo mais amplo de habitação, gerido por um Conselho. "(...) não houve, durante esse período, a constituição de um fundo e um conselho efetivamente ativos e democráticos, apesar de sua aprovação como lei" (Cymbalista e Moreira, 2002, p.38)[61] e por conta disso os movimentos populares se recusaram a participar da primeira gestão do Conselho.

O Fundo e o Conselho foram reformulados por meio de um Projeto de Lei de 1999, aprovado em 2002, e o Conselho Gestor do Fundo passou a chamar Conselho Municipal de

---

[60] Este Fundo contava com uma estrutura administrativa restrita e uma quantidade reduzida de recursos, e não era ligado à Secretaria de Habitação, mas sim à pasta da Assistência Social e seu objetivo consistia em financiar atendimentos individualizados, decorrentes de demandas emergenciais e pontuais, o que revela que seu caráter não era de política estruturada de habitação (Cymbalista e Moreira, 2002).

[61] "Essa alteração, colocava o fundo como atribuição da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano e aumentava a participação do governo no Conselho do Fundo para 5 e mais três representantes de outras associações (universidades, igrejas e sindicatos patronais)" (São Paulo, 1994 Apud Rodrigues, 2017).

Habitação (CMH)[62]. A jurisdição sobre o Conselho do Fundo foi revista e passou a ter participação paritária. Além disso, o CMH dividiu responsabilidade com a Secretaria de Habitação tornando-se responsável pela supervisão do Fundo (São Paulo, 2003, Apud, Rodrigues, 2017).

A grande inovação do CMH consistiu, à época, na sua composição tripartite, garantindo uma representação paritária do poder público, dos agentes de mercado / promotores de habitação [popular] (construtoras, incorporadoras, setores técnicos) e da sociedade civil / beneficiários (movimentos populares, centrais sindicais). A composição do Conselho também foi inovadora uma vez que garantiu a diversidade da representação da sociedade civil, incorporando diversos setores (associações, organizações e movimentos populares de moradia), diferentemente do Funaps que tinha em seu Conselho, antecessor do CMH-São Paulo, apenas um setor do movimento social de moradia (Cymbalista e Moreira, 2002).

A Comissão Executiva do Conselho Municipal de Habitação tem como competência acompanhar a gestão do Fundo Municipal de Habitação, verificar as propostas de orçamento, as contas e como aplicar suas diretrizes. É composta por nove membros titulares (sendo três deles natos) e nove membros suplentes, todos membros do Conselho Municipal de Habitação, sendo eleitos na 1ª Reunião Ordinária do CMH.

O CMH-São Paulo tem caráter deliberativo, fiscalizador e consultivo[63] e seu objetivo é o estabelecimento, acompanhamento e aprovação da política municipal de habitação (Cymbalista e Moreira, 2002). Segundo os autores, a finalidade do Conselho é garantir "(...) a participação da sociedade civil na criação, gestão dos recursos e implementação da política habitacional municipal" (p.47). Entretanto, conforme ressaltado pelos próprios autores a pergunta central sobre um conselho, e que consiste na questão problematizadora deste trabalho, é se ele

> (....) reúne as condições para interferir de fato nas políticas e na alocação de recursos públicos. Se um conselho, mesmos sendo deliberativo, não tiver poder, sua atuação tende a ser inócua. Por outro lado, um conselho que consiga atingir a homologação das suas decisões - institucionalizando-as assim - é um instrumento

---

[62] O CMH-São Paulo foi criado por meio de um projeto de lei proposto pelo vereador Adriano Diogo em 1999, aprovado pela Câmara Municipal em setembro de 2002, e sancionado pela prefeita Marta Suplicy na forma da Lei no. 13.425.

[63] Sobre a natureza do CMH-São Paulo, é importante esclarecer que um conselho consultivo "(...) é a instância que ratifica ou pede esclarecimentos a respeito de definições de alocação de recursos e desenho de políticas públicas que são construídas pelo Executivo ou Legislativo. Já um conselho deliberativo é a instância de promoção da política" (Cymbalista e Moreira, 2002, p.49).

> eficaz de democratização da gestão habitacional" (Cymbalista e Moreira, 2002, p. 50).

