

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas

Departamento de Ciência Política

**Obstáculos à efetividade de Instituições Participativas:
interações capazes de interferir**

Fernando Peres Rodrigues

Mestre DCP-USP

**Trabalho preparado para apresentação no
VII Seminário Discente da Pós-Graduação
em Ciência Política da USP, de 8 a 12 de
maio de 2017.**

2017

Obstáculos à efetividade de Instituições Participativas: interações capazes de interferir nos efeitos esperados dos conselhos municipais

Fernando Peres Rodrigues
Mestre DCP/USP

Resumo

O artigo visa contribuir para a agenda da efetividade das Instituições Participativas (IPs) apresentando uma questão ainda pouco evidenciada nas revisões de literatura: as interações entre conselhos municipais e outras esferas públicas que podem interferir na efetividade esperada dessas instituições. Ao longo de três momentos da literatura que tratou sobre conselhos gestores de políticas públicas é possível verificar inúmeras passagens em que os autores afirmam haver obstáculos para alcançar os efeitos esperados dessas IPs. Considerando os avanços mais recentes na análise dessas instituições, ainda se pode identificar três possíveis obstáculos provenientes das interações de IPs com (i) instituições políticas de nível federal e municipal; (ii) com o sistema político-partidário e (iii) com as burocracias municipais. O presente artigo apresenta mais claramente esses três tipos partindo da análise setorial dos conselhos municipais de habitação. Entretanto, sustenta-se que esses achados devem ser tratados como um quadro mais geral de empecilhos à efetividade das IPs. Assim, ao focar esse setor, pretende-se evidenciar um problema ainda não detectado pelo campo da participação que é tratar essas interações como variáveis independentes a serem testadas quando se deseja compreender de que modo e sob que circunstâncias há efetividade de uma IP em um setor de política pública.

Obstáculos à efetividade de Instituições Participativas: interações capazes de interferir nos efeitos esperados dos conselhos municipais

Fernando Peres Rodrigues
Mestre DCP/USP¹

I. Introdução

Ao longo dos últimos vinte anos a literatura sobre conselhos gestores de políticas públicas passou por diferentes momentos de reflexão sobre a atuação de Instituições Participativas (IPs) na política. Com a reprodução dos conselhos municipais e a manutenção deles ao longo do tempo, tornava-se necessário compreender quais os efeitos que essas IPs podiam causar nas políticas públicas. Desse modo, a partir de 2011, destaca-se a agenda da efetividade das Instituições Participativas². Um dos principais objetivos dessa abordagem é identificar quais são os efeitos que as IPs causam na política pública e como eles ocorrem. Porém, em trabalhos anteriores – ou mesmo concomitante com o desenvolvimento dessa agenda, mas que se dedicavam a outro tipo de questão – é possível encontrar contribuições para o debate da efetividade.

Dentre a descoberta e invenção de sentido que a literatura fez sobre os conselhos (GURZA LAVALLE, *no prelo*), os trabalhos apresentaram diagnósticos quanto ao alcance dos efeitos esperados, bem como revelaram as interações empíricas que o objeto sofria. Isto é, ao explicar diferentes questões, alguns textos exploravam o funcionamento dos conselhos gestores e quais eram seus efeitos na política. Com isso, muitos autores evidenciaram interações entre as IPs e o sistema político, a burocracia, o governo federal e outras instituições participativas, mas sem dar a devida importância a elas. Para a agenda da efetividade é salutar revisar esses pontos e levantar hipóteses sobre a possibilidade de

¹ O presente artigo é resultado da Dissertação de Mestrado: *A efetividade dos conselhos municipais de habitação: mecanismos entre decisão e implementação*. Defendida na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas em novembro de 2016. O autor agradece o apoio que recebeu da equipe do projeto “Extrparliamentary Representation and Political Inequality” do Centro de Estudos da Metrópole (CEM).

² A agenda e o termo “Instituições Participativas” (IPs) se consolidaram a partir da publicação organizada pelo IPEA (PIRES, 2011).

interação entre IPs e outras esferas públicas se tornarem obstáculos à efetividade dessas instituições na política pública.

O objetivo deste artigo é destacar algumas dessas interações e, a partir delas, as hipóteses de obstáculos à efetividade das IPs na política pública. Tais hipóteses poderão ser ou não rejeitadas em análises futuras, contudo, mencionar como tais interações podem interferir na efetividade das IPs é uma contribuição – ainda que não intencionalmente – de estudos precedentes que não pode ser ignorada pela agenda atual. Isto é, ao explicar sob que condições uma determinada IP afeta a política pública, a agenda da efetividade deveria levar em consideração como a interação dessa IP com outras esferas públicas interfere neste processo. Então, pretende-se sustentar que os possíveis obstáculos decorrentes dessas interações devem ser analisados como variáveis independentes nos estudos dessa agenda, no qual é preciso desvendar os mecanismos que estão entre a decisão da IP e o efeito na política pública.

Os exemplos das interações podem ser verificados em diversos momentos da literatura, ou seja, não houve um olhar conjunto dos autores sobre essas interações. Tais interações aparecem como parte de explicações para problemas diferentes que os trabalhos respondiam. A recorrência em trazer essas interações ao longo de diferentes contextos e períodos da literatura foi o que permitiu consolidar as interações apresentadas a seguir. Não obstante, outras interações ainda não reiteradamente evidenciadas pela literatura também podem ser relevantes para apontar possíveis obstáculos à efetividade das IPs. Ademais, os achados que serão apresentados baseiam-se unicamente na literatura sobre conselhos gestores de políticas públicas. Acredita-se, entretanto, que outras IPs devam ter o mesmo tipo de interações.

Desse modo, os resultados de uma detalhada revisão bibliográfica³ da literatura podem ser resumidos em três conjuntos de interações: interações com instituições políticas; interações com a *polity* e interações com a burocracia.

