

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP**

1990

**MARTA TERESA SILVA ARRETCHE
SÔNIA NAHAS DE CARVALHO**

**CADERNO DE PESQUISA
N. 18**



UNICAMP

Instituição responsável
Núcleo de Estudos de Políticas Públicas- NEPP - UNICAMP

Coordenador do NEPP
Prof. Dr. Pedro Luiz Barros Silva

Coordenador Associado
Profa. Dra. Gilda Portugal Gouvêa

Centro interdisciplinar de pesquisa especializado em estudos e investigações de acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas e programas governamentais. Entre suas preocupações e interesses prioritários, destacam-se as avaliações de processos de implementação de reformas e inovações de *polícies* e de programas e projetos de enfrentamento da pobreza. No período recente, desenvolveu, entre outros os seguintes projetos:

- Avaliação da Descentralização de Recursos do FNDE e da Merenda Escolar. Convênio INEP/MEC (1997-1998).
- Desenho e Implantação de Estratégia de Avaliação dos Programas Sociais Prioritários do Governo Federal Brasileiro. Convênio BID/UNESCO/Gov. Brasileiro (1998).
- A Educação básica e secundária no Brasil: evolução recente. Convênio MEC/UNESCO (1997).
- Avaliação da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil: Saúde e Educação Fundamental - estudos municipais. Convênio Cepal (1997).
- Avaliação do Processo de Implementação do Projeto "Inovações no Ensino Básico" e de algumas Medidas da Escola-Padrão no Estado de São Paulo. Convênio BIRD (1994/1996).

Os cadernos de Pesquisa do NEPP, escritos pelos professores, pesquisadores, estudantes de pós graduação, e outros membros associados, aparecerá intermitentemente. Alguns serão comunicações de pesquisa preliminares em andamento, ou explorações de idéias teóricas, e a sua publicação visa a estimular discussão e gerar críticas úteis. Como resultado de tais discussões e críticas, é provável que apareçam publicações de versões mais elaboradas em outra parte.

DIRETORIA

SÔNIA MIRIAM DRAIBE

CONSELHO EDITORIAL DOS CADERNOS DE PESQUISA DO NEPP

ARGELINA MARIA CHEIBUB FIGUEIREDO

CÉLIA SOIBELMANN MELHEM

EDITOR

MARCOS DE SOUZA QUEIROZ

UNICAMP

REITOR

CARLOS VOGT

COORDENADORIA GERAL DA UNIVERSIDADE

JOSÉ MARTINS FILHO

PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO

ADALBERTO B.M.S BASSI

PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO

JOSÉ DIAS SOBRINHO

PRÓ-REITORIA DE EXTENSÃO E ASSUNTOS COMUNITÁRIOS

CESAR FRANCISCO CIACCO

PRÓ-REITORIA DE PESQUISA

ARMANDO TURTELLI JUNIOR

PRÓ-REITORIA DE DESENVOLVIMENTO UNIVERSITÁRIO

CARLOS EDUARDO DO NASCIMENTO GONÇALVES

NEPP

EQUIPE TÉCNICA

COORDENADOR:

PROF^a. DR^a. SÔNIA MIRIAM DRAIBE

COORDENADOR ADJUNTO:

PROF^a. MARIA HELENA GUIMARÃES DE CASTRO

CONSELHO TÉCNICO:

PROF^a. ANA MARIA CANESQUI

PROF^a. DR^a. ARGELINA FIGUEIREDO

PROF. DR. VILMAR FARIA

PESQUISADORES:

ANA MARIA M. DA FONSECA

ANA LUIZA D'AVILA VIANA

CÉLIA SOBELMANN MELHEM

CIBELE ANDRADE MACCHI

EDUARDO G. NORONHA

ESTER A.. VIANA

JOSE ROBERTO RUS PEREZ

MARCOS DE SOUZA QUEIROZ

MARIA ERLINDA D. CASSAB

MARTA TERESA S. ARRETCHÉ

SONIA NAHAS DE CARVALHO

ESTAGIÁRIOS:

BEATRIZ C. PORTO

ENIO SAMUEL LORENZETTI

GABRIELA S. TARONCO

ISABEL FERREIRA

LARA A. CLIVELARO

LUCAS A. CALLEGARI

LUCIANA BERNARDO MIOTTO

MARISA GUIMARÃES

MARISA R. R. DO NASCIMENTO

VINÍCIUS CASAS

WILLIAN LONZAR

APOIO ESTATÍSTICO, OPERACIONAL E PROCESSAMENTO DE DADOS

ISABELLA CARVALHO BREVES

JOSÉ LUIZ LLANOS CARRILHO

MARIA APARECIDA GODOY MARQUES

MARIA DE FÁTIMA C. BARROS SILVA

STELLA M. SILVA TELLES

APOIO TÉCNICO ADMINISTRATIVO

GERÊNCIA DE PESQUISA

SILVIA M. P. VÉSPOLI GODOY

GERÊNCIA FINANCEIRA

MARIA ELVIRA SALLES NAZZUCHELLI

ELIZABETH DE MORAIS FERRARI

ORTÊNCIA L. MARTINS FREITAS

SONIA MARIA DA SILVA

SÉRIE SÃO PAULO

APRESENTAÇÃO

O Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP tem se dedicado tradicionalmente a pesquisa no campo das políticas sociais e, de início, dedicou-se aos estudos de âmbito federal. Esta linha de trabalho está refletida principalmente no Relatório sobre a situação Social do País, publicado anualmente. Artigos e Textos parciais derivados daqueles estudos têm sido publicados em NEPP - Cadernos de Pesquisa.

Nos anos recentes, tem se voltado também para a análise e avaliação das políticas sociais no Estado de São Paulo. Deste modo, vem desenvolvendo uma série de pesquisas centradas nas políticas de âmbito estadual, destacando-se as seguintes: "Padrão de Intervenção Social do Estado de São Paulo (1983 - 1986); "Governo do Estado de São Paulo, Área Social: Políticas, Programas e Atividades; Acompanhamento, Avaliação e Novos Instrumentos de Análise (1987 - 1988); Avaliação da Implantação de um novo Modelo de Saúde em São Paulo (1983 - 1987) - O Programa Metropolitano de Saúde: Novas Formas de Intervenção Estatal na Área de Saúde"; "Experiência de Descentralização nos Programas de Alimentação do Governo do Estado de São Paulo"; "A Política Social no Estado de São Paulo - Bibliografia Comentada"; "Desenvolvimento de Metodologia para a Elaboração do Sistema de Procedimentos para Avaliação de Políticas Sociais no Estado de São Paulo"; O Programa Metropolitano de Saúde: avaliação da nova forma de intervenção estatal na área de saúde, 1982 - 1989"; "Avaliação da Jornada Única no Estado de São Paulo"; "A Situação do Menor no Estado de São Paulo"; "Necessidades Sociais Básicas"; "SP - 21".

Este esforço consolidou a linha de pesquisa sobre "Política Social no Estado de São Paulo" no âmbito do NEPP. A Série São Paulo, parte integrante dos Cadernos de Pesquisa, vem, portanto, revelar nossas reflexões, fruto do conjunto de pesquisas realizadas em torno desse eixo de análise. Trata-se de um conjunto de Cadernos de Pesquisa dedicado à análise das condições de vida da população do estado e à avaliação da ação governamental no domínio das políticas de proteção social. Desejamos que esta coleção seja útil a todos aqueles que têm se interessado pelo desafio da elevação dos padrões de vida da população brasileira.

(*) Este trabalho se beneficiou do esforço conjunto dos coordenadores de pesquisa e pesquisadores do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas - NEPP/UNICAMP,

Introdução:

O presente documento destina-se a expor a ação governamental no Estado de São Paulo no campo da Provisão habitacional, durante os anos 80. Esta esteve voltada especialmente para a população de baixa renda. A questão conquistou especial importância na agenda do governo na década de 80, sobretudo nas gestões governamentais de 1983/86 e 1987/90. Nesse período, assistiu-se à emergência de um esforço de autonomização da política em relação ao governo federal, o qual acaba por se consubstanciar na adoção de alternativas próprias de financiamento, formulação e implementação de programas de provisão habitacional.

A tabela 1 permite observar as dimensões da produção estritamente estatal de unidades residenciais. Se observado o conjunto da construção habitacional no Estado de São Paulo desde 1965, aquela sob estrito controle do governo do estado - evidenciada pela coluna CDHU - representa cerca de 10% do total. Ou seja, no conjunto da produção sob gestão das empresas públicas, a participação global do governo do estado é pequena. Contudo, se observada as tendências expressas pela leitura desta coluna, pode-se constatar que, no período 1965/1974 o governo do estado produziu cerca de 30% das unidades produzidas nos anos 1987/89. Ou seja, a participação do governo do estado na produção pública de habitações tem sido crescente, na década de 80.

A intenção, portanto, é destacar este período em que a questão habitacional ganha maior centralidade na agenda governamental. Analisar-se-ão as diretrizes governamentais que caracterizam a política no período, indicando os aspectos particulares daquela intervenção. Como desdobramento destas diretrizes, apresenta-se a estrutura organizacional sob a qual se desenvolveram os programas habitacionais, os programas propriamente ditos e as alternativas em curso para superação dos estrangulamentos financeiros com os quais tem se defrontado o governo do estado.

Tabela 1
Unidades Habitacionais produzidas pelas empresas estatais no Estado de São Paulo,
 1965/1989

	COHAB INT,	COHAB S,P,	INOCOOP BAND,	INOCOOP BAND,	CDHU	IPESP/ SEHAC	TOTAL	(%)
1965/74	22,775	19,627	25,257	-	3,993	-	71,652	(15,0)
1975/86	82,640	74,162	53,080	22,566	32,799	19,324	284,571	(59,6)
1987/89	57,592	15,879	6,662	4,602	13,177	23,698	121,610	(25,4)
TOTAL	163,007	109,668	84,999	27,168	49,969	43,022	477,833	(100,00)
(%)	(34,1)	(22,9)	(17,8)	(5,7)	(10,5)	(9,0)	(100,0)	

Fonte: CDHU/ informações dos próprios órgãos, citado em: SDHU/CDHU, Programa Habitacional do Estado de São Paulo, setembro/1989.
 NEPP/UNICAMP, 1998

1. O Padrão de Política Dominante: Modelo BNH e as Perspectivas de Mudança Pós-82 no Estado de São Paulo.

A história da política habitacional brasileira, referida ao período pós-64, pouco contribuiu à extensão dos direitos sociais e à consolidação da cidadania na sua ação governamental de oferta de moradias à população de baixa renda. Vários foram e têm sido os estudos sobre seu desempenho, o que torna desnecessária uma recuperação minuciosa¹. Contudo, para o contexto deste diagnóstico é oportuna a recuperação de alguns de seus aspectos definidores.