Cymbalista e Moreira (2002) acrescentam ainda que é de se esperar que um Conselho sem poder se torne esvaziado, uma vez que as representações setoriais tenderão a exercer seu poder de pressão em outras instâncias que decidem o destino dos recursos no Executivo, como no Orçamento Participativo, caso exista, no Legislativo, como a Câmara Municipal.

Os conselhos de habitação não possuem (ainda) recursos garantidos nos orçamentos públicos municipais. Segundo Cymbalista e Moreira (2002), "(...) historicamente, a área de habitação não é entendida como política pública e este fato se expressa na falta de garantia de recursos públicos. Um conselho ou uma política habitacional sem recursos é evidentemente um instrumento enfraquecido" (p.54), ficando sua atuação restrita a fiscalizações e denúncias.

Para os autores, garantir a existência de um conselho de habitação eficaz passa pela existência de recursos, afinal onde há recursos, há poder. Neste cenário seria inevitável e natural que as forças políticas e partidárias disputassem pelas políticas e investimentos a serem feitos na cidade[64].

Há ainda um agravante no caso de São Paulo, que consiste no fato de o Município, pela sua importância e complexidade, possuir acesso a diversas formas de financiamento habitacional, e acabar articulando a política habitacional em torno de diversos programas habitacionais, cujos recursos não passam pelo Fundo de Habitação (Cymbalista e Moreira, 2002).

De fato, ao longo dos anos, a Prefeitura foi diversificando seus programas e suas fontes de recursos (ainda que não de forma constante) e diversos programas habitacionais têm financiamentos específicos, alguns provenientes de fontes internacionais, como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial, outros tantos possuem recursos de transferências dos governos federal e estadual, como mencionado anteriormente e apresentado na **Figura 2 - Mapa dos Programas, Fontes e Instituições participativa por gestão** do Trabalho de Conclusão de Curso**.**

Diante deste cenário, Cymbalista e Moreira (2002) fizeram o seguinte alerta no início dos anos 2000, que em 2019 parece se confirmar:

---

[64] Embora essa situação não seja negativa, os autores ressaltam que é uma situação que exige uma militância permanente dos setores populares para evitar abusos que podem ocorrer mesmo com a existência de uma estrutura de participação, ainda que bastante representativa como é o caso do CMH.

> A prefeitura, em prol da governabilidade desses recursos, pode querer deixar esses financiamentos fora do Fundo de Habitação, o que o acaba esvaziando. É importante também se perceber que o papel do conselho vai além da simples definição da alocação dos recursos; inclui acompanhamento e fiscalização do empenho e utilização dos recursos, a tomada de decisões dentro das condicionantes de cada programa e financiamento, o desenho de estratégias gerais para a política, por exemplo, redirecionando os recursos "não-carimbados" para programas que não estejam contemplados por recursos desse tipo (p.55).

Considerando que um dia o Funaps representou 80% do orçamento da habitação em São Paulo, pode-se considerar que o poder do CMH é significativamente menor, uma vez que os recursos do FMH, desde a sua criação, representaram em média 6% do orçamento total da habitação, tendo um pico em 2005 (20%).

2.3. Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura (FMSAI) e Conselho Gestor do FMSAI

O Fundo foi criado em 2009[65] junto à Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), destinado a apoiar e suportar ações de saneamento básico e ambiental e de infraestrutura no Município (SEHAB, 2019). Seus recursos são provenientes dos repasses efetuados pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) e seus respectivos rendimentos financeiros, referentes aos 7,5% da receita bruta obtida a partir da exploração dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município de São Paulo pela referida companhia[66].

O Fundo possui um Conselho Gestor que tem entre suas atribuições "(...) decidir sobre os investimentos a serem realizados com os recursos do Fundo, com observância das diretrizes e prioridades estabelecidas na legislação e de acordo com o previsto no Plano Municipal de Saneamento Básico[67]" (SEHAB, 2018).