As interações com instituições políticas podem ser de muitos tipos. Mais claramente, foram encontradas interações com instituições federais, tais como programas no mesmo setor de política e instituições participativas (conferências nacionais), e interações com instituições municipais, como outros conselhos e o Orçamento

³ Foram analisados aproximadamente 50 textos publicados entre 1997 e 2016, entre teses, artigos e livros que tratassem de conselhos gestores de políticas públicas no Brasil.

Participativo. Essas interações podem representar um obstáculo à medida em que se configuram em relações de concorrência. Isto é, se instituições federais tiverem poderes e atribuições num mesmo setor de política que um conselho municipal, poderá haver uma sobreposição de institucionalidade que diminuirá os efeitos de uma delas. Similarmente, instituições participativas em nível municipal poderão se eclipsar se mais de uma IP atuarem no mesmo setor de política.

A interação com a *polity* se refere a uma perspectiva analítica que avalia as estratégias entre governantes e sociedade civil. O resultado dessas relações permitiria ou não uma IP afetar a política pública. Ou seja, a IP é colocada sob a ótica de um espaço em constante disputa por setores políticos que de acordo com seus objetivos alavancariam ou mitigariam os efeitos que uma IP pudesse produzir numa política. Esse tipo de interação sugere obstáculos quando há uma relação de conflito, principalmente quando a maioria de representantes de um IP e os governantes estivessem em posições políticas opostas.

A interação com a burocracia expressa o momento de implementação da política pública. Após as discussões em uma IP é comum que sejam apresentadas decisões, é o cumprimento dessas decisões que configura a interação com a burocracia. Uma vez constituindo o meio para que a decisão da IP afete uma política pública, a burocracia é um elo fundamental para a efetividade da decisão. Com isso, destaca-se uma relação de dependência entre a IP e a burocracia que pode se configurar em obstáculo.

A seguir os três conjuntos de interações serão apresentados com maior detalhe utilizando como exemplo o setor habitacional. Apresentar essas interações por setor de política pública é uma forma econômica de trazer claras evidências de como a literatura permite a construção desses possíveis obstáculos à efetividade das IPs. Desse modo, inicialmente serão apresentadas as evoluções pelo qual o setor habitacional passou desde a Constituição de 1988. Com essas informações será mais fácil apresentar as leituras que os trabalhos fizeram das interações e como elas poderiam se constituir em obstáculos à efetividade. Finalmente, a última seção deve retomar alguns pontos e indicar semelhanças de interações em outros setores de política.

II. Ilustrando a institucionalização das IPs no setor habitacional

Durante o processo de redemocratização do país o tema da habitação como um direito social era trazido por movimentos sociais ligados à reforma urbana. Ao longo da década de 1980 esses movimentos já atuavam em nível municipal reivindicando políticas que garantissem uma política nessa área. No âmbito federal a Constituição de 1988 incluiu um capítulo sobre a reforma urbana, mas até os anos 2000 não houve avanços na legislação federal que regulasse ou fornecesse diretrizes para o tema. Por outro lado, a Constituição também alterou as responsabilidades dos entes federados na lógica de descentralização da gestão de políticas públicas. Com isso, os municípios aumentaram sua capacidade de gestão financeira e de produção de políticas públicas, tornando-se, assim, um *locus de experimentação* das políticas sociais de habitação.

Desse modo, durante a década de 1990, esses movimentos acabaram por desenvolver discussões públicas e pressionar os governos municipais pela adoção de instituições participativas (IPs) destinadas à produção de políticas urbanas e habitacionais. Assim, IPs e políticas sociais ligadas à área de habitação foram surgindo aos poucos e pontualmente nos municípios brasileiros. Entre os anos 1990 e meados dos 2000 as políticas do setor seguiam um modelo *bottom-up*, isto é, cada município criava um formato, uma legislação e uma vinculação diferente para a implantação de IPs, como conselhos municipais de habitação.

Esse processo se desencadeou concomitantemente com a criação de outras capacidades administrativas. Diadema (SP)⁴, Belo Horizonte (MG) e Porto Alegre (RS), por exemplo, criaram conselhos de habitação logo nos primeiros anos dessa década (CYMBALISTA, 2000; CYMBALISTA; MOREIRA, 2002; NAVARRO; GODINHO, 2002; SERAFIM, 2013). Em Belo Horizonte, especialmente, mais do que o conselho, em 1994 foi criado o Sistema Municipal de Habitação, constituído de: uma companhia urbanizadora⁵, um conselho, um fundo e um programa de regularização de favelas (SERAFIM, 2013, p. 87). Os municípios que não constituíram sistemas, quase sempre

⁴ Em 1990 foi criado em Diadema (SP) o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FUMAPIS) e seu respectivo Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, responsável por sua gestão.

⁵ A URBEL, empresa municipal que desenvolve projetos habitacionais de interesse social.

contavam com outras capacidades administrativas para o setor habitacional⁶, como uma companhia para produzir habitação popular⁷.

Analisando diversas experiências em estados e municípios (RODRIGUES, 2017) é possível notar que não havia um modelo único para a concepção de conselhos e demais capacidades. Tanto os arranjos institucionais, como a obtenção de financiamento, variavam por localidade. Concomitantemente, porém, se arrastavam no Congresso Nacional as legislações que viriam a estabelecer regulações *top-down* para o setor.

Em 2005, a criação do Sistema (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), serviu de indução para a criação de novos conselhos (GURZA LAVALLE; BARONE, 2015) e de instrumentos de gestão dessa política, como fundos e secretarias municipais. Mas já em 2001, com a formulação do Estatuto das Cidades (EC), e em 2003, com a Conferência das Cidades e o Conselho das Cidades, a temática da habitação de interesse social emergia no nível federal, trazendo consigo a necessidade de ampliar os instrumentos de gestão municipal⁸.