Os trabalhos existentes procuram situar a problemática habitacional em termos de diagnóstico de carências e demandas e da alternativa pública para a solução do problema, seja em perspectiva social, seja urbana. A proposta de solução ao problema, implantada com a consolidação do modelo BHN, assumiu nítidos contornos financeiros, com forte acento centralizador de recursos e de decisões ao nível da esfera federal. Poder-se ia afirmar que, mais do que soluções efetivas aos problemas sociais, observou-se a consolidação de uma estrutura financeira, conformada institucionalmente em um banco.

Ao nível regional, isto é, no âmbito dos estados da federação, observou-se a reprodução deste modelo, já que as agências locais caracterizaram-se como repassadoras dos recursos federais e a política habitacional é identificada pela implantação de conjuntos habitacionais, em geral de grandes proporções, com baixos graus de adequação à malha e serviços urbanos existentes nas cidades e de atendimento às necessidades sociais das populações.

¹ Várias publicações do NEPP, em especial os "Relatórios sobre a Situação Social do País" têm apontado este aspecto. Para uma leitura complementar, sugere-se dentre outros, os trabalhos de Schmidt, Azevedo e Andrade, Bolaff, Valladares e Figueiredo, Carvalho, indicados na bibliografia.

Grosso modo, o modelo então implantado resume-se numa política formulada e decidida no âmbito federal, competindo aos governos estaduais e municipais a sua execução, com reduzida autonomia decisória.

A reduzida autonomia financeira e institucional dos estados e municípios está na raiz desta forma de execução da política habitacional. Isto é, a centralização decisória e financeira do BNH deve se compreendida no quadro institucional do pós-64, que esvaziou estados e municípios dos recursos necessários à formulação e execução de políticas.

A década de 80 presencia, por outro lado, algumas alterações neste quadro. Em primeiro lugar, a magnitude da crise econômica vivida pelo país provoca impacto sobre o sistema financeiro habitacional. Dada a origem de seus recursos e a mecânica de reajuste das prestações, a estabilidade do sistema vê-se comprometida em decorrência da diminuição do montante de recursos destinados aos programas de habitação popular. Em segundo lugar, situam-se as mudanças da natureza política associadas ao processo de redemocratização do país, e, em especial, a escolha de governadores, a partir de 1982, pelo voto direto. Pelo menos em parte, tal processo de escolha implica na configuração de outros arranjos de poder, decorrentes de compromissos políticos estabelecidos sob novas bases.

Dentro destas perspectivas, os governos estaduais paulistas eleitos em 1982 e 1986 buscam novas alternativas de solução ao problema de habitação. As soluções propostas procuram redesenhar o quadro político institucional que lhe dá sustentação, identificando-se mudanças na condução do processo decisório, na estrutura administrativa e nos procedimentos de financiamento, consideradas necessárias à execução da política no âmbito do estado.

2. Diretrizes Básicas da Política Habitacional no Estado de São Paulo.

O período considerado para a análise da ação pública estadual no setor da habitação compreende 2 gestões em que a questão habitacional ganhou especial relevo na agenda governamental, a saber: nos anos 1983-86 e 1987-90. A identificação de suas principais diretrizes será realizada com base em 2 eixos básicos:

1. A identificação de tendências constantes, presentes ao longo do período analisado, as quais se caracterizam pelo esforço de proposição autônoma da política em relação ao governo federal e pela busca de um padrão específico ao contexto do estado de São Paulo;

2. A identificação do aspecto que distingue as propostas apontadas, definindo suas identidades próprias. A referência consiste na inserção da política habitacional na agenda governamental em decorrência de princípios ideológicos e de compromissos políticos específicos de cada um dos governos. Estas gestões caracterizam-se pela ênfase, no primeiro caso, na descentralização e participação e, no segundo caso, na ênfase na redução do déficit habitacional .

2.1. Indicações de Mudança na Perspectiva da Autonomia da Política.

O parâmetro geral de referência à análise da política habitacional paulista é dado pelas tentativas de rompimento com o padrão centralizador de decisões e recursos da política configurado no modelo BHN. Por resultado, pretende-se a consecução de um processo específico na formulação e implementação da política. Neste, as evidências parecem indicar o esforço de uma formulação própria, no sentido da autonomia em relação ao governo federal, da política habitacional em São Paulo. A autonomia ou não do governo estadual em relação ao federal na formulação de políticas para o setor habitacional pode ser considerado o principal fator de mudança, na medida em que aponta para novas formas de relação entre os níveis governamentais.

Nesta medida, a nível estadual consolida-se crítica, ao menos no plano formal, à concepção de política implementada pelo governo federal. Ao longo da crítica, as propostas têm consistido em alternativas próprias de solução da ação pública para o problema da habitação.

O esforço de autonomização da política, em processo ainda não suficientemente consolidado, pode ser evidenciado pela presença e comportamento de determinados aspectos, que permeiam as propostas da política estadual na década de 80. Trata-se, especialmente, de: 1 - utilização de recursos do Tesouro do estado para os programas habitacionais; 2 - a incorporação do subsídio como elemento constitutivo na oferta de habitação popular e 3 - a absorção da demanda organizada de segmentos carentes da sociedade.

2.1.1. utilização de Recursos do Tesouro Estadual.

A análise deste aspecto deve ser feita respeitando-se dois ângulos. O primeiro, talvez prioritário, atribui, para ambas as gestões, a utilização dos recursos estaduais em decorrência de dificuldades, principalmente financeiras e, também, políticas, de acesso aos recursos federais via BNH e, mais recentemente, via CEF. O segundo ângulo de análise prende-se às críticas que, no plano estadual, foram feitas ao padrão de política do BNH, exigindo alternativas de solução ao problema, para que um dos caminhos possíveis, seria o da autonomia na sua formulação, com a utilização de recursos próprios.

Assim, os recursos estaduais têm sido a principal fonte para a execução dos programas habitacionais. Ao lado dos valores absolutos, os valores relativos constantes na tabela abaixo são indicativos da proporção de recursos estaduais alocados no total de gastos aplicados em habitação no Estado de São Paulo. Segundo os dados aí constantes, verifica-se, portanto, que a ausência de aplicação de recursos no ano de 1984 é seguida do aumento progressivo da aplicação de recursos do Tesouro Estadual no setor.

Tabela 2

Valor de Investimento Anual por Fonte de Recursos
1977/88

	Valor Invest. BNH/CEF	Valor Invest. Tesouro Est.	Total	% V.I. Tesouro Estado
1977	8.596	-	8.596	-
1978	19.509	-	19.509	-
1979	18.593	-	18.593	-
1980	7.047	-	7.047	-
1981	35	-	35	-
1982	9.468	-	9.468	-
1983	765	-	765	-
1984	-	-	-	-
1985	72	2,328	2.400	97
1986	1.420	2,213	3.633	61
1987	16.778	305	17.083	2
1988	1.442	92,252	93.694	98

FONTE: Superintendência Financeira/ECDHU, in SHDU, Programa Habitacional do Estado de São Paulo, setembro/ 1989, p.19
NEPP/UNICAMP, 1998.

Em 1983, vivia-se uma situação de crise econômica, em que as condições financeiras BNH não possibilitavam investimentos de maior envergadura. Em São Paulo, este quadro estava agravado pelas condições econômico-financeiras do setor público, impossibilitando intervenções mais decididas.

A ausência dos recursos federais aliada às precárias finanças públicas estaduais foram os obstáculos centrais à realização de intervenções na área da habitação nos anos de 1983/84. Porém simultaneamente, como já observado em parágrafos anteriores, os responsáveis estaduais pela política habitacional teciam duras críticas ao padrão de política implementada pelo BNH. Gestavam-se, então, alternativas de solução, embrião de novo padrão de política, para o que recursos próprios deveriam ser encontrados. No bojo desta discussão, elaborou-se o Programa Municipal da habitação - PMH - que, enquanto proposta com amplitude estadual, impunha também a utilização de recursos próprios estaduais para garantir a autonomia de sua formulação e posterior implementação.

A criação da Loteria da Habitação, regulamentada pelo Dec. Nº. 25923, de 23/09/86, inscreve-se nesse quadro de mobilização de recursos para concessão de linhas de crédito subsidiado para financiamento da habitação popular e instalação de infra-estrutura básica. Dentro da perspectiva de fortalecimento dos municípios, 50% dos seus resultados líquidos deveriam ficar com os governos municipais.

O contexto no qual a atual gestão acaba por recorrer aos recursos do Tesouro Estadual processa-se com algumas diferenças em relação à proposta do governo anterior. A situação inicial é, provavelmente, mais aguda, dada a prioridade do item na agenda do governo, com a promessa de construção de elevado número de unidades habitacionais. Para alcançar tais metas os recursos federais seriam, portanto, imprescindíveis.

Porém, a situação de crise financeira do SFH permanece mesmo após a extinção do BNH e transferência da administração de seus recursos ao Banco Central e à CEF. As resoluções do Banco Central e as circulares da CEF, de fevereiro de 1988, acabaram por obstaculizar o andamento do processo pretendido pelo governo estadual para o setor.

Os esforços iniciais de efetivação da política estadual apoiaram-se em negociações com o governo federal para o que, em 1987, foram assinados 3 contratos de abertura de crédito com a CEF destinados a programas habitacionais na Grande São Paulo (48 mil unidades) e no interior do estado (72 mil unidades). As decisões federais tomadas no ano de 1987 até início de 1988 (especialmente a Resolução BACEN 1446/88) eram indicadores de perspectivas positivas para o setor habitacional.

Contudo, conforme expressa a Secretaria da Habitação:

" (...) as resoluções do Banco Central número 1464 de 26/02/88 e 1469 de 21/03/88 ², tal como foram interpretadas pelo ministério da Fazenda e da Habitação, assim como pela CEF, fizeram tábula rasa de todo o esforço nacional em prol de uma política e de uma programação habitacional que pelo menos mitigasse a grave crise que já compromete a ordem social. Com efeito, as Resoluções e suas interpretações simplesmente cortaram 83% dos créditos já contratados com as COHABs e instituições congêneres, visto que limitaram aos níveis de 31/12/87 a capacidade de endividamento dos Estados e municípios e órgãos da administração direta e indireta. A alternativa do Governo Federal para a produção e oferta de habitação popular veio, a seguir, em 30/04/88, através da Circular Normativa 058 da CEF, que criou o PROHAB/Setor Privado (Programa de Habitação Popular através de Empresas da Construção Civil), delegando às empresas construtoras a responsabilidade de prover de moradias a população, sem concorrência pública, incorporando aos seus planos os custos de infraestrutura, transferidos obviamente aos mutuários, em total desacordo à política habitacional dos Estados e Municípios".