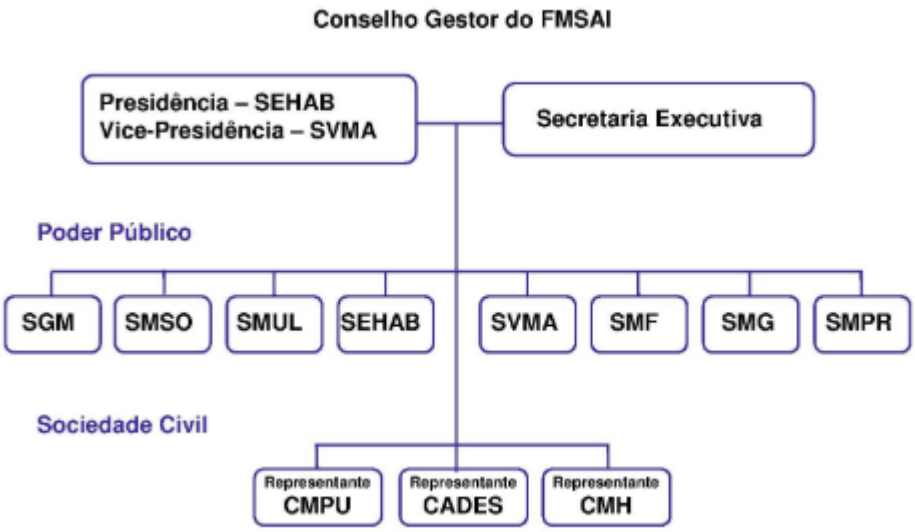
Figura Organograma Conselho Gestor FMSAI

---

[65] Lei Municipal nº 14.934/2009.

[66] "(...) em consonância com o Art. 5º da Lei Municipal n.º 14.934/2009 e as disposições estabelecidas no "Contrato de Prestação de Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário" firmado com o Governo do Estado de São Paulo e a SABESP em 23/06/2010." Fonte: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/fmsai/apresentacao/index.php?p=145635

[67] A participação no Conselho não é remunerada, sendo, porém, considerada de relevante interesse público.



Fonte:https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/fmsai/apresentacao/index.php?p=145635

Como se depreende do organograma do Conselho Gestor, a sociedade civil não é representada de maneira equitativa, e diversos entrevistados consideram que o Conselho do Fundo não é democrático. Isso se torna relevante na medida em que desde sua existência, os recursos do Fundo têm representado um volume significativo do orçamento geral da Habitação: 32% em 2011 (dois anos após sua criação), primeiro ano que realizou investimentos; 40% em 2012; 49% em 2017, e 41% em 2018, que não são geridos da maneira como os recursos do FMH são.

2. Demais órgãos do Nível Municipal

Considerando o enquadramento da política habitacional no contexto das políticas de desenvolvimento urbano que incide sobre o território, a governança da política habitacional passa também por relações com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), incluindo órgãos da administração indireta, como SP Urbanismo, e, sobretudo o Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) e seu Conselho Gestor (CG-FUNDURB), criados em 2002. Além de outras instâncias participativas como o Conselho da Cidade de São Paulo (instituído em 2013 e substituído pelo Conselho Gestor da Cidade em 2017), o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), criado em 2002, ambos não associados a

um Fundo; e os Conselhos de Operações Urbanas Consorciadas[68], que gerem seus próprios Fundo, alimentados pelos CEPACs.

2.1 Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) e Conselho Gestor do FUNDURB (CG-FUNDURB)

O FUNDURB[69], assim como seu Conselho Gestor (CG-FUNDURB), foi criado por determinação do Plano Diretor Estratégico (PDE) em 2002, com o objetivo de financiar investimentos na cidade de acordo com o Plano de Metas do Município e com as diretrizes estabelecidas no próprio PDE. A principal fonte de recursos do Fundo é o pagamento, por parte das empresas incorporadoras e construtores à Prefeitura, pela possibilidade de construir além do coeficiente básico e até seu limite máximo, definido na Lei de Zoneamento (Santoro, Lopes e Lemos, 2016) [70]. Esta possibilidade de construir acima do coeficiente básico é denominado Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)[71]

Segundo Paim (2019), as competências do Conselho não mudaram ao longo do tempo e podem ser classificadas em três tipos: deliberativa, que consiste na aprovação anual dos Planos de Aplicação de Recursos do Fundo; fiscalizadora, que se refere à aprovação de contas e fiscalização dos recursos; e disciplinadora, uma vez que é responsável por estabelecer normas e procedimentos relativos ao Fundo e a si próprio.