Porém, o EC, ao mesmo tempo que regulava e indicava algumas políticas, era pouco capaz de induzi-las. Segundo, Serafim (2013) “a proposta inicial do Estatuto da Cidade (EC), (...) previa aplicação de penalidade a prefeitos que não possibilitassem a participação popular no Plano Diretor” (SERAFIM, 2013, p. 83), mas a penalidade foi vetada e a execução das propostas do EC se tornou apenas indicativa, sem ter um caráter indutivo. O fator de indução aparece em 2005 com a instituição do FNHIS e do SNHIS destinando repasse de verbas federais a políticas habitacionais de interesse social, condicionadas ao desenvolvimento de instrumentos de gestão, como conselhos e fundos municipais.

Um estudo sobre as capacidades administrativas dos municípios, feito pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM), mostra, a partir de dados da MUNIC, o progressivo

⁶ Arretche (2002) mostra que, no período, houve uma estratégia do Governo Federal em desfinanciar as empresas públicas do setor, priorizando a aquisição de imóveis via mercado. Em consequência, para não falir, essas empresas dependiam tão somente das administrações municipais ou estaduais.

⁷ Algumas companhias já existiam como legado do BNH, é o caso da COHAB em São Paulo e em Curitiba.

⁸ Além da produção de habitações de interesse social, o objetivo era: a descentralização da política de saneamento; a realização de conferências; a regularização fundiária; a instituição de Regiões Metropolitanas; a aplicação do Plano Diretor Participativo e o planejamento do uso e ocupação do solo.

aumento da capacidade administrativa do setor ao longo do tempo (conselhos, fundos, cadastros, órgãos específicos e consórcios intermunicipais de habitação):

[...] dados revelam crescente institucionalização das capacidades administrativas para a gestão da política habitacional nos municípios brasileiros. [...] [essa trajetória] pode ser explicada tanto por fatores internos ao município, como a presença de movimentos reivindicatórios, como pela indução do governo federal. A aprovação da Lei nº11.124, em junho de 2005, que prevê a aplicação descentralizada dos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e atrela o repasse à constituição pelos municípios, estados e Distrito Federal desses instrumentos pode ser um fator explicativo dessa trajetória. (ARRETCHE et al., 2012, p. 40)

É nesse contexto que os conselhos municipais de habitação começam a seguir a tendência de crescimento e universalização encontrada em outros tipos de conselhos, como os de saúde e assistência social. Segundo os dados da MUNIC, em 2004, 14% dos municípios brasileiros tinham um conselho de habitação; em 2005, eram 17,6%, um aumento de apenas 3,6 pontos percentuais. Após o SNHIS, em 2008, a quantidade de municípios com conselhos já é 30,7% e houve um crescimento de 11,9 pontos percentuais, chegando à 42,6% dos municípios com conselhos em 2009. Os dados mais atualizados são de 2011, quando já eram 58,2% dos municípios do país com conselhos de habitação.

O estudo do CEM conclui:

[...] o conselho municipal de habitação era um instrumento de gestão da política habitacional pouco adotado pelos municípios brasileiros até 2004. Com poucas exceções, os estados apresentavam reduzida proporção de municípios com conselhos municipais de habitação. O período entre 2004 e 2009 foi marcado por forte e contínua expansão da adoção do instrumento pelos municípios brasileiros. Todos os estados apresentaram crescimento da proporção de municípios com o conselho (ARRETCHE et al., 2012, p. 59).

Similarmente à expansão dos conselhos, houve a expansão dos fundos municipais de habitação. Em 2005, eram 15,5% dos municípios que possuíam esse instrumento, já em 2009 a cifra alcançava 42,8%. Não necessariamente conselhos e fundos estavam presentes conjuntamente num mesmo município, mas o processo de expansão tem causa comum: a indução federal criada pelo SNHIS e o FNHIS.

Segundo Cielici Dias (2012), o arranjo do SNHIS, “envolvendo estados, municípios e instâncias participativas, embute mecanismos de indução vertical de capacitação administrativa das instâncias subnacionais, ou seja, da União para Estados e

Municípios” (DIAS, 2012, p. 83). A Lei nº11.124 que instituiu o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social evidencia a indução federal no artigo 12 ao tratar da aplicação do FNHIS⁹:

Art. 12. Os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que deverão:

I – constituir fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FNHIS;

II – constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares; (BRASIL, 2005)

Contudo, o parágrafo quarto do inciso IV desse artigo faz com que o fator de indução presente nos incisos I e II possa ser dispensado. O texto diz:

§ 4º O Conselho Gestor do FNHIS poderá dispensar Municípios específicos do cumprimento dos requisitos de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo, em razão de características territoriais, econômicas, sociais ou demográficas. (BRASIL, 2005)

Com isso, pode-se concluir que o fator de indução é seletivo, podendo não recair sobre municípios menores ou mais pobres. Ainda assim, os dados da MUNIC confirmam que os mecanismos de indução estão atuando, pois há um crescimento mais acentuado de conselhos e fundos municipais após a promulgação desta Lei. A peculiaridade que o setor habitacional apresenta se comparado a outros setores de política é de uma especificação institucional que não pode ser caracterizada como forte. Isto é, conselhos e fundos de habitação não necessariamente existiriam em todos os municípios. Desse modo, essas instituições são importantes instrumentos de gestão da política, mas não se configuram

⁹ As aplicações dos recursos do FNHIS são destinadas a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem: aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais; produção de lotes urbanizados para fins habitacionais; urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social; implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social; aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias; recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social. (BRASIL, 2005)

como o meio específico de instituições para o desenvolvimento habitacional em todos os municípios brasileiros.