"(...) A circular Normativa 072 da CEF, de 11/05/88, que deveria operacionalizar a CN 058/88, veio demonstrar que as tentativas de viabilização de vários empreendimentos dos programas habitacionais públicos estavam definitivamente condenadas ao fracasso se não houvessem recursos orçamentários disponíveis por parte de Estados e Municípios, ou revisão na postura do Governo Federal, no tocante à utilização dos recursos do FGTS".

"Uma pequena brecha foi aberta no bloqueio do repasse dos recursos do FGTS aos Estados e Municípios, com a Resolução BACEN 1486 de 26 de maio de 1988 que, em tese, flexibilizaria as resoluções BACEN 1464 e 1469, Esta última Resolução permite a liberação de recursos para suplementação de obras no campo de habitação social, saneamento básico e infraestrutura habitacional e urbana, no montante global de desembolso em 1988 até 59 567 OTNs, mas não

² As razões que orientam estas resoluções decorrem das necessidades de redução do déficit público relacionada, conjuntamente, à aceleração do processo inflacionário.

operacionaliza o termo "complementação", fato que está dando margem a interpretações diversas".³

A manutenção destas decisões tem imposto limites à formulação de políticas habitacionais, e retarda a sua implantação. A permanência do impasse tem exigido novos reforços, seja ao nível da suplementação dos recursos orçamentários estaduais, seja ao nível de negociações junto ao governo federal para revisão das decisões tomadas.

Dentre estas alternativas, aquela que, a curto prazo, foi a mais viável financeira e politicamente, residiu na alocação de recursos estaduais aos programas habitacionais. Assim como o expressa a tabela 2 verifica-se que, ao se chegar em 1988, praticamente a totalidade dos recursos aplicados foram provenientes do Tesouro do estado. Outras alternativas nos anos de 1989 e 1990, foram propostas e aprovadas no plano estadual e encontram-se em vias de regulamentação. Trata-se da lei que determina o acréscimo de 1% do ICMS no período até 31/12/90, a ser aplicado em programas habitacionais e da criação de um fundo estadual encarregado da gerência dos recursos assim advindos. Estas questões são objeto de tratamento no item 5.

2.1.2. Incorporação do Subsídio como elemento constitutivo na oferta de habitação popular.

De início, o importante a ressaltar é que, para as propostas de política habitacional de ambos os governos, o subsídio é incorporado como a única alternativa de suprir a população de baixa renda de um bem público considerado essencial, qual seja a habitação. Verificam-se, contudo, formas diferenciadas de subsídio, devidas ao perfil da clientela atendida, às limitações de recursos para financiamento e ao custo do empreendimento habitacional implantado.

A compreensão do tipo de subsídio optado na proposta habitacional do governo 1983/86, exige a reprodução, mesmo que geral, do contexto em que a decisão foi tomada. De um lado, a determinação política de atendimento da população com renda familiar até 3 salários mínimos. De outro, a situação de conjuntura econômica vivenciada pelo país, no ano de 1983, impossibilitando investimentos de maior envergadura dos recursos provenientes do

³ Secretaria da Habitação, Plano Habitacional do Estado de São Paulo (triênio 89/91) Primeira minuta para a discussão, julho/88, pp19/20,

BNH. Esta situação, no caso de São Paulo, encontra-se agravada dada as condições financeiras dos recursos estaduais.

O reconhecimento da impossibilidade de atendimento da população com renda familiar até 03 salários mínimos através dos planos convencionais existentes (sistema BNH) e a situação econômica e financeira do país e do governo estadual, que inviabilizava uma política de subsídios diretos, conduziram à busca de propostas alternativas.

Segundo técnicos da CDHU, por estas razões, em parte circunstanciais (situação econômica- financeira) e em parte político- ideológicas (diretrizes gerais de governo) escolheu-se o mutirão como alternativa possível, naquele momento, de oferecer habitação mais barata, compatível com à renda da clientela priorizada.

A alternativa encontrada estruturou-se em esquema de subsídios indiretos, pelo qual o poder público (Estado e Município) faz a doação do terreno e a urbanização do conjunto e a população mutuária executa as obras. Ao beneficiário comprador da unidade habitacional compete o pagamento de prestações referentes ao financiamento do material de construção, concedido pelo Tesouro do Estado. Segundo documentos analisados, o valor do terreno e da mão-de-obra, a assistência técnica prestada pela CDHU e os serviços prestados pela prefeitura não incidem no custo das prestações.

Com a preocupação política da oferta habitacional aos segmentos pobres da sociedade, o reconhecimento da incapacidade de aquisição de moradia segundo regras de mercado e dado os diferentes programas presentes na proposta ao setor pela atual gestão, várias serão as alternativas de subsídio. Para esta proposta, o subsídio é parte integrante da habitação popular, seja sob a forma de isenção do pagamento de custos financeiros, seja pela doação da infra-estrutura urbana relativa aos novos núcleos habitacionais, seja através de bonificações descontadas diretamente sobre o valor das prestações.

Nesta gestão, os dois programas mais expressivos para a área metropolitana - SH1 e para o interior do Estado - SH2 incorporam diferenciadamente o subsídio. No caso do programa destinado ao interior, verificou-se preferencialmente o subsídio indireto sob a forma dos custos públicos de infra-estrutura urbana e terrenos não repassados ao mutuário final e secundariamente agregando-se o mutirão nos casos de opção pela Prefeitura Municipal. No caso do SH1 salienta-se, pelo caráter inovador, o esforço de implementação de uma política de bonificação, buscando institucionalizar o subsídio direto ao mutuário de baixa renda.

A formulação da política de bonificação parte da incapacidade de pagamento das prestações da habitação pelas famílias de renda de 1 a 5 salários mínimos em patamares de 12 a 20% de comprometimento de sua renda fixado pelo Sistema Financeiro de Habitação. Em face das diretrizes fixadas pelo governo estadual, além de subsídios iguais a todos os estratos de renda, decorrente de investimentos a fundo perdido em áreas comuns, pretende-se, com a política de bonificação, a concessão de subsídios diretos às famílias com renda entre 1 e 5 salários mínimos, sob a forma de descontos na prestação, de atribuição inversamente proporcional aos estratos de renda (ver Tabela 3).

O caráter meritório desta decisão fica, contudo, comprometido, quando se verifica que esta política não está, ainda, formalmente regulamentada. A não formalização jurídica até a presente data cria as condições a que, neste ou em outro governo, possa se tornar a decisão pela sua interrupção.

Tabela 3

Política de Bônus para Empreendimentos na Região Metropolitana de São Paulo

Faixa de Renda (SM)	Bônus/Prestação Real (%)	Comprometimento da Renda Familiar (%)
1,0 a 1,5	79	25
1,6 a 2,0	71	25
2,1 a 2,5	61	26
2,6 a 3,0	50	27
3,1 a 3,5	35	30
3,6 a 4,0	25	30
4,1 a 4,5	14	30
4,6 a 5,0	5	30

FONTE: Superintendência Financeira/CDHU, in SDHU/CDHU, Programa Habitacional do Estado de São Paulo, set/89.

2.1.3. Absorção da Demanda Organizada de Segmentos Carentes da Sociedade.

Até a década de 80, as propostas de política habitacional não haviam contemplado qualquer forma de articulação com segmentos organizados da população para o atendimento de suas necessidades habitacionais. As pressões dos grupos organizados levaram a que o poder público ensaiasse a criação de mecanismos capazes de incorporá-los. Contudo e de um modo geral, segundo depoimento de técnicos da CDHU, apesar de configurada uma demanda organizada, as instituições públicas responsáveis revelaram-se carentes de instrumentos para a organização daqueles setores no processo de implementação dos

programas habitacionais. Em outras palavras, as agências governamentais não estavam, como ainda não estão, estruturadas para enfrentar este tipo de articulação.

O contexto no qual estes movimentos se iniciam estava caracterizado pelo predomínio da política com ênfase na descentralização e participação (governo 1983/86), cujos esforços de intervenção estavam concentrados no interior do Estado, não havendo, de início, a decisão de intervir na área metropolitana. Contudo, a pressão dos movimentos sociais existentes na área metropolitana, especialmente aqueles localizados na zona leste da capital, aceleraram a tomada de decisão em favor da intervenção pública naquela região e imprimiram caráter distinto às relações entre o poder público estadual e os movimentos organizados da sociedade.⁴

O início das negociações é marcado pelo acordo firmado, em fins de 1986, entre o governo estadual e o Movimento dos Sem Terra. O objetivo do acordo envolvia a ocupação dos terrenos para os conjuntos habitacionais de A. E. Carvalho e Águia de Haia, na zona leste da capital, Jova Rural na zona norte e Jardim São Bento localizado na zona sul. No caso da ocupação para Águia de Haia e Jova Rural, o próprio movimento procedeu ao cadastramento e à seleção de beneficiários. No caso da A. E. Carvalho, e Jardim São Paulo já não se verificou o autocadastramento.

Para viabilização dos empreendimentos, deu-se início ao processo de desapropriação de terras para o conjunto Águia de Haia e de captação de recursos para sua extensão. Contudo, os esforços políticos e técnicos limitaram-se ao estabelecimento de definições e de articulação com as clientelas potenciais e efetivas, não tendo alcançado resultados que indicassem o início de execução de obras.

O quadro político apresentado aos novos ocupantes do governo estadual, em 1987, reforçou a necessidade de continuar as negociações com os movimentos organizados ampliando-as, pela absorção de novas entidades organizadas que passaram também a pressionar o governo do estado para a implementação dos programas. Cumpre acrescentar que, para o governo estadual, o atendimento da demanda metropolitana e, especialmente na capital, impunha-se como necessidade política face aos resultados negativos aí alcançados com a eleição de 1986.

⁴ A recuperação do quadro desta articulação deveria envolver, também, a investigação com os integrantes dos movimentos sociais. Contudo, este trabalho não se realizou e a recuperação do processo é relatada a partir do depoimento dos técnicos estaduais.