Ainda segundo a autora, o processo de tomada de decisão também se manteve constante ao longo dos anos, consistindo em decisões tomadas por maioria simples, sendo que cabe ao presidente do Conselho a decisão em caso de empate.

Os planos anuais de aplicação dos recursos financeiros do Fundo devem ser elaborados pela Secretaria Executiva do Conselho, aprovados pelo mesmo e apresentados ao

---

[68] As Operações Urbanas Consorciadas (OUC) "são instrumentos de intervenção pública, reguladas pelo Plano Diretor e aprovadas mediante lei municipal, que estabelecem regras urbanísticas específicas e incentivos ao adensamento populacional e construtivo para uma determinada área da cidade, com perímetro previamente definido". "O perímetro de uma Operação Urbana é favorecido pela possibilidade de flexibilizar limites estabelecidos pela lei de zoneamento vigente, mediante o pagamento de contrapartida financeira à Prefeitura, que será usado em intervenções e melhorias urbanísticas realizadas na própria região, pelo Poder Público. Os recursos das contrapartidas financeiras, nas Operações Urbanas Consorciadas, são antecipados pela venda dos Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC. Para informações detalhadas, clique aqui: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/operacoes-urbanas/

[69] Criado pelo artigo 235 da Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002 – Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

[70] Os dados sobre o volume e o local de aplicação dos recursos entre 2013 e 2015 podem ser acessados neste link.

[71] Qualquer proprietário pode construir metragem quadrada equivalente a uma vez a área do terreno sem pagar, mas para poder construir além do coeficiente básico até o coeficiente máximo um valor deve ser pago à Prefeitura, que varia dependendo da região da cidade onde está inserido (Santoro, Lopes e Lemos, 2016).

Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) para debate, juntamente com o projeto da lei orçamentária, para aprovação da Câmara Municipal.

Já em relação à composição do Conselho, a autora afirma que ocorreram mudanças desde sua criação, destacando-se a mudança da pasta gestora do fundo[72], que determina a presidência do Conselho, e a inclusão e/ou exclusão de representantes de secretarias municipais[73]. A representação da sociedade civil também alterações significativas, já que apenas 12 anos após sua criação, em 2014, a paridade entre poder público e sociedade civil foi instaurada[74], ficando estabelecido que metade dos membros seriam representantes da sociedade civil advindos de conselhos municipais – Conselho Municipal de Habitação (CMH), Conselho Municipal de Trânsito e Transporte (CMTT), Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CADES) e Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU)[75].

Quanto à aplicação dos recursos, eles podem "(...) ser aplicados diretamente pela Prefeitura ou repassados a agentes públicos ou privados conforme definido no plano de aplicação por seu Conselho Gestor, observadas as disposições legais pertinentes"[76].

Conforme demonstrado por Paim (2019), o valor do FUNDURB liquidado para a SEHAB variou entre R$40 milhões (2010) e R$125 milhões (2015), o que representou uma execução (valor liquidado / orçado) entre 0 (2007) e 98% (2009). Segundo a autora, a Secretaria de Habitação foi destinatária de 26% dos recursos do Fundo, tendo recebido em média 20% das dotações do FUNDURB todos os anos (com exceção de 2014, que recebeu abaixo dessa porcentagem -14% e os anos de 2015 e 2016, cujas porcentagens ficaram bem acima: 55% e 45%, respectivamente, incremento se explica pela alteração das regras que regem o Fundo, a partir da aprovação do Plano Diretor Estratégico de 2014).

Tabela 6 – Recursos do FUNDURB destinados à SEHAB (2007 a 2016)

---

[72] Primeiramente a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, depois a Secretaria Municipal de Planejamento e posteriormente a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - desde 2009.

[73] Como Secretaria de Transportes, de Cultura (ambas incluídas em 2003 e excluída em 2014), do Verde e do Meio Ambiente, e de Subprefeituras (ambas excluídas em 2014) e de representantes da COHAB e EMURB de delegados de oito subprefeituras (tinham representantes até 2006). Já as secretarias de Finanças, Governo, Infraestrutura e Obras e de Habitação mantiveram-se constantes.