Não obstante, é plausível supor que houve intenção por parte da União de desenvolver tais instrumentos na maior parte dos municípios. Nesse sentido, é explícita a expansão que os conselhos tiveram, conforme os dados da MUNIC apresentados revelaram – inclusive com crescimento em todas as regiões do país. Diversos foram os municípios que instituíram ou reformularam seus conselhos e fundos habitacionais nos moldes da Lei 11.124 (RODRIGUES, 2017). Isto é, um fundo, capaz de financiar diversos tipos de políticas e programas habitacionais, que é gerido por um conselho, com forte representação da sociedade civil, responsável por destinar e priorizar essas ações financiadas pelo fundo. Entretanto, o próprio histórico da institucionalização do setor parece levantar a questão sobre até que ponto a interação dessas instituições com as demais esferas do Estado criam obstáculos para que os conselhos se tornem protagonistas na gestão da política de habitação de interesse social.

III. As interações institucionais nos conselhos municipais de habitação

A partir de 2005, conselhos e fundos municipais de habitação passariam a interagir tanto com instituições municipais já existentes, como Conselhos de Orçamento Participativo, quanto com uma nova instituição federal criada em 2009: o programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)¹⁰.

Segundo diferentes autores (DIAS, 2012; PANDOLFI; ESPIRITO SANTO, 2014; SERAFIM, 2013), o montante financeiro que o FNHIS arrecadava não o colocava como a principal fonte de financiamento de programas habitacionais e, com a vigência do PMCMV, o FNHIS – e conseqüentemente o SNHIS – perderam ainda mais centralidade no desenvolvimento do setor habitacional de interesse social e baixa renda.

Serafim (2013) afirma que:

¹⁰ O PMCMV é um programa de financiamento habitacional destinados aos grupos de 0 a 10 salários mínimos (divididos em três faixas de renda) com subsídios progressivos do governo federal. Segundo Cielici Dias (2012) e Pandolfi e Espirito Santo (2014), trata-se de uma política baseada no desenvolvimento econômico de matriz keynesiana, “uma resposta anticíclica para manter o ritmo da economia brasileira” (DIAS, 2012, p. 88).

A proposta do Fundo não foi aprovada exatamente da maneira que foi idealizada pelos movimentos. Estes propunham que fosse um fundo contábil, e que concentrasse todos os recursos para habitação de interesse social, passando pelas definições dos respectivos conselhos em cada nível de governança. No entanto, foi criado como fundo orçamentário concorrente com outras formas de repasse de recursos, que continuaram a operar paralelamente ao Fundo, indo contra as diretrizes que norteavam a construção de uma política e um sistema integrados, e as ações para habitação de interesse social se constituíram de maneira fragmentada. Esta concorrência e fragmentação entre ações se exacerbou ainda mais com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009. (SERAFIM, 2013, p. 154)

Agregando para a compreensão do lugar pouco central do FNHIS no setor habitacional, Cielici Dias (2012) apresenta dados sobre o empenho de recursos no FNHIS e no FGTS. Segundo o autor:

[...] os recursos empenhados do FNHIS ficaram na casa de R\$1 bilhão de reais em 2009, enquanto os recursos do FGTS para a habitação, por exemplo, se aproximaram dos R\$ 16 bilhões. O papel discreto do SNHIS-FNHIS seria acentuado com o PMCMV, cujos investimentos não passam por esse sistema. (DIAS, 2012, p. 84)

O diagnóstico dos atores, portanto é que a possibilidade de captar recursos federais e desenvolver políticas habitacionais por outros meios, fez do SNHIS e do FNHIS não se constituir como um sistema de fato (SERAFIM, 2013, p. 155). Todavia, nem por isso, todos os conselhos existentes deixaram de existir. Aliás, o programa MCMV requer que os municípios estabeleçam os critérios de hierarquização e seleção dos beneficiários, o que acabava sendo desenvolvido pelos conselhos municipais. Isto é, os conselhos municipais de habitação podem ter perdido o papel de protagonista que tinham recebido com o SNHIS na produção de política pública de habitação, mas resta saber o que o papel de figuração implica na sua produção decisória e na sua capacidade de afetar a política pública.

Todavia, além das novas características impostas ao setor pelo Governo Federal, parte da literatura levantou outros fatores que poderiam interferir num resultado pouco efetivo dos conselhos na gestão da política pública: a concorrência com outras IPs locais. Isto é, paradoxalmente, outras instituições participativas (IPs) substituíram o lugar onde demandas habitacionais seriam decididas.

Esse diagnóstico já estava presente no início da década de 2000, ainda antes da criação do SNHIS e do FNHIS. Estudos (CYMBALISTA, 2000; NAVARRO; GODINHO, 2002) apontavam que o arranjo institucional de alguns municípios criava um

conflito entre diferentes IPs, qual sejam, o conselho municipal de habitação e o conselho do Orçamento Participativo do município (OP). A síntese das explicações que a literatura elabora para a centralidade do OP no processo de tomada de decisões está principalmente relacionada ao fato desta IP ter domínio sobre a parcela discricionária do recurso municipal. O resultado era o *esvaziamento* dos conselhos (CYMBALISTA, 2000).

Já mais recente, após a criação do SNHIS e o FNHIS, estudos de caso (BOIS, 2013; LIMA, 2014), chegam à mesma evidência. Lima (2014) analisa três IPs¹¹ na área de habitação em Porto Alegre. Neste caso o OP é colocado como instância primária onde as demandas habitacionais são apresentadas. Conforme a autora:

Segundo as regras e os critérios do OP, no caso de o tema de habitação ficar entre as três primeiras demandas da cidade nas assembleias, haverá a previsão de recursos para estes investimentos. Após os recursos disponíveis terem sido estabelecidos, cabe ao DEMHAB [autarquia municipal para habitação], juntamente com o Gabinete de Programação Orçamentária (GPO), definir, segundo as demandas do OP, as obras e serviços a serem realizados (BAIERLE, 2007). É nesse estágio que o COMATHAB passa a atuar. (LIMA, 2014, p. 102)

Desse modo, o COMATHAB teria fraca incidência sobre o controle dos recursos e sobre a inserção de questões na agenda. A autora ainda retoma a tese de que isso gera um *esvaziamento* do conselho, evidenciando o baixo número de reuniões, a falta de *quórum* e a fraca capacidade do conselho em intervir no processo decisório do setor¹².