Ao mesmo tempo, o início da gestão atual registrou a aceleração do processo de invasão de terras, alterando as proporções do problema habitacional.

A ocorrência destas invasões forçou a mudança de tratamento dado ao problema pelo poder público e o rompimento do acordo firmado pelo governo anterior. A necessidade antevista seria a de procurar atender também outras clientelas, ampliando-se o número dos beneficiários. A decisão foi a de rever tecnicamente a inserção da clientela nos programas; assim, a CDHU procedeu ao cadastramento da população invasora, com o objetivo de quantificar a demanda e, secundariamente, de levantar informações sócio-econômicas.

Estes acontecimentos significaram, em primeiro lugar, a mudança de clientela a ser atendida pela política. Àquela clientela cadastrada no início de 1987 foram acrescentados novos grupos de movimentos estruturados no Conselho de Representantes de comunidades⁵ cadastradas. À época do levantamento, este Conselho, reunia uma clientela oriunda de 3 cadastros; a - constituído durante o governo 1983-1986; b - formado durante as invasões de 1987, incluindo também, não invasores; c - cadastro do período pós-invasões. Estavam aí reunidos cerca de 60 mil cadastros da área metropolitana de São Paulo, com predominância da população da zona leste da capital. O requisito básico para o cadastramento era o de pertencimento a entidades sociais, com a exclusão de indivíduos isolados e de famílias sem renda.

A seleção das famílias partiu da análise do cadastro, definindo-se a curva de renda familiar aí existente; os critérios de seleção foram estabelecidos pela extinta Secretaria da Habitação e homologados pelo Conselho de Representantes. Os estudos de curva de renda apontaram para a distribuição das famílias cadastradas, na seguinte proporção: 14,8% entre zero e 1,5 salários mínimos de referência; 41, 1% entre 1,5 e 3,0 salários mínimos de referência 29,4% entre 3 e 5 salários mínimos de referência e 14,5% entre 5 e 7 (ou mais) salários mínimos de referência. A seleção para o programa prendia-se à seguinte distribuição de cotas: 40% para o Movimento dos Sem Terra, 40% para os outros 7 movimentos integrantes do Conselho e os restantes 20% foram divididos igualmente para atendimentos emergenciais de natureza política, a critério do Conselho, e para a correção da curva de renda efetuada por ocasião da habilitação do beneficiário, momento da confirmação dos dados sócio-econômicos.

⁵ Segundo informações obtidas com técnicos da CDHU este Conselho não chegou a ser juridicamente formalizado, tendo desaparecido com a saída de Adriano M. Branco como titular da parte de Habitação.

Os fatos mais recentes não têm, contudo, indicado avanços neste quadro. Por um lado, os grupos sociais não tem expressado a reivindicação de soluções ao problema da moradia, seja na busca de negociações com o poder público, seja através de novas invasões de terras. Por hipótese, uma vez que os dados adiante apontados não indicam elevação substancial na oferta pública de habitação, as explicações podem estar na mudança temporária de comportamento da população em decorrência dos resultados obtidos nas últimas eleições municipais (1988), especialmente nos municípios da Grande São Paulo. Por outro lado, sob o ângulo da resposta pública ao atendimento de demandas organizadas, não se verificou, também, a institucionalização de canais para tal atendimento, permanecendo-se em condições semelhantes à do início do processo.

2.2. A Distribuição Espacial dos Programas Habitacionais.

O último aspecto a ser considerado diz respeito aos critérios de regionalização utilizados pela política no âmbito do estado de São Paulo. Esta regionalização distingue-se em 2 planos. O primeiro, relacionado ao conhecimento e reconhecimento do problema, tal como este se apresenta, isto é, diferencialmente entre as regiões do estado e entre seus municípios. Neste plano e em ambas as gestões, tal reconhecimento não ocorreu e não tem ocorrido, sendo os diagnósticos ausentes, seja de um modo geral, seja diferenciado por região ou município. Seria como se o problema habitacional estivesse presente uniformemente em todo o Estado de São Paulo.

A ausência de diagnósticos leva, por outro lado, à alocação aleatória dos investimentos, pouco obedecendo a critérios técnicos e tendendo ao atendimento de interesses políticos, localizados ou de referência geral. Este tipo de alocação irá portanto variar, em diferentes momentos, segundo as imposições de demanda política colocadas aos ocupantes do poder.

Em segundo plano, identificam-se algumas diferenciações que são dadas, em perspectiva macro-espacial e que distinguem, de um lado, a área metropolitana, com algum destaque para o município de São Paulo e, de outro, o interior do estado. Esta diferenciação contribui para uma distinção na implementação de propostas habitacionais. Assim, para os municípios do interior apresentam-se algumas alternativas ausentes na Grande São Paulo: dada a maior oferta de terrenos ociosos, é factível a solução de conjuntos horizontais, dado o grau de complexidade das relações sociais presentes e também, disponibilidade relativamente maior de tempo da população, é possível o mutirão como alternativa de

processo construtivo. Ao contrário, a ausência destas condições, leva à proposição referencial, para a área metropolitana, de soluções verticalizadas e da empreitada.

Dessa forma, identifica-se, desde o início deste processo, uma divisão geográfica em dois blocos: Grande São Paulo e interior do estado. Outros arranjos têm sido verificados, com a separação do município da capital da área metropolitana, objeto, especialmente, de programas de melhorias de favelas e de estudos para intervenção em cortiços, e mais recentemente, com a identificação genérica, de macro-metrópole, compreendida pelos municípios localizados em raio de 100 Km a partir do município de São Paulo, no caso dos estudos para implementação de pólos habitacionais. Contudo, estas divisões têm ocorrido no plano de alocação dos programas habitacionais e obedecem a recortes de natureza geográfica e política.

2.3. A especificidade das Propostas.

As peculiaridades da ação pública em cada período, referidas às gestões 1983-86 e 1987-90, dizem respeito ao processo de formação da agenda governamental e à forma de inserção do item habitação. A primeira constatação, e que é significativa, aponta para uma estruturação distinta da agenda de governo, explicitada, em ambos os casos, desde a campanha eleitoral.

2.3.1. Habitação Enquanto Descentralização e Participação (Governo 1983/1986).

Para esta proposta, a conformação da agenda estruturou-se pelo que Albuquerque (1988) denominou de diretrizes de "meios", ou seja, pela valorização do método em detrimento de itens de ação pública de cunho substantivo. A agenda do governo 1983/86 estruturou-se pelo privilegiando de prioridades-meio, valorizando-se " meios de ação ou metas internas à administração, que dizem respeito à sua eficácia ou legitimidade, ou ainda à qualidade de convivência interna ao Governo, mesmo no que diz respeito a sentimentos, auto-imagem, etc".⁶

A democratização da ação pública, o saneamento das finanças públicas e a geração de empregos constituíram as orientações básicas para nortear a ação pública. Conforme colocado na Plataforma de Governo, seriam metas prioritárias da administração estadual:

⁶ Albuquerque, J. A .G. (1988) p, 97.

"...promover a descentralização do processo decisório, estimular a participação de todos os setores da população nas questões que afetam seus interesses e valorizam a criação de empregos como horizonte da ação político-administrativa".

"Tudo o que puder ser decidido e realizado pelo bairro, pelo município, pela região não deverá ser absorvido pelos órgãos superiores da administração, Tudo o que puder ser previamente debatido com as comunidades de base, as associações de moradores, as entidades de classe, não deverá ser resolvido nos Gabinetes fechados (...)".

"...a descentralização e a participação da população são requisitos fundamentais para o exercício da vida democrática...⁷

A implementação da ação estadual no setor habitacional esteve, portanto, permeada por estas diretrizes, chamadas de "meio" que, em realidade fundamentavam uma orientação de natureza político- ideológica. Em contexto assim definido, o item habitação enquanto tal não ocupou lugar privilegiado na agenda de governo⁸ e a leitura do principal instrumento de implementação da política - seu programa - deve considerar as diretrizes de participação e descentralização na ação pública estadual.

Portanto, relativizando-se os resultados quantitativos alcançados, que foram de 1.560 unidades habituais concluídas ao final do governo, a análise do Programa Municipal de Habitação - PMH procede-se dentro da consideração desta determinação política. Nesta medida, portanto, contextualiza-se politicamente a orientação imprimida na estruturação da agenda de governo de descentralizar a política habitacional, pela atribuição de competências às prefeituras municipais, com relativa autonomia na sua execução e pela ampliação da participação, através do envolvimento direto dos futuros mutuários, dada a adoção do mutirão como processo produtivo.

2.3.2. Habitação Enquanto Redução do Déficit Habitacional (Governo 1987/90).

A composição da agenda que estruturou esta proposta, diferentemente da anterior, explicita metas a serem alcançadas, linearmente relacionadas a resultados da ação governamental.

⁷ Plataforma de Governo, 1982, p.10/11

⁸ Segundo Guilhaon de Albuquerque (1988) somente poucos itens estruturam-se como ação política visando resultados, como estratas vicinais e programas nas áreas de saúde e segurança p.96.

Trata-se de uma agenda de governo definida por diretrizes de "fins", (Albuquerque 1988) pela valorização substantiva de setores de atuação pública considerados críticos, que exigem a intervenção decidida dos poderes públicos. As áreas de segurança públicas, menor, transportes, industrialização no interior e habitação compõem, desde a fase da campanha eleitoral, os itens priorizados pela agenda governamental. Portanto, a questão do tratamento público do problema habitacional aos interesses carentes da população aparece como item diretamente privilegiado e prioritário à ação de governo.

A compreensão desta política deve, por consequência, proceder-se dentro deste contexto, isto é, como item prioritário de uma agenda que se estruturou por objetivos políticos alcançáveis imediata e simultaneamente à efetivação dos empreendimentos públicos. Assim, este item, enquanto diretriz do governo, é traduzido em termos de redução do déficit habitacional.

A diretriz de redução do déficit habitacional foi estabelecida em quadro brevemente diagnosticado, de crescimento da população residente em habitações subnormais no país e no estado, especialmente nos grandes centros. Estimava-se, em 1987, para o país, um déficit da ordem de 8 milhões de unidades e, para o Estado de São Paulo, de cerca de 2 milhões.⁹

A redução do déficit, associada a uma demanda do governador de "ação rápida" no setor, somente se viabilizaria pela construção de elevado número de unidades habitacionais que, para o caso da cidade de São Paulo possibilitaria o início da reversão do grave problema, já apontado, das invasões. Neste contexto, fixou-se a meta, ambiciosa, de 400 mil novas unidades para os quatro anos de governo, para as quais a empreitada e o recurso da tecnologia da alta produção preferencialmente ao mutirão, seriam os processos mais adequados.

