

## CONSELHO GESTOR DE ZEIS DE HELIÓPOLIS: UMA EXPERIÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

**JUCILEIA APARECIDA NASCIMENTO**

Mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, São Paulo (Brasil). Assistente Social na Prefeitura Municipal de São Paulo – PMSP (Brasil)

[leiasocial@yahoo.com.br](mailto:leiasocial@yahoo.com.br)

**Resumo:** O presente estudo tem como objetivo discutir o Conselho Gestor de ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) como um espaço de participação social, tendo como ponto de análise inicial a Constituição Federal de 1988. Observa-se ainda no Estatuto da Cidade (2001) a garantia da gestão democrática, compreendida como espaço de participação da população e de setores populares no planejamento das políticas públicas nas esferas de governo. Essa perspectiva é endossada pelo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (2014), ao tratar das áreas denominadas ZEIS, nas quais são necessárias a formulação e implementação do Plano de Urbanização, a partir da constituição do Conselho Gestor de ZEIS. Assim, será analisada a experiência deste Conselho no bairro de Heliópolis, localizado na região sudeste do município de São Paulo, fundado na década de 1970, sendo composta por 14 glebas, tendo em média 125.000 habitantes. Pretende-se, com esta pesquisa, identificar por meio de estudo documental e observação participante como se dá a sua efetivação enquanto espaço de participação social de modo a contribuir para a democratização do acesso ao solo urbano e do direito à cidade.

**Palavras-chave:** Participação social; Conselho Gestor de ZEIS (Zona Especial de Interesse Social); Heliópolis.

### HELIÓPOLIS SZSI MANAGEMENT COUNCIL: A SOCIAL PARTICIPATION EXPERIENCE IN SÃO PAULO'S HABITATIONAL POLICY

**Abstract:** This study aims to discuss the SZSI (Special Zone of Social Interest) Management Council as a space of social participation, using the Federal Constitution of 1988 as an initial point of analysis. The assurance of democratic management is also observed in the City Statute (2001), understood as a space for the participation of citizens and sectors of the population in the planning of public policies in the spheres of government. The City of São Paulo Strategic Master Plan (2014) endorses this perspective as well, when dealing with SZSI areas, where the formulation and implementation of the Urbanization Plan is necessary, based on the constitution of the SZSI Management Council. Thus, the experience of this council will be analyzed in the

neighborhood of Heliópolis, located in the southeastern region of the city of São Paulo, founded in the 1970's, consisting of 14 plots, with an average of 125,000 inhabitants. The purpose of this research is to identify, through bibliographic and documentary study, how it becomes effective as a space for social participation in order to contribute to the democratization of urban land access and the right to the city.

**Keywords:** Social participation; SZSI (Special Zone of Social Interest) Management Council; Heliópolis.

### **CONSEJO DE GESTIÓN DE HELIÓPOLIS ZEIS: UNA EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA DEL MUNICIPIO DE SÃO PAULO**

**Resumén:** El presente estudio tiene como objetivo discutir el Consejo de Gestión de ZEIS (Zona Especial de Interés Social) como un espacio de participación social, teniendo como punto inicial de análisis la Constitución Federal de 1988. También se observa en el Estatuto de la Ciudad (2001) la garantía de la gestión democrática, entendida como un espacio de participación de la población y los sectores populares en la planificación de las políticas públicas en los ámbitos de gobierno. Esta perspectiva está avalada por el Plan Maestro Estratégico del Municipio de São Paulo (2014), cuando se trata de áreas denominadas ZEIS, en las que es necesaria la formulación e implementación del Plan de Urbanización, a partir de la constitución del Consejo de Gestión de ZEIS. Así, se analizará la experiencia de este Consejo en el barrio de Heliópolis, ubicado en la región sureste de la ciudad de São Paulo, fundado en la década de 1970, compuesto por 14 manzanas, con un promedio de 125.000 habitantes. Con esta investigación se pretende identificar a través del estudio documental y la observación participante cómo se desarrolla como espacio de participación social para contribuir a la democratización del acceso al suelo urbano y el derecho a la ciudad.

**Palabras clave:** Participación social; Consejo de Gestión de ZEIS (Zona de Especial Interés Social); Heliópolis.

## INTRODUÇÃO

Muitas foram as lutas traçadas pelos movimentos populares com o objetivo de garantir a participação popular nos espaços de decisão das políticas públicas, visto que ninguém melhor do que aqueles que vivenciam determinadas situações e seus desdobramentos para contribuir nas alternativas, garantias de acesso a determinadas políticas públicas e, assim garantia de direitos.

Essa participação, a qual será tratada no presente artigo como “participação social”, tão importante e presente no contexto histórico brasileiro por meio da luta dos movimentos populares, que contribuíram para a sua legitimidade em nossa Constituição Federal de 1988, recebendo notoriedade no decorrer dos anos.

Assim, apresento neste artigo o processo de participação social na Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo, destacando a experiência do Conselho Gestor de ZEIS do Bairro Heliópolis, localizado na região Sudeste da cidade.

Para análise da situação proposta, além do cotidiano profissional e, portanto uma observação participante, como bem colocado por Vianna (2003, p.18), “o observador é parte da atividade objeto e pesquisa”, foi realizada a análise da legislação (âmbito federal e municipal), coleta de informações, por meio da participação em reuniões do Conselho Gestor e documentos (legislações, Processo Administrativo – Plano Diretor de ZEIS de Heliópolis, atas de reuniões, listas de presença, Regimento Interno, entre outros), compreendendo o período do ano de 2016 (quando do processo de sua constituição) a maio de 2019.