No estudo de Bois (2013) sobre o conselho de habitação de Belo Horizonte, a autora relata a preferência dos movimentos sociais por estar no OP. Segundo a autora, o OP poderia definir a destinação da produção de moradia, bem como contava com uma Comissão de Fiscalização de Obras do Orçamento Participativo (COMFORÇA) capaz de pressionar a prefeitura. A autora ainda aponta que as discussões relacionadas à produção habitacional do OP têm prioridade em relação a outros assuntos que também dizem respeito à luta por moradia.

Assim, conclui-se que há possíveis obstáculos à efetividade dos conselhos criados a partir da interação com outras instituições políticas¹³. Essas instituições podem ser de

¹¹ O Conselho Municipal de Acesso a Terra e Habitação (COMATHAB), o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA) e o Conselho do Orçamento Participativo (COP).

¹² Resultado de *survey* realizado pela autora com integrantes das três IPs.

¹³ Entretanto, o trabalho de Pires e Vaz (2011) faz o diagnóstico oposto. Para eles os municípios com presença conjunta de OP e conselho teriam melhores resultados em índices de desempenho de políticas públicas. Por isso levantar esse ponto com uma condição de possibilidade.

nível local – principalmente por meio do OP – ou federal. Desse modo, pode-se levantar duas hipóteses:

- a) Em municípios onde há outras instituições participativas, como OP, conselhos podem ter um obstáculo para produzir decisões de definição da política, uma vez que há outra instituição onde essas decisões podem ser tomadas.
- b) Quando há programas federais com maior montante de recursos em um setor de baixa especificação institucional – como é o caso do programa MCMV no setor de habitação – conselhos devem ter diminuída sua efetividade, haja vista que maior parte dos recursos do setor provém do programa federal e as decisões dos conselhos podem se tornar menos relevantes para o setor.

IV. As interações com a *polity*, a partir dos conselhos municipais de habitação

Parte da literatura sobre conselhos municipais de habitação explicou a existência e sustentação desses conselhos a partir da interação entre atores políticos e grupos sociais que integravam o conselho. O diagnóstico produzido era uma alternância de resultados a depender da relação entre os integrantes do conselho e da administração municipal. Por um lado, haveria obstáculos criados pela administração para barrar a efetividade dos conselhos, quando essa IP não tinha o mesmo posicionamento ideológico do grupo político que estivesse ocupando a Prefeitura. Por outro lado, quando houvesse esse alinhamento, ou um custo alto para romper com o conselho, a administração permitiria o funcionamento desta IP, mas agindo sobre a autonomia dos atores sociais, constringendo-os de inserir políticas na pauta e/ou negociando diretamente com eles. Desse modo, a influência do sistema político-partidário sobre a efetividade dos conselhos foi a carta coringa apresentada como explicação para o resultado dessas IPs em diferentes períodos da vida dos conselhos.

Essa questão foi principalmente levantada por trabalhos que afirmam a existência de vínculos entre os membros de movimentos participantes dos conselhos e outros atores do sistema político (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012; TATAGIBA, 2004, 2011; TATAGIBA; BLIKSTAD, 2011; TATAGIBA; TEIXEIRA, 2007a). Na análise de alguns desses trabalhos, apesar de haver novos programas habitacionais, as políticas não são

efeitos dos conselhos de habitação, mas sim “resultados que parecem descolados dos canais de participação” (TATAGIBA, 2011, p. 247).

Identificou-se que as redes entre atores sociais e membros da administração municipal seriam importantes para explicar a formação da agenda e os resultados na política. Os trabalhos ainda argumentam que essas conexões entre atores da sociedade civil e do governo também estariam relacionadas à disputa eleitoral (TATAGIBA; BLIKSTAD, 2011). De acordo com as pesquisadoras, para os representantes de movimentos sociais a importância de estar no conselho é ter informações, antes da divulgação oficial, sobre os escassos recursos destinados à construção de habitação popular. Esse fator oferece uma explicação em que a relevância do conselho, em termos de efeitos sobre a política, diminui, pois os movimentos sociais agiriam paralelamente, numa negociação entre movimento e governo.

Tal tese é reformulada por Donaghy (2011, 2013). A autora sustenta que a dinâmica entre organizações da sociedade civil e governo é altamente dependente do partido político que está na administração. Porém, seu estudo também testa uma relação entre conselhos municipais de habitação e programas habitacionais, apontando para uma correlação positiva. Isto, é, conselhos de habitação produziram efeitos na política pública.

A autora, então, sugere que haveria possibilidades de ação do conselho, nas administrações menos dispostas a ceder orçamento para a IP, por um lado, porque haveria recursos federais não vinculados com o Executivo municipal; por outro, porque a existência do conselho garantiria ações de transparência e *accountability*. Nesse sentido, Donaghy coloca o conselho dentro de um jogo de interesse tanto do Estado, quanto da Sociedade Civil.

Assim, as análises quanto à interação com o sistema político dos conselhos de habitação trataram do jogo eleitoral – ou mais amplamente, da *polity*. De fato, essa disputa acirrada entre os atores mostra que o conselho tem importância. Além disso, os estudos reconhecem que conselhos produziram resultados. O principal ponto de contestação dos trabalhos, no que condiz à efetividade, é que esses resultados poderiam variar à despeito dos interesses dentro do conselho.