3. Estrutura Organizacional.

A recuperação do desenho organizacional de suporte à ação pública estadual no setor habitacional será realizada aqui através da identificação de momentos específicos no tempo, os quais caracterizam a paulatina responsabilização do governo estadual pela definição das

⁹ Estas estimativas constam em: BRANCO, A.M., "Habitação e Transportes nas Cidades do Futuro", Congresso Cidades do Futuro, São paulo, 17 a 21/8/87; BRANCO, A.,M., "A Estratégia Habitacional do Governo Quéricia", São Paulo, 15/3/88.

diretrizes da política habitacional (ver itens 1 e 2). A identificação dos períodos procura evidenciar esforços de rompimentos de um padrão centralizado por parte do governo estadual, ensaiando, portanto, tentativas de proposição autônoma da política.

3.1. Período 1964 a 1983.

Este período caracterizava-se por unidades de administração indireta, na qualidade de instrumento político administrativo exclusivo no tratamento da questão habitacional. Apesar de criada em 1949, a autarquia Caixa Estadual de Casas para o Povo - CECAP - teve suas funções regulamentadas somente em 1964, quando entra efetivamente em operação. Em 1975, torna-se uma sociedade por ações, sob a denominação de Companhia Estadual de Casas Populares - CECAP - e, em 1981, também como sociedade por ações, passa a denominar-se Companhia de Desenvolvimento de São Paulo – CODESPAULO.

As principais atribuições destas agências foram a de cumprir a função de agente promotor e financeiro do SFH, com a responsabilidade de ofertar habitação à população de baixa renda, dentro dos procedimentos estabelecidos pelo BNH. A CODESPAULO teve suas atribuições ampliadas, absorvendo as funções de execução da política de desconcentração: do desenvolvimento industrial e urbano do estado. Contudo, as evidências indicam que ela não chegou a cumprir esta atribuição.

3.2. Período 1983 a 1989.

Neste período, identificam-se, simultaneamente transformações na unidade de administração indireta e a criação em 1983, com posteriores alterações, de uma unidade de administração direta/centralizada, a qual procura também dar conta ao problema habitacional. Enquanto campo de atividade, estas agências complementam-se, distinguindo-se, grosso modo, por funções de definição de diretrizes gerais de política e de proposição de alternativas de execução.

Em 1983, é criada a Secretaria Executiva de Habitação, junto ao Gabinete do Governador. Tinha, por objeto, o estímulo e o apoio aos Programas Municipais de Habitação, para o atendimento da população de baixa renda, estabelecidos dentro das diretrizes básicas do governo 1983-86. Conforme já assinalado, estas diretrizes atribuíam ênfase na descentralização, pelo apoio à ação dos municípios, e na participação pela proposta de

"solução de caráter cooperativo, utilização de processos autoconstrutivos, e outros processos que facilitem o acesso à habitação de interesse social", (Dec. Nº. 21592/83, art. 2º., inciso II).

Em março/84, é alterado o estatuto social da antiga CODESPAULO, adequando o objeto da companhia ao estabelecido para a Secretaria Executiva da Habitação. No mesmo documento (Ata da AGE de 22/3/84) procedeu-se à mudança de denominação da companhia para Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo - CDH, que também, em março/84 (Dec. nº. 22061) passa a ser vinculada à Secretaria Executiva da Habitação.

No plano da atribuição de funções, ocorre, em 1984, a ampliação do objeto social da CDH, com outras atribuições, distintas daquelas de solução de problema habitacional, porém afetas no exercício da administração pública de maneira genérica. A partir desta data, 1984, compete à companhia a responsabilidade de "promover a elaboração de projetos, a construção e implantação de equipamentos urbanos e/ou comunitários e outras edificações destinadas à prestação de serviços públicos..." (Ata da AGE, de 10/12/84).

Estas atribuições permanecem inalteradas em todo o período referente à gestão, 1983/86 configurando-se, sob o ângulo da estrutura administrativa, a intenção de consolidação das mudanças. Ao final deste governo, a Secretaria Executiva da Habitação é extinta e, ato contínuo, ocorre a criação da Secretaria da Habitação (Dec. nº. 26796, de 20/2/87), a qual a CDH seria vinculada.

Na atual gestão, verificam-se uma série de alterações, tanto ao nível da unidade centralizada como da descentralizada. Estas mudanças ocorrem a partir de dezembro de 1988, resultado da implementação das medidas sugeridas pelos estudos da reforma administrativa do estado, estruturando o quadro administrativo atual do setor. Caracterizam-se basicamente por:

1. no plano da administração centralizada:

- extinção da Secretaria da Habitação, com a transferência de suas competências à Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano – S.H.D.U., criada em decorrência da alteração de denominação da Secretaria dos Negócios Metropolitanos;
- à nova secretaria, passou-se a vincular a CDH, ao lado de outras unidades descentralizadas existentes: Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos S/A - EMTU, e

Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S/A - EMPLASA e Companhia do Metropolitano de São Paulo S/A - Metrô;

2 . no plano da administração descentralizada:

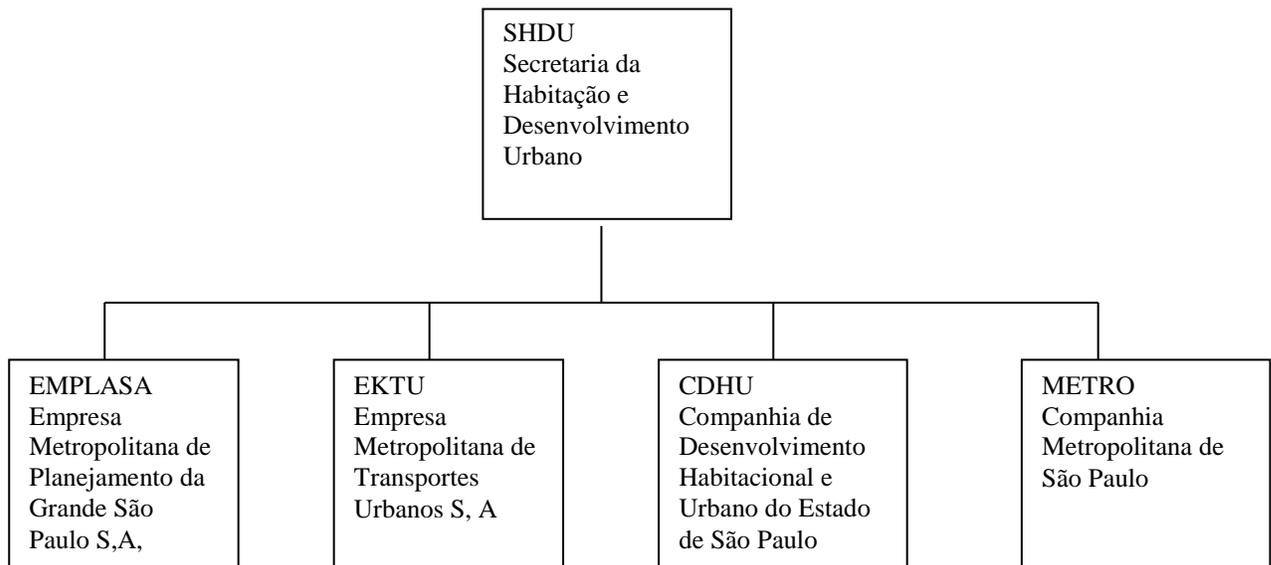
- alteração da denominação da CDH para Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU;
- absorção da atribuição de elaboração de projetos e construção de escolas da Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo - CONESP, em processo de liquidação pela Secretaria da Fazenda, desde à decretação de sua extinção (Dec. nº. 26917/97);
- absorção das atribuições de programação de serviços técnicos, construção e ampliação de edifícios públicos estaduais, viadutos e obras de arte em geral, do departamento de Edificação e Obras Públicas - DOP -, em processo de desativação.

Do ponto de vista do tratamento público à questão habitacional, a reforma administrativa realizada permite algumas leituras, as quais, dada a contemporaneidade das mudanças, têm caráter indicativo, devendo ser confirmadas ou não de acordo com a continuidade do processo. Em primeiro lugar, ao nível da SDHU, a habitação começa a se definir em perspectiva de desenvolvimento urbano, esta dimensão amplia o tratamento do problema, contextualizando-se interrelacionadamente aos demais aspectos da questão urbana. Contudo e, em segundo lugar, a habitação pode ter um tratamento público diluído, quando se verifica que a SHDU passam a ser atribuídas as decisões sobre outras questões, também relevantes, especialmente de transportes públicos e uso do solo, isto se evidencia pelas unidades de administração descentralizada vinculadas à Secretaria. Em terceiro lugar, questiona-se sobre a capacidade gerencial e, também decisória, da CDHU de dar conta, simultaneamente, da programação habitacional, da promoção de unidades escolares e da promoção de edifícios públicos, viadutos e obras de arte.

De maneira geral, contudo, as alterações provocadas são o esforço de consolidar administrativamente a intenção política do governo do estado de atuação setor, buscando os caminhos para uma política específica para São Paulo.

ORGANOGRAMA

Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano - Organograma Atual



4. PROGRAMAS HABITACIONAIS.

As propostas de solução ao problema habitacional no Estado de São Paulo para os anos 80 tem privilegiado, prioritariamente, programas habitacionais caracterizados pela implantação de conjuntos habitacionais, identificados principalmente pela construção de unidades acabadas, pela adoção de diferentes processos construtivos e servidos pelas redes básicas de infraestrutura urbana. Secundariamente promoveu-se, também, a implantação de conjuntos de casas-embrião e lotes urbanizados.

Para o período considerado, os programas habitacionais que tiveram continuidade foram:

- Programa Municipal de Habitação - PMH, proposto para o interior do Estado;
- Programa Habitacional para a Região Metropolitana de São Paulo - SH1;
- Programa Habitacional para o Interior - SH2.

Ao lado destes programas identificou-se, também, o Programa Habitacional para a Região Metropolitana de São Paulo - SH3, que atravessou as fases de estudo e dimensionamento da intervenção, tendo sido, contudo, interrompido. Ao final de março/90, o Governador do estado assinou convênio para novo programa de construção de conjuntos habitacionais, também denominado SH3, para atendimento prioritário do interior do estado.