No primeiro momento foi abordada a participação social e o seu contexto, enfatizando inclusive a importância do território e da participação da sociedade civil na formulação e efetivação das políticas públicas. Nesse sentido, será dado destaque a política pública habitacional.

No segundo momento, percorreu-se o processo de constituição do Conselho Gestor de ZEIS de Heliópolis e a sua atuação no território. Assim, trataremos da participação dos conselheiros da sociedade civil e dos representantes do poder público no que diz respeito a implementação do Plano de Urbanização de ZEIS de Heliópolis. Diante disso, procurou-se respostas para o seguinte questionamento: O Conselho Gestor de ZEIS representa uma experiência de participação social na política pública habitacional no Bairro de Heliópolis?

Assim, o presente estudo tem como objetivo verificar se o Conselho Gestor de ZEIS se configura como um espaço de participação social e ainda a sua contribuição para consolidar

democratização do acesso ao solo e do direito à cidade, tendo como parâmetro o Plano de Urbanização de ZEIS de Heliópolis, elaborado no ano de 2016.

## **TECENDO OS CONCEITOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Para adentrarmos ao tema proposto, será tratada a participação social nas políticas públicas, especificamente na política habitacional, tendo como parâmetro as lutas dos movimentos populares que culminaram na conquista da inclusão dessa participação na nossa Constituição Federal de 1988:

O texto constitucional de 1988 é um marco na democratização e no reconhecimento dos direitos sociais. Articulada com tais princípios, a Constituição alargou o projeto de democracia, compatibilizando princípios da democracia representativa e da democracia participativa, e reconhecendo a participação social como um dos elementos-chave na organização das políticas públicas. (SILVA, F. B.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N – 2005, p. 2)

Em consulta a Rolnik (2009, p. 34) identifica-se que em período que antecedeu a Constituição, o movimento de reforma urbana, articulado com movimentos de luta por moradia, com profissionais de várias áreas e segmentos da Universidade passaram a fazer parte da mobilização social que pressionava para a ampliação dos direitos humanos e cidadania:

Especificamente na área de política urbana, a mobilização resultou na inserção de capítulo de Política Urbana na Constituição (artigos 182 e 183), em que se afirmava a função social da cidade e da propriedade, o reconhecimento e integração dos assentamentos informais à cidade e a democratização da gestão urbana – entendida como ampliação dos espaços de participação e controle social das políticas.

Observa-se que depois da promulgação da Constituição de 1988 e das leis que regulamentaram suas determinações, novos espaços de participação social foram institucionalizados no aparelho do Estado, nas três esferas de governo, conforme destaca Simões & Simões (2015, p. 7):

(...) Essa Constituição regulamentou novas regras de participação democrática indireta e abriu espaço para novas formas de inserção da sociedade na gestão das políticas públicas de forma direta, como, por exemplo, a legitimação da construção de orçamentos participativos e a criação dos conselhos gestores de políticas públicas.

Simões & Simões (2015, p. 8) destacam ainda que a formação dos conselhos gestores de políticas públicas assegurou a participação social como um instrumento, de caráter deliberativo, que passaram a possibilitar uma maior atuação da sociedade civil na elaboração e acompanhamento das políticas públicas.

Diante do exposto, observa-se a importância da participação social nas políticas públicas. Assim, faz-se necessário apresentar o conceito de participação social permeará o presente estudo.

Para isso, será destacado o conceito apresentado por Presoto & Westpal (2005, p. 70) sobre participação:

(...) A participação da sociedade civil organizada em conselhos permite o exercício do controle social sobre as políticas governamentais, a formulação e proposição de diretrizes, o estabelecimento de meios e prioridades de atuação voltadas para o atendimento das necessidades e interesses dos diversos segmentos sociais, a avaliação das ações e a negociação do direcionamento dos recursos financeiros existentes.

Ainda nesse viés, outro apontamento que se faz presente são os espaços de participação social o qual Rotta, Preuss e Perassolo (2008, p. 5-6) apresentam o conceito de Dagnino (2002):

(...) ressalta que a constituição destes espaços representa o resultado da luta pela redemocratização da sociedade brasileira, empreendida pelos movimentos sociais e por outros setores da sociedade organizada, que forjou a redefinição da noção de cidadania, baseada no reconhecimento de seus membros como sujeitos portadores de direitos, inclusive aquele de participar efetivamente na gestão da sociedade. (...)

Observa-se, portanto, a partir dos autores a importância da participação da sociedade civil nos espaços coletivos de discussão, formulação e planejamento das políticas públicas. Participação essa resultante de luta, de conquistas, de uma concepção pautada num reconhecimento de si enquanto sujeito coletivo e de direito. Essa participação, conforme apresentada pelos autores, pressupõem ainda a transparência e a socialização de informações, principalmente por parte do Estado, que tem a propensão de monopolizar tais informações.

## **A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA: CONQUISTAS E DESAFIOS**

É possível observar a trajetória da participação social na gestão pública, inicialmente no âmbito federal quando em 23 de maio de 2014, foi publicado o Decreto 8.243, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e ainda o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), que visava possibilitar o diálogo, a aprendizagem e o compartilhamento de decisões entre o Governo Federal e a sociedade civil e dessa maneira consolidar a participação como método de gestão do governo.