[74]Em 2003 ficou estabelecido que deveriam participar do Conselho 8 representantes de entidades de diferentes regiões do Município, entretanto, a regulamentação de 2006 não mencionou a participação direta da sociedade civil organizada.

[75] Os representantes do CMPU passaram de um (2003) para dois (2006), três (2008), voltado para dois (2014).

[76] Parágrafo 2ºda Lei de Criação do FUNDURB.

Tabela 3 – Recursos do FUNDURB destinados à SEHAB entre 2007 e 2016 (em R$ 1,00, atualizado pelo IPCA para 2018)

Ano	Orçado - A	Atualizado - B	Empenhado - C	% (C/B)	Liquidado - D	% (D/B)
2007	72.736.952,00	72.736.952,00	0,00	0	0,00	0
2008	85.461.805,00	105.972.638,20	67.031.351,00	63	54.318.835,20	51
2009	86.012.453,72	86.012.453,72	85.930.451,19	100	84.518.495,53	98
2010	50.302.859,76	47.266.034,30	47.266.034,29	100	40.654.338,85	86
2011	45.132.112,60	104.095.033,90	100.253.979,08	96	78.785.751,93	76
2012	41.385.921,00	81.392.311,30	81.207.220,16	100	75.251.515,04	92
2013	39.126.600,00	105.543.631,80	105.121.341,64	100	88.853.770,57	84
2014	85.678.782,00	117.409.917,40	105.252.722,82	90	94.418.753,14	80
2015	312.320.243,35	221.144.312,62	142.752.500,35	65	125.447.365,66	57
2016	146.800.875,31	146.800.875,31	94.011.527,74	64	94.011.527,74	64

Fonte: Base de dados da execução orçamentária – SF

Fonte: Gambeta (2019)

Do ponto de vista da Habitação, os repasses do FUNDURB para SEHAB representaram ao longo dos últimos 11 anos, em média, 8% do orçamento total da Habitação (valor liquidado).

2.2 Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU)[77]

O Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, foi constituído pelo Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo (Lei Nº 13.430/2002), "(...) com a intenção de institucionalizar a participação da população nas decisões tomadas pelo poder público, referentes às políticas de desenvolvimento urbano, consolidando o conceito de gestão democrática no município" (SMDU, 2019).

O Conselho é composto por 60 membros titulares (e respectivos suplentes) representantes do Poder Público (dentre os quais a SEHAB) e da sociedade civil, organizados por segmentos, com direito a voz e voto, e 9 integrantes apenas com direito a voz, sem direito a voto[78].

2.3 Secretaria Municipal da Fazenda

---

[77] Para uma informação bastante didática e visual, veja o infográfico disponível aqui: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infografico-cmpu.png.

[78] Para verificar a composição do Conselho, clicar em (atenção para o fato de ter 5 páginas) https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegiados/cmpu/index.php?p=198525

A Secretaria Municipal de Finanças (Decreto-Lei nº 333, de 27 de dezembro de 1945) é um órgão da administração direta da Prefeitura de São Paulo protagonista na coordenação do processo de planejamento orçamentário e financeiro do Município. Entre as suas atribuições destacam-se, para este estudo, administrar as finanças municipais e políticas fiscais e tributárias, visando o equilíbrio e a sustentabilidade intertemporal das contas públicas; arrecadar, administrar e aplicar os recursos públicos (incluindo tributos e contribuições municipais como o IPTU, o ISS, a Taxa de Fiscalização de Estabelecimento - TFE -, contribuições de melhoria, entre outros); realizar a gestão orçamentária do Município, elaborar a proposta do PPA e acompanhar a sua execução; elaborar a proposta da LDO; elaborar a proposta da Lei Orçamentária Anual; articular o entrosamento entre as áreas de planejamento dos demais órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; avaliar os orçamentos e acompanhar a execução orçamentária dos órgãos da Administração Pública Municipal; representar a Prefeitura em todos os contratos de empréstimos ou financiamentos, internos ou externos, quer como tomadora, quer como avalista de qualquer entidade da Administração Municipal Indireta, assinando, para tanto, os respectivos instrumentos, bem como quaisquer documentos a eles anexos, inclusive títulos de crédito; e planejar, propor, avaliar e contratar a estruturação de operações financeiras, de mercado de capitais, constituição de fundos ou de quaisquer outros instrumentos financeiros ou de capitais, de interesse da Administração Pública Municipal, sem prejuízo das atribuições dos órgãos e entidades municipais previstas em legislação específica.