Nova proposta de solução ao problema foi apresentada a partir do segundo semestre de 1988, caracterizada pela denominação de Pólos Habitacionais. Sua implantação encontra-se em fase inicial, destinando-se à região denominada por macro-metrópole. Esta intervenção reveste-se de características distintas em relação aos programas de conjuntos habitacionais, para a qual destina-se, a seguir, um item específico.

Neste período foram identificados, também, vários outros programas que objetivam alternativas de intervenção e apoios complementares aos programas habitacionais. Conformando linhas de atuação diferenciadas - de estudo, pesquisa, intervenção alternativa, experiências-piloto - pretendia-se a ação mais global do governo estadual no setor. Estes programas caracterizam-se, principalmente por:

- propostas de intervenção de reduzida escala (projetos-piloto), como, entre outros, a intervenção em cortiços e habitação de aluguel de interesse social;

- investigação tecnológica de novos procedimentos técnicos, introdução de novas tipologias e processos construtivos alternativos e novas formas de gestão dos empreendimentos;
- urbanização e melhoria de favelas.

Contudo, estes programas não avançaram além da fase de estudos e algumas experiências-piloto. Assim, têm sido, em sua grande maioria, interrompidos ou suspensos a partir do início de 1989. A exceção a este conjunto é a intervenção levada a cabo, no ano de 1989, de um programa de melhorias em 27 favelas localizadas no município de São Paulo.

Distribuídos ao longo dos anos compreendidos pelo período em análise, pode-se, de maneira simplificada, apontar as predominâncias da atuação governamental da maneira que se segue:

- 1983/86 - intervenção no interior do estado - Programa Municipal de Habitação - PMH;
- 1986 - início da intervenção na Região Metropolitana de São Paulo;
- 1987/88 - intervenção simultânea no interior e na área metropolitana: SH1 e SH2, com prioridade política inicial para a Grande São Paulo;
- estudo de proposta de alternativas de intervenção;
- estudo de propostas de apoios complementares aos programas habitacionais;
- 1989 - intervenção no interior do estado: SH2;
- 1990 - confirmada a tendência atual, identifica-se a prioridade da intervenção no interior do Estado: SH3.

Os itens a seguir desenvolvidos procuram dar conta da descrição dos programas desenvolvidos que produziram algum tipo de impacto sobre as condições existentes no setor (PMH, SH1, SH2, e melhoria de favelas) e daqueles que, no momento, apresentam viabilidade de implantação (SH3 e Pólos Habitacionais).

4.1. Programas de Conjuntos Habitacionais.

4.1.1. Programa Municipal de Habitação – PMH.

A recuperação do processo enfrentado pelo Programa Municipal de Habitação, para efeitos de sua avaliação, implica em retomá-lo desde o estabelecimento dos objetivos e alcance

pretendido até a fase em que se encontra no momento, de conclusão das últimas unidades. A consideração desta recuperação supõe, também, a sua inserção no contexto do dois governos pelos quais a execução do PMH desenvolveu-se.

Objetivos do Programa:

O PMH, iniciado em 1984, teve sua concepção e sua ação estruturada em torno do objetivo político e social de atendimento à população de baixa renda de até 3 salários mínimos de renda familiar.

A partir deste objetivo, dois vetores orientaram a ação pública na definição do PMH. De um lado, as diretrizes básicas do governo, de "descentralização e participação". A descentralização seria alcançada pela atribuição de papel fundamental às prefeituras municipais na tomada das decisões e na gestão dos recursos. A participação significava o envolvimento efetivo da comunidade no acompanhamento do processo e execução do programa de outro lado, a necessidade de superação de obstáculos econômico-financeiros que possibilitassem a consecução do objetivo estabelecido. O reconhecimento da impossibilidade de atendimento desta camada da população através dos planos convencionais existentes (sistema BNH) e a grave situação financeira em que se encontrava o Tesouro Estadual, inviabilizando uma política de subsídios diretos, conduziram à busca de propostas alternativas.

Segundo técnicos da CDHU, por estas razões, em parte circunstanciais (situação econômico-financeira) e em parte político-ideológicas (diretrizes gerais de governo) escolheu-se o mutirão como a alternativa viável, naquele momento, para oferecer habitações mais baratas, acessíveis à população de baixa renda.

Alternativa encontrada, estruturou-se em um esquema de subsídios indiretos, pelo qual o poder público (estado ou município) fazia a doação do terreno e a urbanização do conjunto e a população mutuária executava as obras. Ao beneficiário, comprador da unidade habitacional, competia o pagamento de prestações referentes ao financiamento do material de construção. Segundo documentos, o valor do terreno e não da mão-de-obra, a assistência técnica prestada pela CDHU e os serviços prestados pela prefeitura não incidiam no custo da prestação.

O valor das prestações não poderia comprometer mais do que 20% de um salário mínimo e os prazos de financiamento variam entre 10 e 20 anos. "Assim, quando a renda permitir,

aqueles que quiserem pagar em menor prazo (10 anos), pagarão prestações maiores (até 20% de um salário mínimo), Aqueles que quiserem prazos maiores (até 20 anos) pagarão prestações menores (10% de um salário mínimo)" ¹⁰. O reajuste do valor das prestações seria efetuado segundo os mesmos índices de reajuste salarial das categorias profissionais dos beneficiários, sempre no segundo mês após o reajuste e de acordo com a sua periodicidade. O valor para financiamento seria de 150 OTNS referido exclusivamente à material de construção, sendo os demais investimentos efetuados a fundo perdido para o mutuário final.

Operacionalização do Programa:

O processo de execução do PMH seria, portanto, o resultado da ação conjunta do governo estadual, governos municipais, população e indústria privada de construção. Ao governo do Estado competia a alocação dos recursos financeiros para a compra do material de construção, a prestação de supervisão técnica e serviços administrativos, o desenvolvimento de programa de preparação e mobilização das famílias beneficiadas e a formulação do processo de financiamento e comercialização das unidades habitacionais. Às prefeituras municipais caberia a doação do terreno urbanizado, a prestação de assistência técnica, a instalação de canteiros de obras, o fornecimento de equipamentos e ferramentas necessárias e a efetivação da compra de material de construção. À população, com a orientação da prefeitura e CDHU, caberia participar na construção das casas, na organização do processo de construção e na escolha do projeto habitacional, assim como lhe competia assumir o pagamento das prestações. O envolvimento da indústria da construção ocorreria pela venda dos materiais de construção e pela urbanização dos terrenos.

A articulação estabelecida entre os órgãos do poder público estadual e municipal formalizar-se-ia após a aceitação, pela CDHU, do terreno indicado pela prefeitura e após a aprovação pela Câmara Municipal, de lei de autorização e de doação do terreno à CDHU. A formalização procedida compreenderia a assinatura de um convênio entre estes órgãos, instrumento básico ao repasse de recursos para a compra de material para prefeitura. O repasse residia na liberação de três parcelas: 50% já no ato de assinatura do convênio, 25%, 30 dias após, quando da apresentação do cronograma físico e financeiro pela

¹⁰ CDH, Programa Municipal de Habitação, pág. 12.

prefeitura e os restantes 25%, após novos 30 dias, por ocasião da entrega dos comprovantes dos gastos dos recursos já liberados.¹¹

Recursos:

Os recursos do PMH foram oriundos do orçamento estadual, através da Secretaria da Habitação. A CDHU, cumprindo o papel de agente operacional, tinha responsabilidade das atividades técnicas e de apoio comunitário e o repasse de recursos, mediante convênio, às prefeituras municipais, responsáveis pelo gerenciamento das obras.

Segundo depoimentos prestados houve problemas decorrentes de falta de recursos para a implantação do programa, devido especialmente à situação atípica vivida pelo país na vivência do Plano Cruzado e, em alguns casos, da incapacidade de gerenciamento dos recursos pelas prefeituras Municipais que os receberam conforme o instrumento de repasse utilizado (o convênio) no início do processo.

Os pedidos de suplementação de recursos iniciaram-se em 1987, portanto na atual gestão estadual e, através da CDHU, a extinta Secretaria da habitação procedeu ao dimensionamento dos serviços executados e faltantes para o cálculo da suplementação, individualizado por prefeitura municipal. A liberação dos recursos estaduais, em "pacote" deu-se em dezembro/87, em sua maioria, e, na medida do necessário, através da suplementação de verbas estaduais.

Resultados:

O balanço dos resultados quantitativos do PMH deve ser efetuado à luz dos parâmetros definidores da política habitacional na gestão 1983/86. Os resultados alcançados, em termos quantitativos, foram modestos, devido, especialmente, a um conjunto de fatores de natureza diversa. Em um primeiro plano, as dificuldades de investimento decorrentes da crise do Sistema Financeiro da Habitação, a situação crítica das finanças públicas estaduais e a não concessão de alta prioridade orçamentária à questão habitacional (que ficou evidenciado nas considerações contidas no item sobre a agenda governamental). Em outro plano, situa-se a ênfase na prioridade de governo à descentralização e participação, a qual tornou relativamente secundária as quantidades e privilegiou o processo de mutirão, com a

¹¹ CDH, Programa Municipal de Habitação, pag, 30

valorização da participação da comunidade e do poder público local. E, por último, o próprio caráter inovador do empreendimento, seja no âmbito da atuação do governo estadual, seja na escala de abrangência do próprio estado de São Paulo.

Na tabela 4 relacionam-se os totais de unidades habitacionais, indicando um total de 6397 unidades do PMH, executadas no período de 1984/90. A situação, em dezembro/89, indicava sua execução, faltando a conclusão de 36% das obras das últimas 1082 unidades. Verifica-se, também, que 560 unidades foram concluídas na gestão 1983/86.

Segundo dados coletados pelo NEPP em outro estudo¹², referido à gestão 1983/86, as 1560 unidades concluídas correspondiam a 26% do total de 5900 unidades previstas por este governo. Estes dados apontam também que, em outubro/86, do total previsto, 3916 unidades encontravam-se em obras, 553 em projeto e somente 313 consistiam em obras não iniciadas.

4.1.2. O Programa Habitacional para a Região Metropolitana de São Paulo - SH1.

O Programa Habitacional para a Região Metropolitana de São Paulo iniciou-se na gestão 1983/86, quando foi efetuado o do pedido de concessão de crédito para a compra de terrenos e materiais de construção e iniciado o processo de desapropriação para Águia de Haia. Retomado pela atual gestão, encontra-se, hoje, em fase de execução de obras.