Na PNPS, no seu artigo 6º são elencados alguns dos espaços e mecanismos de participação social, sendo: Conselhos de Políticas Públicas; Comissões de Políticas Públicas; Conferências Nacionais; Ouvidoria Pública Federal; mesas de diálogo; Fóruns interconselhos; audiências públicas; consultas públicas; e ambiente virtual de participação social. Dentre esses espaços daremos destaque aos Conselhos de Políticas Públicas, que recebe a seguinte definição na Cartilha da PNPS (2014, p. 8):

Instâncias colegiadas temáticas e permanentes, instituídas por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo, destinadas a viabilizar a participação da sociedade civil no processo decisório e na gestão de políticas públicas.

A partir da publicação da PNPS, nota-se que alguns municípios aderiram à proposta de reconhecer o modelo participativo como um direito humano, essencial para o aprofundamento das relações e consolidação das instituições democráticas em nosso país. Esse compromisso foi assumido oficialmente pela Prefeitura Municipal de São Paulo em 23 de julho de 2014, ao criar o Comitê Intersecretarial de Articulação Governamental da Política Municipal de Participação Social, por meio do Decreto no 55.325\ 2014, com o objetivo de efetivar a Política Municipal de Participação Social (PMPS) e o Sistema Municipal de Participação Social (SMPS), e contribuir para a promoção da intersetorialidade e da integração das diferentes instâncias participativas, e desse modo promover o avanço da gestão democrática do município.

Encaminhada como Projeto de Lei sob o nº 01-00393/2016, pelo então Prefeito do município de São Paulo, Fernando Haddad, a proposta da Política Municipal de Participação Social (PMPS) seguia o mesmo entendimento da PNPS. Observa-se o interesse na legitimação, fortalecimento dos espaços de participação social já existentes assim como a qualificação dos atores sociais envolvidos.

Ao tratar do SMPS, no seu artigo 5º apresenta os espaços de participação, dos quais destacaremos o inciso IV: “Conselhos Gestores de equipamentos públicos, territórios e áreas públicas (...)”, por ser este nosso objeto de estudo.

Em pesquisa a trajetória do referido Projeto de Lei, por meio de consulta ao Diário Oficial do Município não localizamos sua aprovação, sendo o último apontamento identificado constante em ata de reunião do Conselho Municipal Participativo da Prefeitura Regional do Itaim Paulista (30.11.2016, p. 55), no qual foi apresentado por um dos conselheiros a “(...) Moção de Apoio dos Conselheiros da Cidade de São Paulo pela aprovação do Projeto de Lei nº 393/2016”. Após essa data, nenhum outro encaminhamento foi identificado para dar prosseguimento a sua aprovação.

A PNPS muito teria a contribuir com a legitimação e fortalecimento desses espaços de participação social no contexto atual em todas as esferas de governo, se não fosse a sua revogação, realizada pelo atual governo federal, em 11.04.2019, por meio do Decreto 9.759, ao extinguir e estabelecer diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, e ainda revogar o Decreto 8.243\ 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). No texto do atual Decreto, constata-se a exclusão total dos então denominados espaços de mecanismo e participação social. A mesma situação constata-se no âmbito municipal, dada a importância que teria a PMPS para a legitimação e fortalecimento dos espaços de participação social se já tivesse sido aprovada.

## **A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA HABITACIONAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Embora já se tenha constatado os desafios no âmbito legal da participação social compreendida enquanto política pública, é possível identificar a sua garantia em legislações urbanas vigentes, a começar pela Lei Federal 10. 257/01 – Estatuto da Cidade, ao apresentar dentre suas diretrizes a gestão democrática, que prevê a participação da população e de associações representativas de vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Para a efetivação da gestão democrática, estão previstos no Estatuto da Cidade instrumentos para a participação da população nas tomadas de decisões: Conselhos de Desenvolvimento Urbano; Gestão orçamentária participativa; Conferências de Desenvolvimento Urbano; e Debates e audiências públicas.

Verifica-se ainda no Estatuto da Cidade (2001) a elaboração do Plano Diretor pelos municípios. O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, aprovado pela Lei Municipal 16.050, datado de 31 de julho de 2014, orienta o desenvolvimento e o crescimento da cidade até o ano de 2030. Sua elaboração contou com a participação da sociedade civil, e tem como objetivo direcionar as ações dos espaços urbanos, públicos ou privados, de modo que o desenvolvimento da cidade seja realizado de maneira planejada, atendendo as necessidades coletivas de toda a população, e assim garantir uma cidade moderna, equilibrada, inclusiva, ambientalmente responsável, produtiva e, com qualidade de vida.

No Plano Diretor, o município de São Paulo é dividido em setores (zonas) a partir de seu uso, tipos de construção, características e ao que se pretende em termos de desenvolvimento urbano para determinadas áreas do território. Dentre as áreas de zonas de uso definidas, destacamos as Zonas Especiais, que dentre suas subdivisões serão destacadas as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS.

As ZEIS consistem em áreas do município destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e a produção de Habitações de Interesse Social – HIS. Dentre os cinco tipos de ZEIS apresentados no Plano Diretor, destacamos a ZEIS 1, que compreende o Bairro Heliópolis, foco do presente estudo. As ZEIS possibilitam que as áreas ocupadas de maneira irregular sejam regularizadas e que o município realize benfeitorias para além das Habitações de Interesse Social, tais como redes de água e esgoto, contenções em áreas de risco, intervenção urbanística, para atender as necessidades das famílias que ali residem.