O papel da Secretaria da Fazenda no processo orçamentário foi explorado detalhadamente no item 2 deste estudo.

2.4 Junta Orçamentária Financeira (JOF)

A Junta Orçamentária e Financeira foi criada por Decreto em 2013 (Decreto no. 53.687 com objetivo de deliberar sobre assuntos relativos ao orçamento do Município de São Paulo. É composta pelos Titulares da Secretaria do Governo Municipal, que a preside; da Secretaria Municipal da Fazenda; da Secretaria Municipal de Gestão; da Secretaria Municipal de Justiça, e por um representante do Gabinete do Prefeito. O papel da JOD no processo orçamentário foi detalhado no item 2 deste estudo.

2.5 Poder Legislativo / Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara dos Vereadores de São

Considerando a teoria do processo orçamentário, o Legislativo é parte fundamental, uma vez que ele quem aprova, por meio da Comissão de Finanças e Orçamento[79], o PPA, a LDO e a LOA. Considerando as três fases do processo orçamentário, elaboração, tramitação legislativa e execução, na segunda fase, a Câmara Municipal (Legislativo) é protagonista, forçando o Executivo a negociar emendas para manutenção de sua proposta orçamentária.

Entretanto, o que se observou nas entrevistas (com vereador, com membros do poder Executivo e com representantes da sociedade civil) é que o Legislativo acaba por não exercer um papel relevante neste processo. Não se observou a existência do que poderíamos chamar de "bancada da habitação", entendida como um grupo de legisladores identificados com a causa da habitação social que a defendem e conduzem o debate público na Câmara sobre o tema.

Segundo uma pessoa entrevistada, que trabalhou na Secretaria de Finanças, o Legislativo teve bastante incidência na discussão e aprovação do Plano Diretor (2014), mas não apresenta atuação relevante no que diz respeito ao processo orçamentário da habitação como um todo. A atuação dos vereadores normalmente se dá quando o que está em jogo é a decisão de onde vai construir não configurando um debate público e sim negociação com vereador relativa à incidência do investimento no território.

Uma possível explicação consiste no fato de o valor de emendas por vereador ficar na casa de 2 a 3 milhões, o que é insignificante quando considerado o volume de recursos da habitação. Este valor seria útil, portanto, apenas para pequenas obras.

Deste modo, retomando a ideia de que a disputas do poder decisório em relação à alocação de recursos se dá em diferentes níveis – entre as secretarias-fim (setoriais) e o núcleo orçamentário; e entre as secretarias e seus respectivos conselhos gestores e atores da sociedade civil – e que os níveis de tomada de decisão na governança se alteram significativamente de acordo com as fases da Lei Orçamentária Anual (LOA) – elaboração, tramitação legislativa e execução -, pode-se afirmar que a disputa na pasta da Habitação parece se concentrar na fase de execução e no poder Executivo.

3. Órgãos nos Níveis Federal e Estadual

---

[79] A Comissão, composta por nove vereadores, "(...) responsável por examinar e emitir parecer sobre Projetos de Lei relativos à matéria orçamentária e tributária, com destaque para o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual, os créditos adicionais, e as contas apresentadas anualmente pelo prefeito, pela Mesa Diretora da Câmara e pelo Tribunal de Contas do Município, dentre outras atribuições". (Fonte: Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em: < http://www.saopaulo.sp.leg.br/comissao/comissoes-do-processo-legislativo/comissao-de-financas-e-orcamento/>).

Além disso, como visto no item anterior deste trabalho, a política habitacional deve ser entendida no contexto das relações federativas e por isso a SEHAB possui relações com órgãos estaduais, como Secretaria Estadual de Habitação e seus órgãos da administração indireta, como a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), além da SABESP, cujos recursos alimentam o Fundo Municipal de Saneamento e Infraestrutura (FMSAI). Devem ser considerados ainda órgãos do nível federal, como o Ministério das Cidades e seus órgãos participativos como o Conselho das Cidades. A seguir destacaremos as instituições mais importantes por exercerem papel direto na governança política e orçamentária da Habitação em São Paulo.