Enquanto definição de objetivos, prende-se às grandes diretrizes formuladas para a política habitacional, isto é, o atendimento aos segmentos menos privilegiados da sociedade. Enquanto operacionalização e implantação do programa, reveste-se de características mais simplificadas comparativamente ao PMH, decorrentes da centralização de seu processo na CDHU, nomeada como agente promotor e financeiro dos empreendimentos e da opção pela empreitada global, mediante contrato com construtoras, ressaltando-se somente a articulação com movimentos sociais.

¹² NEPP/UNICAMP, Padrão de Intervenção Social do Governo do Estado de São Paulo: 1983/86, fev/1987.

Tabela 4

Empreendimentos Habitacionais da CDHU de março/1987 a dezembro/1989.

Região Administrativa	Nº de unidades programadas				Nº de unidades programadas recursos revistos				Nº de unidades entregues ou concluídas				Nº de unidades em obras (% da obra concluída)						
	PMH	SH-1	SH-2	Total	PMH	SH-1	SH-2	Total	PMH	SH-1	SH-2	Total	PMH	%	SH-1	%	SH-2	%	Total
Registro	75		100	175	75		50	125	68		50	118	7	27					7
Santos			336	336			336	336									336	25	336
S,J, Campos	454		1.512	1.966	304		1.165	1.469	269		96	365	35	50			1.069	24	1.104
Sorocaba	550		3.619	4.169	550		2.428	2.978	439			439	111	51			2.428	26	2.539
Campinas	329		6.037	6.366	329		5.701	6.030	236		165	401	93	52			5.536	51	5.629
Rib, Preto	595		4.064	4.659	586		3.696	4.282	525		170	695	61	98			3.526	42	3.587
Bauru	593		2.032	2.625	593		1.845	2.438	389			389	204	48			1.845	44	2.049
S,J,R, Preto	761		3.570	4.331	741		3.520	4.261	700		949	1649	41	72			2.571	74	2.612
Araçatuba	209		1.121	1.330	209		1.121	1.330	63		40	103	146	91			1.081	40	1.227
Pres, Prud,	570		1.853	2.423	570		1.058	1.628	476		123	599	94	77			935	31	1.029
Marília	666		2.071	2.737	666		2.007	2.673	376		375	751	290	50			1.632	50	1.922
G,S,Paulo	35	20.034		20.069	35	9.919		9.954		7.763		7.763	35	86	2.156	70			2.191
Total	4.837	20.034	26.315	51186	4.658	9.919	22.927	37.504	3.541	7.763	1.968	13.272	1.117	64	2.156	70	20.959	44	24.232

Até março/87 foram entregues 1560 Uns, Total de Unidades programadas no PMH resulta 1560 + 4837 + 6397 unidades.

Fonte: SHDU/CDHU, 5/12/89,
Fonte: NEPP/UNICAMP, 1998.

Seleção dos Beneficiários:

O processo de seleção de beneficiários as conjuntos habitacionais do SH1 - procedeu-se em estreita relação com os movimentos sociais existentes na área metropolitana, especialmente com aqueles localizadas na zona leste da capital, conforme relatado no item 2.1.3.

Operacionalização do Programa:

Dada a escala do empreendimento - em conjuntos habitacionais de grande porte (superiores a 300 unidades habitacionais por conjunto) e as diretrizes da política proposta para 1987, o processo construtivo adotado residiu na empreitada global, pela contratação de construtoras privadas, com a fiscalização e supervisão das obras pela CDHU.

Recursos:

A proposta original para execução dos empreendimentos do SH1 era a da utilização de recursos em parte provenientes da CEF e em parte do Tesouro Estadual, destinados a:

- recursos do governo estadual - para a compra de terrenos, urbanização e infraestrutura (água, energia elétrica, arruamento, esgoto, guias e sarjetas, etc) e para, assim que regulamentado, a promoção de desconto ou bonificação no valor das prestações;
- recursos do governo federal, através da CEF - para a construção das edificações (financiamento do material de construção e pagamento das empreiteiras). Constavam também recursos provenientes do Ministério de Desenvolvimento Urbano¹³.

As dificuldades de articulação com o governo federal, decorrentes das alterações procedidas na política pela CEF, conduziram a utilização sempre crescente dos recursos estaduais na execução da SH1. A mecânica financeira adotada, depois da superação dos impasses ocorridos no ano de 1988, tem consistido na concessão de créditos suplementares com recursos do Tesouro Estadual.

¹³ CDH, Manual de Orientação 1; Política Pública de Habitação Popular.

Observa-se, porém, pela leitura da tabela 4 que, de um total de 20034 unidades habitacionais programadas para o SH1, somente 49,5% contavam em 1989 com previsão de recursos.

O aspecto a ser salientado refere-se, novamente, à política de bonificações, tratada no item 2.1.2. Segundo informações obtidas na CDHU, 7000 famílias são, hoje, beneficiárias desta política, correspondendo a 90% do total de unidades entregues pelo programa. Estudos não exclusivos empreendidos pela companhia indicam que a tendência verificada na aplicação do bônus nos primeiros conjuntos (Águia de Haia e A. E. Carvalho) para famílias com renda de até 5 salários mínimos exigiu sua revisão quando de sua aplicação no conjunto Jova Rural, de implantação posterior. Neste conjunto, a população mutuária estendeu-se até a faixa de 13 salários mínimos de referência, definindo-se 13 intervalos de bônus para 13 intervalos de renda. A ampliação dos subsídios às famílias até 13 salários decorreu da constatação do agravamento da discrepância entre custo do imóvel, renda familiar e nível de comprometimento com a prestação.

Resultados:

O exame da tabela 4 aponta para um total de 7.763 unidades habitacionais entregues e concluídas até dezembro/89. A estas unidades, somam-se 2.156 unidades em obras, perfazendo-se novo total de 9919 unidades, referentes a 49,5% do total de unidades programadas para o SH1. Quando, contudo, cotejado com o total de 48 mil unidades habitacionais estabelecido para programas na Grande São Paulo, conforme contratos de abertura de crédito com a CEF firmados em 1987 (item 2.1.1.), constata-se que somente 20% de tal meta foi, até o momento, alcançada.

4.1.3. programa Habitacional para o Interior - SH2

O Programa Habitacional para o Interior tem seu início estabelecido pela atual gestão governamental como alternativa ao Programa Municipal de Habitação, para atender à demanda dos setores desprivilegiados do interior do estado. A sua concepção inicial prendeu-se, como o programa SH1, à necessidade de alcançar níveis satisfatórios de solução ao problema do déficit habitacional. Nesta perspectiva foram estabelecidas metas ambiciosas a serem atingidas, que esbarram, entre outras, nas dificuldades de captação de

recursos à sua consecução. No entanto, o programa, redimensionado, foi iniciado, contornando-se temporariamente estas dificuldades.

Diretrizes Operacionais:

Alcançar a diretriz geral de redução do déficit habitacional no interior do estado, dentro do SH2, pressupõe o atendimento das seguintes diretrizes operacionais:

- desenvolver estreita cooperação entre o governo do estado e as prefeituras municipais, quer no processo de definição das metas do plano e modalidades de operação, quer no processo de execução das obras;
- desenvolver indicadores municipais a nível municipal, necessários à formulação de estratégias, planos e metas anuais;
- estabelecer modalidades operacionais que agilizem o plano;
- definir a competência dos agentes envolvidos;
- definir parâmetros técnicos para os projetos, de acordo com cada modalidade, estabelecendo os custos de referência;
- definir o fluxo de procedimento¹⁴.

Implantação do programa

A proposta idealizada para a implantação do SH2 implicava, originalmente, na atuação conjunta dos governos federal (através da C.E.F.), estadual (extinta Secretaria da Habitação e CDH), municipal (prefeituras) e setor privado (empreiteiras e indústria de material de construção e de urbanização). Ao governo estadual, através da antiga Secretaria da Habitação, competia a gerência do programa, a definição sobre a localização das intervenções e sobre o número de unidades e o estabelecimento de normas e, através da CDHU, a gerência de sua operacionalização, cumprindo funções de agente técnico, financeiro e, também, promotor dos empreendimentos. O desenvolvimento e operacionalização das demais atividades necessárias seriam atribuição das prefeituras municipais que atuariam como agentes promotores, cadastrando a população beneficiária, provendo o terreno, administrando os recursos, assumindo a responsabilidade pela

¹⁴ SH/CDH, Programa Habitacional do Interior.

contratação da obra e desenvolvendo o acompanhamento técnico de sua execução. Ao setor privado competiria, através de contrato com empreiteiras, a execução das obras nos conjuntos habitacionais e através de venda, o fornecimento do material de construção.

Para viabilizar a implantação do programa, foi constituído, em janeiro/88, na CDH, um grupo de trabalho (GT - SH2), através do qual estabeleceu-se o fluxo de atividades com as prefeituras municipais. O importante a assinalar é a concepção de trabalho que orientou a constituição do GT - SH2 intentava romper a estrutura departamental da companhia, substituindo-a, no caso da coordenação deste programa, por uma estrutura horizontalizada caracterizada por equipe multidisciplinar. A multidisciplinaridade do grupo de trabalho era referida aos campos jurídico, de desenvolvimento social, projetos, diligenciamento e terras, o que possibilitava o cumprimento da competência que lhe foi atribuída, qual seja, de receber e orientar técnica e juridicamente as prefeituras municipais; em suma, cuidar da documentação necessária à obtenção de financiamento, junto à CEF e para a execução das obras. Posteriormente, com a formalização através da assinatura de contratos, no caso de empreendimentos que se utilizassem do mutirão, o GT - SH2 teria também atribuições no campo social. Observa-se, porém, que este grupo não constitui uma unidade autônoma e auto-suficiente em relação às demais áreas da CDHU, fazendo delas uso em aspectos específicos, em determinados campos de experiência acumulada de CDHU.

Às prefeituras municipais competiria tomar as providências necessárias à execução do programa e, para tanto, estabeleceu-se um fluxo de trabalho com o GT - SH2, o qual obedeceria determinados pontos, Inicialmente, as prefeituras apresentariam as áreas disponíveis para conjuntos habitacionais ao grupo de trabalho, o qual procederia à vistoria, para examinar a adequação dos terrenos à sua implantação. Aprovada(s) a(s) área(s) indicada(s), seria solicitado, às prefeituras, a documentação jurídica, especialmente quanto ao terreno e técnica, que consistiria no projeto do conjunto habitacional. Para desenvolvimento dos projetos, as prefeituras contariam com o fornecimento de projetos padrão, elaborados pela CDHU. Simultaneamente, deveriam ser providenciados os documentos necessários, definidos pelos termos do contrato a ser firmado posteriormente, Em seguida, a prefeitura municipal doaria o terreno à CDHU. Alcança-se, então, a última etapa deste processo, que é a assinatura de contrato entre a prefeitura municipal e a CDHU, cujos termos estabeleceriam prazos e desembolso dos recursos. Posteriormente, quando havia a possibilidade de obtenção de recursos federais, pretender-se-ia a assinatura de contratos entre a CDHU e a CEF, para financiamento dos empreendimentos, fato que

acabou por não ocorrer, em decorrência das resoluções aprovadas pela Caixa (tratados no item 2.1.1.).