Para cada uma das ZEIS está prevista a elaboração do Plano de Urbanização, no qual são estabelecidas regras para as novas construções e para a regularização das pré-existentes na área. Este Plano deverá ser elaborado pela Prefeitura, com a participação do Conselho Gestor e dos beneficiários.

No que diz respeito ao Conselho Gestor de ZEIS, sua constituição está prevista no Plano Diretor (2014), de modo a garantir a participação de seus conselheiros no processo de formulação e implementação do Plano de Urbanização.

No cenário atual, dentre os espaços existentes, será analisada a experiência do Conselho Gestor de ZEIS como espaço de participação social na Política Municipal de Habitação no Bairro de Heliópolis (2016-2019). De acordo com Raichelis (s/data, p. 5-6):



(...) Pela sua composição paritária entre representantes da sociedade civil e do governo, pela natureza deliberativa de suas funções e como mecanismo de controle social sobre as ações estatais, pode-se considerar que os Conselhos aparecem como um constructo institucional que se opõe à histórica tendência clientelista, patrimonialista e autoritária do Estado brasileiro.

A partir das abordagens realizadas, observa-se a necessidade de identificar o território no qual será apresentada a participação social, o Conselho Gestor de ZEIS de Heliópolis. Para melhor expressar o significado de território e a sua importância para a participação social na política pública, teremos como referência Koga (2003, p. 33) que nos apresenta o seguinte conceito:

O território também representa o chão do exercício da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança e solidariedade, as relações de poder. É no território que as desigualdades sociais tornam-se evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade destes mesmos serviços apresentam-se desiguais.

Diante do exposto, observa-se a importância de pensar/ olhar para o território, por meio das legislações ainda vigentes que prevê os espaços de participação social na perspectiva da política habitacional e pelas lutas e desafios cotidianos. Assim, será tratado a seguir a política municipal de habitação no Bairro de Heliópolis.

## **O BAIRRO HELIÓPOLIS E A POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO**

O Bairro de Heliópolis, localizado na região Sudeste de São Paulo, é constituído por uma população composta por em torno de 125 mil pessoas, sendo considerada a 2ª. maior comunidade do município de São Paulo. Sua constituição se deu a partir dos anos de 1970, com a ocupação da área pública por intermédio da gestão municipal ao remover famílias de algumas áreas também públicas e colocá-las no local, em alojamentos provisórios. De provisórias, essas moradias se tornaram permanentes, e em seu entorno se agregaram mais famílias, parentes e amigos dos que já viviam no local (SANTIS, 2013).

Com o aumento da ocupação, os moradores começaram a se organizar em comissões para garantir serviços básicos de infraestrutura urbana. Acreditavam que assim conquistariam definitivamente a posse da terra. Essas lutas diárias são mantidas até o presente pelos moradores e seus representantes para a garantia do direito de acesso a moradia e a cidade, assim como para as demais políticas públicas.

No que concerne a política habitacional, um dos instrumentos para garantia do direito de acesso a moradia e a cidade é o Plano de Urbanização de ZEIS, uma construção coletiva que visa a garantia e a continuidade da política habitacional e investimentos públicos ao enfrentamento das questões de urbanização, regularização fundiária, melhorias habitacionais, reassentamento, entre outras demandas ainda incidentes no território (Plano de Urbanização de ZEIS de Heliópolis, 2016, p. 3).

Assim, considerando o estabelecido no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (2014), e tendo como objetivo a criação de uma gestão democrática e participativa de acompanhamento, elaboração e implementação do Plano de ZEIS, a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) e a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB), por meio de seus representantes, deu início ao processo de constituição do Conselho Gestor de ZEIS de Heliópolis no ano de 2016.

## **O CONSELHO GESTOR DE ZEIS DE HELIÓPOLIS**

No ano de 2016 foi analisada por SEHAB e COHAB a importância da constituição do Conselho Gestor de ZEIS de Heliópolis, conforme previsto no Plano Diretor Estratégico do Município (2014), por tratar-se de área de ZEIS. Assim, em agosto de 2016, após levantamento das demandas do Bairro, envolvendo técnicos de SEHAB, COHAB e lideranças locais para a elaboração do diagnóstico da área, é realizada a primeira reunião do Fórum de Lideranças de Heliópolis. Nesta reunião estiveram presentes representantes da Secretaria de Habitação, COHAB, lideranças locais e ainda moradores para tratar das propostas de intervenções no Bairro e a necessidade da constituição do Conselho Gestor de ZEIS, que resultou na elaboração do Plano de Urbanização de ZEIS de Heliópolis.