No que diz respeito às transferências federais[80], a participação das mesmas no orçamento total da habitação variou bastante, sendo nula em diversos anos (2003, 2005, 2016, 2017 e 2018) e chegando a 14% (2014), representando uma média de 4%, demonstrando baixa dependência do Município de São Paulo em relação ao governo federal. Essa situação faz sentido, se considerado o contexto explicado no item anterior de que o Sistema Nacional de Habitação, com um Fundo respectivo, foi instituído apenas em 2005, não tendo sido de fato implementado, diante do pacote do PMCMV, cujos repasses para empreiteiras não passam pelo orçamento público.

No que se refere às transferências estaduais[81], elas apresentam variação de participação no total bem maior que as federais, variando de um pico de 24% em 2007 (período em que houve um alinhamento entre os governos municipal e estadual), ficando a média em 6% ao longo dos anos estudados, dois pontos percentuais acima das transferências federais. A menor participação a partir de 2013 pode ser explicada, provavelmente por uma maior participação do FMSAI, cujos recursos advêm do nível estadual.

---

[80] Para este estudo, foram consideradas "transferências estaduais e federais" apenas aquelas feitas apenas dentro da SEHAB e fora do âmbito das demais unidades orçamentárias FMH, COHAB, FMSAI e FUNDURB. As que foram feitas no âmbito destas unidades foram contabilizadas dentro dos Fundos e da COHAB.

[81] Para este estudo, foram consideradas "transferências estaduais e federais" apenas aquelas feitas apenas dentro da SEHAB e fora do âmbito das demais unidades orçamentárias FMH, COHAB, FMSAI e FUNDURB. As que foram feitas no âmbito destas unidades foram contabilizadas dentro dos Fundos e da COHAB.

Referências Bibliográficas

Amaral, Ângela de Arruda Camargo. Habitação na cidade de São Paulo. 2a edição revisada. São Paulo, Pólis / PUC-SP, 2002. 120p. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 4)

Bonduki, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. In Análise Social, vol. xxix (127), 1994 (3.°), 711-732.

Borges, Taís Raiher. Desenvolvimento nacional e Educação - uma análise da articulação histórica entre o sistema internacional, o desenvolvimento nacional e as políticas públicas educacionais. O caso brasileiro de 1930 a 2000. Dissertação apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011.

Cardoso, Adauto Lucio e Aragão, Thêmis Amorim. "Do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil" In O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais / Adauto Lucio Cardoso (org.). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

Cardoso, Adauto Lucio e Aragão, Thêmis Amorim. "Habitação de Interesse Social: Política Ou Mercado? Reflexões sobre a construção do Espaço Metropolitano". XIX Encontro Nacional Da Anpur. Maio de 2011 Rio de Janeiro - RJ – Brasil

Cardoso et al. Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. In Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise / organização Adauto Lucio Cardoso, Thêmis Amorim Aragão, Samuel Thomas Jaenisch. -- 1. ed. -- Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2017.

Carvalho, Celso Santos e Rossbach, Anaclaudia (orgs). O Estatuto da Cidade: comentado = The City Statute of Brazil: a commentary. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

Castilho, Edimilsom Peres. A Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP): o principal agente da política de habitação popular da ditadura militar brasileira (1964-1985). XXVIII Simpósio Nacional de História – Lugares dos Historiadores Velhos e Novos Desafios. 27 a 31 de julho de 2015. Florianópolis, SC.

Chilvarquer, Marcelo. A implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida Faixa 1 no Município de São Paulo. Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade São. São Paulo, 2018.

Cymbalista, Renato e Moreira, Tomás. O Conselho Municipal de Habitação em São Paulo. São Paulo, Instituto Pólis / PUC-SP, 2002 (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 10).

Cymbalista, Renato e Santoro, Paula Freire. Habitação – avaliação da política municipal 2005-2006 IN Renato Cymbalista et al. Habitação: controle social e política pública. – São Paulo: Instituto Pólis, 2007. Série Observatório dos direitos do cidadão. Acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo.

do Carvalhal, Raquel Lourenço e Bordeaux-Rêgo, Ricardo. Teoria do Agente, Teoria da Firma e os Mecanismos de Governança Corporativa no Brasil. Relatórios De Pesquisa Em Engenharia De Produção V. 10 N. 13 1.