Portanto, depreende-se dessas abordagens que os conflitos provenientes do sistema político podem gerar obstáculos à efetividade do conselho, pois haveria constante interação da IP com a *polity*. Isto é, vale testar como hipótese se:

- Alterações político-partidárias poderiam levar, em um determinado período, à inatividade do conselho, ou à redução do número de decisões sobre a política pública. Conseqüentemente, nesse período, a efetividade desta IP sobre a política pública seria menor.

V. As interações com a burocracia e o caso dos conselhos municipais de habitação

A interação com a burocracia é um ponto tocado muito superficialmente nos estudos sobre conselhos de habitação. Não obstante, alguns autores parecem supor que essa interação possa gerar obstáculos à efetividade dos conselhos (LIMA, 2014; ROLNIK, 2009; SOLÍS, 2016).

Em diferentes áreas da ciência política há análises quanto ao poder discricionário das burocracias, colocando-as como um ator relevante no ciclo de políticas públicas (BARACH; BARATZ, 1963; HAM; HILL, 1993; LIPSKY, 1980). No caso da habitação, o interesse de alguns pesquisadores é nas agências e empresas estatais que tem a função de implementar as políticas de habitação de interesse social. O problema levantado quanto a essas agências – e não só as de habitação, mas também das diversas *políticas do urbano* – é que o padrão de insulamento burocrático (NUNES, 1997), em vez de aprimorar a política pública e distanciá-la dos grupos de interesse, se torna o inverso, ou seja, um modo das elites suplantarem o sistema político partidário. Conseqüentemente, o efeito nas políticas municipais seria, entre outros, a formação de redes que responderiam a interesses dos atores mais próximos a elas, como o setor empresarial (MARQUES, 2006; MARQUES; BICHIR, 2003).

Solís (2016) trata essa questão como um legado político que dá margem aos interesses de atores que ocupam postos decisórios na governança das políticas¹⁴. Haveria,

¹⁴ Pode-se interpretar o legado político como a construção histórica de instituições, que delimitam os espaços dos agentes, que por sua vez são capazes de influenciar a política: “[...] los agentes son quienes en última instancia deciden cómo aprovechar sus recursos para incrustarse en espacios de acceso e influencia

nas políticas urbanas dos municípios brasileiros, um legado elitista de governança. Porém, com o advento das IPs teriam sido incorporados novos grupos. Ainda assim, os grupos da elite profissional presentes na burocracia poderiam ter atuações mais significativas em determinados períodos.

A noção de obstáculo provinda da interação com a burocracia, fica ainda mais claro em Rolnik (2009). O trabalho apresenta o setor de políticas urbanas como tendo uma burocracia forte capaz de controlar o processo de decisão e implementação das políticas, independentemente das IPs. A autora traça interpretações visando à autonomia dos atores em proporem uma agenda de reformas. No período analisado, o país já tinha criado o SNHIS e o número de conselhos municipais crescia. Contudo, para a autora haveria desordem no sistema e a burocratização como estratégia de interesses particulares (ROLNIK, 2009, p. 39). Isto é, havendo ou não processo participativo, as burocracias seriam os únicos atores que poderiam determinar mudanças no setor.

[...] na área de desenvolvimento urbano, pouca autonomia real têm as arenas decisórias locais sobre estes investimentos – sejam elas participativas ou não –, uma vez que a área de desenvolvimento urbano do Estado brasileiro permanece estruturada em burocracias altamente setorializadas e centralizadas que funcionam através de processos decisórios bastante penetrados pelos interesses de atores econômicos e políticos que deles dependem para sobreviver. (ROLNIK, 2009, p. 46)

Assim, o trabalho alega que as burocracias, com seu poder discricionário, seriam capazes de alterar o conteúdo das decisões e, juntamente com o sistema político, capazes bloquear a implementação de uma agenda de reformas (ROLNIK, 2009, p. 46).

A interação com a burocracia também é vista negativamente por Lima (2014). Em sua pesquisa a burocracia se mostrou uma barreira no processo decisório das IPs. A autora, iguala a posição da burocracia municipal (DEMHAB) com a do OP em Porto Alegre, isto é, como um dos fatores de esvaziamento do conselho. A DEMHAB não forneceria os dados sobre execução orçamentária e, sendo ela a gestora do fundo, isso significa, que o conselho não tinha informações sobre esse instrumento de gestão (LIMA, 2014, p. 103). Além disso, a autora acrescenta a falta de informações sobre os programas municipais (LIMA, 2014, p. 104–105).

política, el marco institucional delimita el espacio en donde este comportamiento estratégico puede ser desplegado” (SOLÍS, 2016, p. 309).

Desse modo, os trabalhos acima expostos deixam claro a relevância em se verificar como a interação com a burocracia local pode criar obstáculos à implementação das decisões dos conselhos. Se o Brasil ainda é legatário de uma estrutura administrativa tomada por elites locais que salvaguardam seus próprios interesses, é possível esperar que as burocracias interfiram na produção de decisões e, mais ainda, em sua implementação. Nesse sentido, a partir das abordagens supracitadas, é preciso verificar a hipótese de:

- as burocracias terem um poder de *veto player* sobre as decisões dos conselhos, constituindo-se em obstáculo à implementação de novas políticas públicas.

VI. Interações como variável independente

As seções anteriores mostraram como no setor habitacional é possível encontrar interações que podem se constituir em obstáculos à efetividade da IP na política pública. A interação com outras instituições poderia apresentar uma relação de competição, resultando em obstáculos à efetividade da IP. Da mesma forma, a interação com a *polity*, pode revelar que os conflitos interferem na efetividade. E na interação com a burocracia, a dependência de órgãos executores das decisões também poderia se constituir em obstáculos.

Certamente esses obstáculos ainda precisam de maior comprovação empírica, por isso são apresentados como hipóteses. Ainda assim, parece seguro sustentar que sejam hipóteses relevantes para a agenda de pesquisa, principalmente porque tais hipóteses podem ser encontradas em outros setores de políticas.