Nas tratativas do processo de eleição da sociedade civil para constituição do Conselho Gestor, durante as reuniões do Fórum, participantes expressaram o desejo de que os candidatos fossem eleitos por Núcleos e não por Glebas. Portanto, o Bairro composto por 14 glebas,

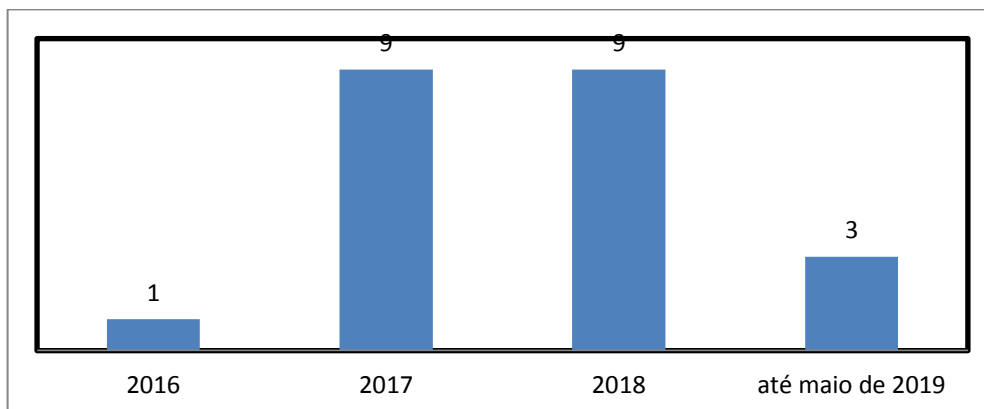
passaria a ser representado no Conselho Gestor de ZEIS por 10 núcleos, sendo: Mina I e II (Gleba K); Lagoa/ Dom Pedro (Gleba K); PAM e Rocinha (Gleba K); Núcleo Portuguesa (Gleba K); Heliópolis (Glebas A, B, C, H, I e J); Imperador (Glebas F, G); Glebas E e N; Gleba L; SABESP I e II; e Gaivotas. A partir do Fórum foi constituída a Comissão Eleitoral, composta por lideranças locais e funcionários de SEHAB e COHAB.

Durante o processo de eleição, os moradores de cada um desses núcleos, poderiam votar em seus representantes – titular e suplentes, totalizando 20 representantes. Os candidatos, para realizarem a sua inscrição, deveriam comprovar residência no núcleo que pretendiam representar no Conselho. Além destes, mais 20 representantes do governo e concessionária também passariam a compor o Conselho Gestor, sendo: SEHAB – 2 titulares e 2 suplentes; COHAB – 3 titulares e 3 suplentes; Subprefeitura do Ipiranga – 1 titular e 1 suplente; SABESP – 1 titular e 1 suplente; Secretaria do Verde e do Meio Ambiente – 1 titular e 1 suplente; Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Emprego – 1 titular e 1 suplente; SIURB.

A eleição dos representantes da sociedade civil deveria atender também ao estabelecido no Decreto nº 56.021, de 31/03/2015, que regulamenta a Lei nº 15.946, de 23 de dezembro de 2013, no qual os Conselhos deverão ter na sua composição 50% de mulheres. Em 05 de novembro de 2016, foi realizada a eleição, com a participação (votos) de mais de 700 moradores do Bairro, sendo que dos 20 moradores eleitos (titulares e suplentes) 12 são mulheres, ultrapassando assim a porcentagem estabelecida para representatividade destas no Conselho Gestor. Apresentado o processo de constituição do Conselho Gestor de ZEIS de Heliópolis, será contextualizado a participação social e sua interface com as demais políticas públicas, dando início ao levantamento da participação dos conselheiros no 1º. Mandato do Conselho, no ano de 2016.

Ao consultar os 2 anos e meio da vigência do Conselho Gestor (2016 a 2019), é possível verificar que até o mês de maio de 2019 foram realizadas 22 reuniões, sendo:

**Figura 1:** Reuniões do Conselho Gestor de ZEIS de Heliópolis – 2016 a maio de 2019



**Fonte:** Processo Administrativo do Conselho Gestor de ZEIS de Heliópolis – SEHAB, 2016.

No ano de 2016, a reunião realizada consistiu na Posse dos Conselheiros, no mês de dezembro. Observa-se que, que nos anos de 2017 e 2018 mantém-se a quantidade de reuniões mensais para acompanhar ou apontar as situações identificadas em Heliópolis, tendo como parâmetro as ações propostas no Plano de Urbanização de ZEIS de Heliópolis (2016).

No que diz respeito a função do Conselho Gestor no território, observa-se os seguintes apontamentos durante as reuniões:

“[...] A sua efetivação (Conselho Gestor) foi uma conquista da comunidade e ele deve ser fortalecido, aglutinando as demandas locais, evitando o ‘atendimento no varejo’, contribuindo para uma gestão organizada e transparente. [...] É fundamental que os próprios conselheiros reforcem o papel deste canal junto a população”. (Conselheiro 1 – 09.06.2017)

“[...] a construção de um relacionamento entre Poder Público e a comunidade tem como pressuposto a confiança. É preciso se buscar credibilidade para o Conselho. [...] O trabalho deve ser conjunto. A melhor forma de gestão é a que contempla a participação de todos os atores envolvidos”. (Representante da Secretaria – 11.08.2017)

No ano de 2017 foi destacada a discussão do Conselho Gestor junto a SEHAB e COHAB sobre o processo de Regularização Fundiária e comercialização dos lotes aos moradores. Essa pauta gerou reuniões inclusive com os moradores, lideranças locais, Conselho Gestor e representantes da COHAB e SEHAB, em razão da não concordância por parte dos conselheiros e lideranças locais da proposta apresentada para o processo de comercialização dos lotes. Durante

esse processo, verificou-se em consulta às atas de reuniões, os seguintes apontamentos por conselheiros da sociedade civil e lideranças durante as reuniões:

“[...] a Secretaria não dialogou com a população sobre essa proposta de comercialização.” (liderança – 07.04.2017)

“[...] Heliópolis está sempre alerta às ações do poder público e que sem diálogo a comercialização não será efetivada”. (conselheiro 2 – 07.04.2019)

“[...] o Conselho Gestor tem o direito de saber quais são as atividades propostas para o local.” (conselheiro 3 – 07.04.2019)

“[...] Essa falta de diálogo compromete o desenvolvimento do Conselho Gestor. Se ele é o canal oficial para tratar do assunto, por que não foi aberto diálogo para a construção de uma proposta participativa?” (conselheiro 3 – 09.06.2017)

“[...] Importante destacar que Heliópolis tem uma história de luta e que ações impostas sem diálogo não prosperam na comunidade.” (conselheiro 4-11.08.2017)

“[...] ninguém é contra a regularização nem contra a comercialização. O que se questiona é a forma como o Plano (de regularização fundiária) foi realizado, sem diálogo com a população [...]” (conselheiro 5-05.09.2017)

Observa-se que o tema foi tratado por meses consecutivos, contando inclusive com a presença de profissionais da Secretaria de Habitação (SEHAB) para esclarecimentos do Plano de Regularização, tendo como resultado a suspensão da proposta inicial apresentada, aguardando, portanto a apresentação de uma nova proposta, que atenda a necessidade dos moradores, por meio de diálogo com a população.

No ano de 2018 foi dado destaque as faltas dos conselheiros e seus impactos nas ações a serem deliberadas. Isso porque observa-se que há conselheiros tanto da sociedade civil como do governo com pouca frequência nas reuniões e ainda aqueles que não compareceram a nenhuma, inclusive na cerimônia de posse.

Outro aspecto em destaque foram as ações realizadas na área por SEHAB e COHAB sem a prévia comunicação ao Conselho Gestor, o que resultou no envio de ofício a SEHAB e COHAB solicitando que qualquer intervenção a ser feita na área tem que ser previamente comunicado ao Conselho e ainda a apresentação das provisões de atendimento habitacional e orçamento previsto

para a área. Essas últimas constam no Plano de Urbanização como temáticas a serem tratadas com a participação do Conselho Gestor.

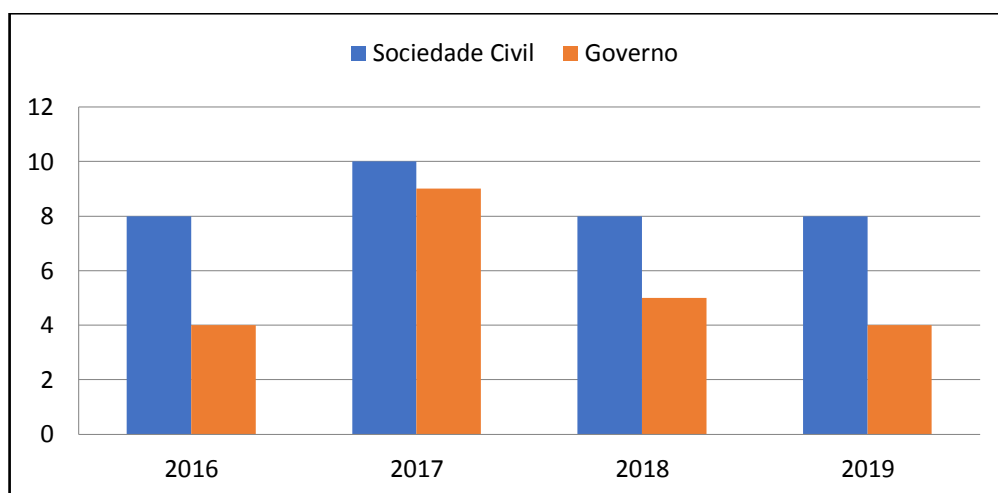
“[...] gostaria de ter informações sobre a questão dos investimentos/verbas. [...] e ainda que fosse encaminhado qual valor do empenho destinado às obras, quais as obras previstas, informações sobre a paralisação e sobre o andamento das obras (orçamento – cronograma das atividades – reassentamento das famílias)”. (Conselheiro 4 – 24.05.2018)

É possível observar que essas solicitações foram realizadas nas reuniões subsequentes. Embora sejam aspectos constantes no Plano de Urbanização de 2016, a serem tratados com o Conselho Gestor, tem sido um dos desafios a serem abordados e aprofundados, sendo SEHAB e COHAB as responsáveis por tais informações.

Já no ano de 2019 o tema de relevância foi a PPP – Programa Público Privado de Heliópolis, sendo solicitado à SEHAB e à COHAB esclarecimentos, tendo como parâmetro o que já estava previsto no Plano de Urbanização de ZEIS de Heliópolis, com relação a provisão de atendimento habitacional às famílias que foram removidas por SEHAB em razão de intervenção urbanística para a área na qual se propõe realizar o Programa. Destaca-se que até o mês de referência desta pesquisa, o Conselho não obteve êxito na solicitação de discussão desse tema.