Lavalle, Adrian Gurza; Voigt, Jessica. Serafim, Lizandra. "O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. In DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 59, no 3, 2016, pp. 609 a 650.

Le Galès, Patrick. Urban Governance in Europe: the Government of What? In Bridge, Gary; Watson, Sophie (ed.). The New Blackwell Companion to the City. Oxford: Backwell, 2011.

Marques, Eduardo. Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda. Bras. Political Sci. Rev. São Paulo, v.7, n.3, p.8-35, 2013.

Marques, Eduardo, Pulhez, Magaly e Pagin, Stefano. Produção Pública de habitação. In Marques, Eduardo (org.). As políticas do Urbano em São Paulo, São Paulo: Editora Unesp; Centro de Estudos da Metrópole. 2018.

Magnabosco, Analeia e Garcia De Freitas, Fernando. The Brazilian experience (p.79-119). In Brazil. Ministry of Cities/Ministry of Planning, Budget and Management. Dialogue Brazil and European Union: social housing, finance and subsidies/edited by Christine Whitehead, Fernando Garcia de Freitas, Júnia Santa Rosa and Anacláudia Rossbach. Brasília, DF: MCIDADES; SNH; MPOG, 2015.

Netto, José Paulo. Economia Política: uma introdução crítica. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

Paim, Débora Gambetta. A instrumentalização da política urbana no Município de São Paulo: uma análise do Fundo de Desenvolvimento Urbano. Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Peres, Úrsula Dias. Análise da governança do orçamento público. In Marques, Eduardo (org.). As políticas do Urbano em São Paulo, São Paulo: Editora Unesp; Centro de Estudos da Metrópole. 2018.

PlanejaSampa, 2008. http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/o-que-e

Rodrigues, Fernando Peres. A efetividade dos conselhos municipais de habitação: mecanismos entre decisão e implementação. Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.

Rodrigues, Marta Maria Assumpção. Políticas Públicas. São Paulo: Publifolha, 2011.

Santoro, Paula Freire, Lopes, Mathews Vichr e Lemos, Letícia Lindenberg. Para Onde Vão Os Recursos Do Fundurb? 28 de Julho de 2016 no site Observa São Paulo. Disponível em: https://observasp.wordpress.com/2016/07/28/para-onde-vao-os-recursos-do-fundurb/

Saule, Nelson (coord.). Subsídios para A Implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social pelos estados e municípios visando a promoção do direito à Moradia. – São Paulo: Instituto Pólis, 2007.

Scaff, Fernando Facury. Não é obrigado a gastar: vinculações orçamentárias e gastos obrigatórios. 17 de maio de 2016. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2016-mai-17/contas-vista-vinculacoes-orcamentarias-gastos-obrigatorios.

Schneider, Aaron. "Conflito político e instituições orçamentárias: aprofundando a democracia no Brasil". In Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 87-103, jun. 2005.

SEHAB. Informações da página institucional. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/acesso_a_informacao/index.php?p=178755>

Souza, Celina. A Introdução Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In Sociologias, Porto Alegre, ano 8, no 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

Stocker, Gerry. Governance as theory: five propositions. International Social Science Journal. V.50 (155), 1988, p.17-28.

Tatagiba, Luciana e Teixeira, Ana Cláudia Chaves. O papel do CMH na política de habitação em São Paulo IN Renato Cymbalista... et al. Habitação: controle social e política pública. – São Paulo: Instituto Pólis, 2007. 120 p. Série Observatório dos direitos do cidadão. Acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo.

Vial, Adriana Mendes de Pinho; Soares, Daniel de Carvalho; Bovolenta, Davi; Borges, Taís Raiher. Critérios para localização adequada de empreendimentos de Habitação de Interesse Social na cidade do Rio de Janeiro. Orientador: Prof. Antonio Augusto Veríssimo. Monografia de Pós-Graduação Lato Sensu. MBE em Economia e Gestão da Sustentabilidade em Projetos de Habitação de Interesse Social. Universidade Federal do Rio De Janeiro, Instituto de Economia Janeiro. Rio de Janeiro, 2016.