O setor de meio ambiente, por exemplo, tem uma especificação institucional muito parecida com o setor habitacional, ou seja, a regulação federal permite brechas e a estrutura de descentralização criada conta com conselhos gestores e outros órgãos. Com isso, Loureiro e Cunha (2008) avaliam que o setor chama a atenção pelo enfraquecimento dos conselhos municipais, causado pela criação de órgãos paralelos com sobreposição de competências. Isto é, há indícios de uma relação de concorrência causando obstáculos provenientes da interação institucional.

Mas se pode haver dúvidas quanto à escolha destes setores – haja vista que habitação e meio ambiente são setores com regulações mais recentes e, conseqüentemente, com maiores chances de apresentarem obstáculos à efetividade – torna-se relevante destacar que em setores como saúde e assistência social, fortemente regulados desde a Constituição de 1988, também é possível encontrar indícios de interações que podem se revelar em obstáculos. No que condiz ao setor de saúde, por exemplo, a literatura apresenta evidências das três formas de interação, apresentadas para o caso do setor habitacional, e os possíveis obstáculos que elas podem causar.

Quanto a interação institucional no setor de saúde, alguns textos autores relatam que na medida em que as interações entre as IPs de nível municipal e nível federal foram sendo reguladas por Normas Operacionais de Base (NOBs), os conselhos municipais se tornavam “sem autonomia”, pois as decisões vinham do conselho nacional cabendo às instituições municipais apenas segui-las (PELLEGRINI, 2007; VAN STRALEN et al., 2006). Além disso é possível encontrar relatos da interferência provinda da burocracia. Segundo Cortes (2009), a possibilidade de afetar a política de saúde dependeria da relação entre conselheiros e burocratas de nível federal, fundamentalmente:

A capacidade de o conselho influir nos centros de decisão e execução da política continuou dependendo, em grande medida, da forma como se estruturaram as relações dos conselheiros e do próprio fórum com os gestores, especialmente com os gestores federais. (CORTES, 2009, p. 119–120)

Já em análises especificamente municipais, há relatos que apresentam obstáculos provindos da interação na *polity*. Tatagiba e Teixeira (2007b) informam que além da centralidade do governo federal nas decisões da política setorial, o conselho municipal analisado pelas autoras estava em um conflito político que o tornava ainda menos efetivo na função de controle social, pois dados sobre execução orçamentária e outras informações de transparência não eram fornecidas pelo Executivo ao conselho.

Nos conselhos de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescentes também foram encontradas interações na *polity* que poderiam impor obstáculos à efetividade dos conselhos afetarem a política. Em ambos os casos haveria uma relação de conflito entre as agendas do conselho e do governo municipal, limitando a efetividade do conselho (TATAGIBA, 2007a, 2007b). No setor de Assistência Social soma-se ainda possíveis obstáculos ligados à interação com outras instituições. A decisão orçamentaria,

por exemplo, seria fundamental para a execução de funções desse tipo de conselho e sua gestão estaria sob a responsabilidade de Fundos Municipais e, em última instância, de instituições do Governo Federal. Com isso, qualquer decisão tomada por uma dessas outras instituições concorrentes poderiam resultar em baixa efetividade dos conselhos (MARANHÃO, 2003a, 2003b; TATAGIBA, 2007a).

No entanto, se a literatura apresentou alguns desses possíveis obstáculos, não se pode ignorar os mais recentes indícios de efetividade que ela nos apresenta. O artigo de Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016) apresenta a quantidade e os tipos de decisões que diversos conselhos produziram em um município ao longo de sete anos. Conselhos dos setores de saúde e de assistência social possuem constantemente o maior número de decisões publicadas, tal constatação sugere que, se tais conselhos permanecem com atividade regular, suas decisões devem ser implementadas em algum momento.

Desse modo, resta saber de que modo e sob que circunstâncias essas decisões se tornam efetivas. Para tal análise, este artigo sugere encontrar os mecanismos que conectam decisão e efeito na política, verificando os possíveis obstáculos decorrentes das interações das IPs com outras esferas públicas. Portanto, essas interações devem ser postuladas como variáveis independentes a serem testadas. Isto é, buscar evidências que expliquem como, por exemplo, o Programa Minha Casa, Minha Vida pode se tornar um obstáculo para um conselho municipal de habitação afetar a política pública. Ou, como a burocracia pode agir para dificultar ou facilitar que uma decisão de um conselho seja implementada.

Colocar esses possíveis obstáculos decorrentes de interações é iluminar as circunstâncias pelas quais há efetividade de uma IP. Talvez, em alguns casos a interação possa constituir um obstáculo momentâneo, em outros pode ter maior duração, ou ainda, a interação pode resultar num fluxo mais contínuo e produtivo de implementações. Por isso é importante descobrir os mecanismos que existem entre o processo de decisão e o efeito na política, observando a partir das interações que a IP tem com outras esferas. Tendo essas evidências para diferentes setores de políticas, então será possível conectá-las e avaliar a efetividade das IPs.