E novamente é destacada a ausência dos conselheiros nas reuniões mensais, o que impacta diretamente na deliberação de encaminhamentos pertinentes. Nesse sentido, foi realizado o levantamento da participação dos conselheiros nas reuniões a partir das listas de presença:

**Figura 2:** Participação dos Conselheiros no Conselho Gestor de Heliópolis – 2016 a maio de 2019



**Fonte:** Processo Administrativo do Conselho Gestor – SEHAB, 2016.

No ano de 2016, verificou-se a participação de 8 conselheiros da sociedade civil e 4 do governo; em 2017, houve a participação de 10 conselheiros da sociedade civil e 9 do governo; no ano de 2018 foram 8 da sociedade civil e 5 do governo; já em 2019, manteve-se até o mês de maio 8 da sociedade civil e 4 do governo. Consta-se a partir da análise da participação dos conselheiros em período anual, a presença maior dos representantes da sociedade civil nas reuniões.

Com relação aos motivos de ausência da sociedade civil, foram realizados os seguintes apontamentos:

“[...] a dificuldade de muitos conseguirem a liberação do trabalho para participar das reuniões do Conselho. (Conselheiro 3 – 24.05.2018)

“[...] as ausências podem decorrer da frustração de alguns membros que acreditam que o Conselho Gestor não possui muito poder deliberativo. [...] pode decorrer do pouco entendimento que os conselheiros tem do seu papel no órgão. Por fim existe ainda aqueles que integraram o Conselho Gestor buscando atender interesses individuais e por sua inviabilidade, terminaram abandonando as reuniões.” (conselheiro 3 – 19.10.2018)

É possível observar que os conselheiros da sociedade civil possuem engajamento no Bairro, tendo vínculo com movimentos sociais, associações e até mesmo como conselheiros em demais políticas públicas presentes no Bairro. No entanto, nas tratativas referentes a habitação,

alguns conselheiros não identificam o Conselho como espaço legítimo e deliberativo no que concerne a efetivação do Plano de Urbanização de ZEIS de Heliópolis, expressando inclusive durante as reuniões a necessidade de realizar a mobilização das lideranças locais por meio de fóruns, comissões, Seminários para solicitar providências quanto as ações a serem realizadas pela gestão pública – SEHAB e COHAB na área. Um aspecto desencadeador dessa situação são as tentativas não exitosas em buscar diálogo com a gestão pública e não obterem êxito.

Já os conselheiros representantes do governo, referem-se a setores analisados como de suma importância para o desenvolvimento local, pensado para além do atendimento habitacional, vislumbrando a sua interface com as demais políticas públicas. Por isso a importância de apropriar-se desse instrumento, contribuindo para sua legitimidade e efetividade no Bairro, tendo como um dos principais aspectos a participação efetiva no Conselho. Aos representantes da gestão pública, observa-se o desafio da participação e do encaminhamento das solicitações do Conselho Gestor referente as intervenções a serem realizadas na área e ainda o seu retorno em tempo hábil.

Embora conte com a representação da sociedade civil e do governo, é possível observar, a partir das atas de reuniões, os desafios da participação efetiva de seus conselheiros, principalmente no aspecto deliberativo, tendo em vista que em alguns momentos não contavam com o número previsto de quórum para deliberação de assuntos pertinentes ao Bairro. As ausências dos Conselheiros foram ponto de pauta em algumas reuniões, considerando o estabelecido no Regimento Interno, porém sem encaminhamento pelos Conselheiros.

Outro aspecto a destacar seria qual a compreensão da gestão pública com relação ao Conselho Gestor de ZEIS enquanto espaço legitimado pela população ao eleger seus representantes com vistas a participar do processo de planejamento, formulação e deliberação das ações a serem realizadas no território e não tão somente consultivo e informativo. Observa-se por meio dos registros em atas que, na maioria das vezes os Conselheiros receberam informações das ações previstas na área. Ainda a respeito da gestão pública, observa-se que a participação dos conselheiros não é contínua, tendo alguns representantes não participado de reuniões ou somente na primeira e as respectivas Secretarias e/ou Departamentos não terem realizado a sua substituição até o momento. Ainda nesse aspecto observa-se a ausência de representantes públicos quando convocados para esclarecimentos a respeito de determinados assuntos.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Abordar esse tema e ampliar o seu significado enquanto espaço de participação social a partir dos autores, permitiu analisar a participação dos conselheiros e moradores de Heliópolis, tendo toda sua história marcada pelo processo de luta para garantia de acesso a direitos, para além da moradia.

Diante de toda fragilidade presente nas políticas públicas assim como dos espaços de participação social na atual conjuntura, é preciso contribuir para o seu fortalecimento, uma vez que os atores sociais resistem e demonstram potencialidades para além dos obstáculos apresentados, sendo o Conselho Gestor de ZEIS de Heliópolis um deles.

No contexto atual, é de suma importância que busque a publicização, o fortalecimento e a legitimidade desse Conselho no território enquanto espaço deliberativo e seu reconhecimento pela gestão pública, visto que se trata de uma importante experiência de participação social, legitimada pelos moradores de Heliópolis. Para isso, verifica-se a importância da participação efetiva dos conselheiros – sociedade civil e governo, não somente nas reuniões do Conselho Gestor, como também na apropriação da política pública habitacional, do Plano de Urbanização de ZEIS de Heliópolis, do significado e importância do Conselho Gestor assim como das ações desenvolvidas no Bairro.

Percebe-se, portanto, a necessidade de contribuir para o fortalecimento dos espaços de participação social, sendo o Conselho Gestor um deles, que resistem e demonstram potencialidades, mesmo diante da fragilidade das políticas públicas.