VII. Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política. **Revista do Serviço Social**, v. 109, p. 68–92, 2012.
- ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados**, v. 45, n. 3, p. 431–458, 2002.
- ARRETCHE, M. et al. **Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros para a Política Habitacional**. [s.l.] Secretaria Nacional de Habitação / Ministério das Cidades e Centro de Estudos da Metrópole / Cebrap, 2012.
- BARACH, P.; BARATZ, M. Decisions and non-decisions: an analytical framework. **American Political Science Review**, v. 57, 1963.
- BOIS, M. C. M. DA S. **Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte e o poder sobre a deliberação das diretrizes, planos e programas da Política Municipal de Habitação**. [s.l.] Universidade Federal De Minas Gerais (UFMG), 2013.
- BRASIL, R. F. DO. Lei nº11.124. . 2005.
- CORTES, S. V. Conselhos e conferências de saúde: papel institucional e mudança nas relações entre Estado e sociedade. In: **Participação, Democracia e Saúde**. Rio de Janeiro: CEBES, 2009. p. 102–128.
- CYMBALISTA, R. **Conselhos de habitação e desenvolvimento urbano**. [s.l.] Pólis, 2000. v. 1
- CYMBALISTA, R.; MOREIRA, T. **O Conselho Municipal de Habitação em São Paulo**. [s.l.] Instituto Pólis, 2002. v. 10
- DIAS, E. C. **Do Plano Real ao Programa Minha Casa, Minha Vida: Negócios, votos e as reformas da habitação**. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2012.
- DONAGHY, M. Do Participatory Governance Institutions Matter? **Comparative Politics**, n. October, p. 83–102, 2011.
- DONAGHY, M. Longevity in Participatory Governance Institutions São Paulo’s Municipal Housing at 10. In: **Civil Society and Participatory Governance: municipal councils and social housing programs in Brazil**. New York and Abingdon: Taylor & Francis, 2013. p. 143–163.
- GURZA LAVALLE, A.; BARONE, L. S. Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETCHE, M. (Ed.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. 1. ed. São Paulo: Editora UNESP; CEM, 2015. p. 51–78.
- HAM, C.; HILL, M. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. London: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- LAVALLE, A. G. et al. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **Dados**, v. 59, n. 3, p. 609–650, set. 2016.
- LIMA, P. G. DE. **INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E HABITAÇÃO POPULAR: o arranjo institucional partitipativo vinculado à habitação popular em Porto Alegre (RS)**. Tese de Doutorado—Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.
- LIPSKY, M. **Street-level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LOUREIRO, C. Educação {Ambiental} e gestão participativa de unidade de conservação:

{Elementos} para se pensar a sustentabilidade democrática. **Ambiente e Sociedade**, v. XI, p. 237–253, 2008.

MARANHÃO, T. DE A. **Fundo Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo**. [s.l.: s.n.]. v. 15

MARANHÃO, T. DE A. **O Enigma da Esfinge: indefinição entre o público e o privado. A relação entre os conselheiros municipais de direitos (2000-2002) com o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo (Fumcad)**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Mestrado em Ciências Sociais), 2003b.

MARQUES, E. C. Redes sociais e o poder no Estado brasileiro: aprendizado a partir de políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 15–41, 2006.

MARQUES, E. C.; BICHER, R. M. Estado e empreiteiras II: Permeabilidade e políticas urbanas em São Paulo (1978-98). **Dados**, v. 46, n. 1, p. 39–74, 2003.

NAVARRO, R. G.; GODINHO. Movimentos sociais (populares), Conselho Municipal e órgão gestor na definição e implementação da política habitacional em Belo Horizonte - década de 1990. **Cadernos Metrôpole**, n. 7, p. 59–74, 2002.

NUNES, E. **A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar/ENAP, 1997.

PANDOLFI, D.; ESPIRITO SANTO, W. R. Movimentos Sociais Urbanos e Esfera Pública: questões para o debate. In: LOPES, J. S. L.; HEREDIA, B. M. A. DE (Eds.). **Movimentos sociais e esfera pública: o mundo da participação: burocracias, confrontos, aprendizados inesperados**. Rio de Janeiro: CBAE, 2014. p. 160–185.

PELLEGRINI, B. O discurso do gestor federal no processo de descentralização política: obstáculos à municipalização do SUS. **Ciênc. saúde coletiva [online]**, v. 12, n. 2, p. 325–333, 2007.

PIRES, R. R. C. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v. 7

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Comparações entre municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais. In: PIRES, R. R. C. (Ed.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 247–262.

RODRIGUES, F. P. **A efetividade dos conselhos municipais de habitação: mecanismos entre decisão e implementação**. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2017.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, p. 31–50, 2009.

SERAFIM, L. **Participação no Governo Lula: as pautas da reforma urbana o Ministério das Cidades (2003-2010)**. [s.l.] Universidade Estadual de Campinas, 2013.

SOLÍS, D. Z. **REGÍMENES DE GOBERNANZA, TRAYECTORIAS GUBERNATIVAS E INSTRUMENTOS DE GOBIERNO: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS SECTORES URBANOS DE SÃO PAULO Y LA CIUDAD DE MÉXICO**. [s.l.] Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2016.

TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Ed.). **A Participação em São Paulo**. São

Paulo: UNESP, 2004.

TATAGIBA, L. O papel do COMAS na Política de Assistência Social em São Paulo. In: **Assistência Social, controle social e política pública**. Observatório dos Direitos do Cidadão. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2007a. v. 30.

TATAGIBA, L. O papel do CMDCA na política de atendimento à criança e ao adolescente em São Paulo. In: **Criança e adolescente: controle social e política pública**. Observatório dos Direitos do Cidadão. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2007b. v. 28.

TATAGIBA, L. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas na cidade de São Paulo: o caso do movimentos de moradia. In: **São Paulo: novos percursos e atores**. São Paulo: Ed. 34; Centro de Estudos da Metropole, 2011. p. 233–252.

TATAGIBA, L.; BLIKSTAD, K. “Como se fosse uma eleição para vereador”: dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo. **Lua Nova**, v. 84, p. 353–364, 2011.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. O papel do CMH na política de habitação de São Paulo. In: **Habitação: controle social e política pública**. Observatório dos Direitos do Cidadão. [s.l.] Instituto Pólis/PUC-SP, 2007a. v. 31p. 61–114.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. O Papel do CMS na política de Saúde em São Paulo. In: **Saúde: controle social e política pública**. Observatório dos Direitos do Cidadão. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2007b. v. 29.

VAN STRALEN, C. J. et al. Conselhos de Saúde: efetividade do controle social em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul. **Centro**, v. 30130, p. 620–636, 2006.