Elementos mais contundentes poderiam ser apresentados se houvesse a oportunidade e tempo hábil para a realização de entrevistas com os conselheiros, e assim compreender o significado atribuído por eles ao Conselho e dessa maneira traçar várias possibilidades de ações de fortalecimento, de apropriação do seu papel de conselheiro. E ainda as possibilidades de interlocução com as demais políticas públicas de modo a contribuir para o direito a moradia, a cidade e ao desenvolvimento local. Dessa maneira, contribuir para que os atores sociais partícipes do Conselho Gestor ampliem seus olhares sobre o território – Heliópolis - para além da demanda habitacional.

Dá-se início aqui a um trajeto a ser percorrido, ampliado e discutido a respeito desse importante instrumento de participação social, o qual se percebe amplas oportunidades para o

seu fortalecimento: Conselho Gestor de ZEIS e nesse caso específico tratamos do existente no Bairro de Heliópolis.

## **AGRADECIMENTOS**

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de financiamento 001.

## **REFERÊNCIAS**

ALMEIDA, Débora Cristina Rezende de. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. *Sociedade e Estado*, volume 32, número 3. Setembro\Dezembro 2017.

BRASIL. Lei n.10.257, de julho de 2001: Estatuto da Cidade, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.257, de 10.09.2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 18.04.2019.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Casa Civil, 1988. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 19.04.2019.

\_\_\_\_\_. Decreto no 8.243, de 23 de maio de 2014: Política Nacional de Participação Social. Brasília: Casa Civil, 2014d. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm). Acesso em: 18.04.2019.

\_\_\_\_\_. Decreto 9.759, de 11.04.2019. Diário Oficial da União, publicado em 11.04.2019. Edição 70 A, p. 5. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal e Revoga o Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. Cartilha da Política Nacional de Participação Social (2014). Secretaria Geral da Presidência da República. Disponível em: <http://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2014/10/CartilhaPNPS1.pdf>. Acesso em: 16.04.2019.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos Gestores e Gestão Pública. *Ciências Sociais Unisinos* 42(1):5-11, jan/abr 2006 @ 2006 by Unisinos.

KOGA, Dirce. Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

MARQUES, Sabrina Durigon. A efetividade da Gestão Democrática das Cidades nas Zonas Especiais de Interesse Social. São Paulo, 2012. 214 f. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Conselho Gestor de ZEIS de Heliópolis / Plano de Urbanização de ZEIS de Heliópolis. São Paulo: 2016. Consultado em Processo Administrativo no. 2016-0.202.749-4.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal 16.050 / 2014. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. São Paulo: 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto Municipal nº 55.325/ 2014. Criação do Comitê Intersecretarial de Articulação Governamental da Política Municipal de Participação Social.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 56.021, de 31/03/2015, que regulamenta a Lei nº 15.946, de 23 de dezembro de 2013, Estabelece a composição dos Conselhos por 50% de mulheres.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei Municipal nº 01-00393/2016. Proposta da Política Municipal de Participação Social (PMPS). São Paulo: 2016.

\_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de São Paulo. Ata de reunião do Conselho Municipal Participativo da Prefeitura Regional do Itaim Paulista, p. 55. São Paulo: 30.11.2016.

PRESOTO, Lucia Helena; WESTPHAL, Marcia Faria. A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertioga – SP. In: Revista Saúde e Sociedade, volume 14, nº 1, p. 68 a 77; jan-abril de 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0104-12902005000100008&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0104-12902005000100008&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em 17.04.2019.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a Gestão das Políticas Sociais: Um Desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional, S/d. Disponível em: [www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/texto1-4.pdf](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-4.pdf). Acesso em 28.04.2019.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha – Limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. In: R. B. Estudos Urbanos e Regionais, V.11, N.2 / novembro de 2009. Disponível em: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/2194063PB.pdf>. Acesso em 21.03.2019.

- ROTTA, Edeimar; PREUSS, Lislei Teresinha; PERASSOLO, Daniela Danisa. Descentralização e participação da sociedade na gestão das políticas sociais na Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul, Brasil. In: IV SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (2008). Disponível em: <https://www.unisc.br/site/sidr/2008/textos/112.pdf>. Acessado em: 16.04.2019.
- SANTIS, Marília. A Caminhada da Paz de Heliópolis. In: IX COLÓQUIO DE PESQUISA SOBRE INSTITUIÇÕES ESCOLARES – HISTÓRIA E ATUALIDADE DO MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA . PROGEPE/UNINOVE 2013.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (orgs.) Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.
- SILVA, F. B.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (Coord.). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005.
- SIMÕES, Gabriel Lima; SIMÕES, Janaina Machado. Reflexões sobre o conceito de participação social no contexto brasileiro. In: VII Jornada Internacional de Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, 25 a 28 de agosto de 2015. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo3/reflexoes-sobre-o-conceito-de-participacao-social-no-contexto-brasileiro.pdf>. Acesso em: 17.04.2019.
- TATAGIBA, Luciana. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa: aprofundando o debate. In: Revista Sociologia e Política. Curitiba, nº 25: 209-213, Novembro de 2005.
- THIOLLENT, Michel. Metodologia da Pesquisa-Ação. 11ª edição. São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção temas básicos de pesquisa-ação).

**Recebido 02/10/2019**  
**Aprovado 17/04/2020**