As prefeituras municipais determinariam o modo de produção (empreiteira ou mutirão/auto-construção), contrariam a obra e, com a assinatura do contrato, assumiriam integral responsabilidade pela execução de empreendimento.

O GT - SH2 articula-se, também, especificamente, com a CDHU, no caso dos empreendimentos do programa SH2 desenvolvidos em esquema de empreitada global, Trata-se dos casos em que a Prefeitura Municipal não manifesta interesse em se constituir agente promotor do empreendimento e faz a opção pela empreitada global através da CDHU. Nesses casos, o papel desempenhado pela Companhia é equivalente àquele das prefeituras relatando nos parágrafos anteriores, como se fosse uma prefeitura sob gerência do Grupo de Trabalho. À CDHU compete a licitação das obras.

É preciso salientar que fica a critério de cada prefeitura municipal a escolha de tipo de unidade a ser ofertada e do processo de construção. Quanto à unidade, os prefeitos municipais não manifestaram interesse pelo lote urbanizado, fazendo à opção por unidades habitacionais acabadas. O processo de construção resume-se na administração direta pela execução das obras desenvolvidas por empreiteiras dentro do esquema tradicional de contratação ou pela auto-construção. A auto-construção tem sido, de um modo geral, a alternativa escolhida naqueles municípios onde o PMH apresentou resultados positivos e pode ocorrer sob a forma coletiva ou individualizada, também a critério do poder municipal. Dada formalização do empreendimento sob a forma de contrato, o processo coletivo que, na verdade, é o mutirão - é administrativamente preferível ao nível do controle de uma única obra, o que não ocorre no caso da auto-construção individualizada.

A unidade habitacional ofertada pelo SH2 aproxima-se ao produto do PMH, constituindo-se de casas e lotes, compatíveis à ampliação futura de aproximadamente 200 m², com 35 m² de área construída, com possibilidades de expansão pela própria planta da unidade previamente aprovada. A tecnologia para construção adotada é convencional, com algumas racionalizações de construção, mesmo assim a partir de elementos convencionais.

Ao nível da implantação do programa, o último aspecto considerado diz respeito ao desenvolvimento do processo que conduz à seleção dos beneficiários. Este processo foi estruturado em três fases, sendo que a primeira - cadastramento, é realizada ao nível local, pelas prefeituras municipais, de acordo com o Manual de Cadastramento para programas

Habitacionais, elaborado pela Superintendência de Desenvolvimento Social do CDHU. Os critérios básicos indicam que a população cadastrada deverá ser residente em área de risco (favelas, cortiços e áreas de sub-habitação), não possuir imóveis e dispor de renda familiar mensal igual ou inferior a cinco salários mínimos. O Manual orienta, também, para o cadastramento de um número três vezes superior às unidades conveniadas. Salienta-se, contudo, que existem alguns casos em que esses critérios não foram seguidos, formando-se um grupo alvo a partir de critérios políticos do prefeito municipal.

As fases seguintes - seleção e classificação dos beneficiárias - eram de responsabilidade da CDHU e desenvolvidas pelos setores responsáveis da empresa, após o recebimento dos cadastros encaminhados pelas prefeituras ao GT-SH2. A seleção dos beneficiários é realizada pela adoção dos seguintes critérios: as condições de habilidade, medidas segundo as variáveis disponíveis, comerciais, pelo cruzamento da renda familiar mínima e a e o valor de investimento por unidade habitacional, critério de exclusão do indivíduo que mora sozinho, critério de exclusão decorrente do mau preenchimento do questionário, depois de retornos para correção; critério de exclusão, na maioria dos convênios, pela posse de propriedade no município, critério de inclusão, conforme a necessidade do empreendimento, pela propriedade de terreno no município. As variáveis classificatórias consideradas na perspectiva de progressividade e em situações de desempate eram: condições de moradia (definidas em 50 combinações); menor renda familiar; menor renda "per capita" , e maior número de pessoas na família.

Recursos:

A questão dos recursos ao programa SH2 é idêntica àquela apresentada acima, referida ao SH1, onde, também, verificou-se a crescente inversão de recursos do Tesouro Estadual (ver item 2.1.1.), sistematicamente alocados através de créditos suplementares.

O comprometimento de recursos previstos à execução do programa, ao final de 1989, correspondia a 87% das 26,315 unidades habitacionais programadas (ver Tabela 4).

Resultados:

Apesar da previsão de recursos para a quase totalidade das unidades habitacionais programadas para o SH2 (conforme tabela 4), o número de unidades habitacionais

concluídas é, ainda, bastante reduzido, correspondendo a 1.082 unidades em 3 anos de Governo. Para as obras em andamento, referentes a 20.959 unidades habitacionais, 44% de sua execução foi concluída.

4.1.4. SH3

Dada a coincidência temporal entre a elaboração deste diagnóstico e o lançamento do programa SH3, procedemos ao levantamento possível de informações que procurassem dar conta da dimensão deste programa.

Em primeiro lugar, o programa é proposto para 123 municípios, localizados prioritariamente no interior do estado, correspondendo a 144 empreendimentos e 22.096 novas unidades habitacionais. Distribuídos pelas regiões administrativas do estado o quadro da intervenção proposta é o que se segue:

Tabela 5

Número de Unidades Habitacionais previstas, por região administrativa, Março/90

Região Administrativa	Nº de U.H. Previstas	%
Araçatuba	1.116	5,05
Bauru	1049	4,75
Campinas	5.211	23,58
Grande São Paulo	704	3,19
Marília	2.541	11,50
Presidente Prudente	1.044	4,72
Ribeirão Preto	4.300	19,46
Sã José dos Campos	827	3,74
São José do Rio Preto	2.956	13,38
Santos	264	1,19
Sorocaba	2.084	9,43
Total	22.096	100,00

Fonte: CDHU, 29/3/90

Fonte: NEPP/UNICAMP, 1998.

A execução dos empreendimentos é prevista para 1990, último anos da atual gestão governamental. Para tanto, decisões de operacionalização foram tomadas, alterando-se a mecânica da implantação adotada para o SH2 que, então, apoiava-se integralmente na celebração de contratos com cada prefeitura municipal conveniada, que assumia a responsabilidade pela administração da execução do empreendimento. Segundo informações coletadas junto à CDHU, a implantação do SH3 estará centralizada nesta

companhia, a quem competirá o desenvolvimento dos projetos, a licitação das obras e seu posterior acompanhamento.

A justificativa desta decisão prende-se à necessidade de agilização na execução do programa, para que seja compatível ao tempo político disponível. Às prefeituras municipais caberá, de forma semelhante aos empreendimentos anteriores, cumprir os procedimentos de obtenção de terrenos e sua posterior doação à CDHU. A seleção da clientela mutuária será, também, desenvolvida localmente, para o que procede-se ao treinamento dos técnicos municipais pelos técnicos da CDHU.

A origem dos recursos corresponde ao 1% de acréscimo da alíquota do ICMS, suficientes, pelo menos, para se dar início à implantação do programa. Segundo informações colhidas, encontram-se em andamento os estudos entre a CDHU e a Caixa Econômica Estadual para a definição dos procedimentos de liberação desses recursos.

No presente momento (abril/90) o programa encontra-se em fase de elaboração dos projetos, prevendo-se para o mês de maio, a licitação das obras para todos os empreendimentos com terreno doado, o que corresponde a 70% dos municípios integrantes do programa. Em 2 meses pretende-se o início das obras.

4.2. Programa Piloto de Melhoria de Favelas no Município de São Paulo.

Trata-se de um programa desenvolvido e concluído no ano de 1989, no município de São Paulo, cujos objetivos consistiram na melhoria de condições de habitabilidade de 27 favelas localizadas na zona leste. A escolha das favelas priorizou áreas consideradas de risco e que exigissem desadensamento.

A execução do programa caracterizou-se por obras de infraestrutura urbana, definidas por:

- alargamento e regularização de vias em acesso;
- execução da rede primária de esgoto sanitário;
- execução de canais de drenagem superficial;
- desobstrução e proteção de taludes de córregos.

Estes serviços foram realizados em 24 das 27 favelas objeto do programa.

Para os barracos cuja localização ou condições apresentaram situação de risco procedeu-se à sua remoção. Esta remoção compreendeu 1400 barracos, sendo que as famílias foram transferidas para o conjunto habitacional Jardim São Carlos, construído pela CDHU, dentro do programa SH1.

4.3. Pólos Habitacionais (15).

O início dos estudos referentes à viabilidade de implantação de pólos habitacionais datam do segundo semestre de 1988. Neste ano, algumas providências legais também foram tomadas; porém, este programa, mereceu prioridade dentre os programas habitacionais estaduais no ano de 1989.

Sua característica geral identifica-se enquanto investimento em larga escala e sua especificidade pode ser definida por três aspectos básicos, quais sejam:

a) implantação de cidades novas ou cidades- satélite,

Este aspecto distingue os pólos habitacionais das soluções de tipo conjunto habitacional de grande porte, sob dois ângulos: quanto à composição da população por faixas de renda diferenciadas e quanto ao equilíbrio entre as diversas atividades da vida urbana. Pretende-se, dessa forma, a promoção do assentamento urbano de maneira organizada, minimizando os efeitos negativos do crescimento urbano desordenado, não planejado, especialmente das áreas periféricas.

b) associações do investimento público ao privado.

Este aspecto fundamental à viabilidade deste empreendimento, pressupõe a concentração de investimentos públicos e privados no setor habitacional, de modo a promover economias de escala, integração entre o setor público e a iniciativa privada, maximização da capacidade gerencial do Estado, além da dimensão, já apontada, da promoção da intervenção urbana com caráter planejado.

c) cobertura espacial.

Em primeiro plano, situa-se a determinação da escala macro de cobertura do programa. De uma intenção inicial de atuação na região metropolitana, passou-se para a proposta atual de

implantação dos pólos habitacionais integrados ao processo de desenvolvimento dos principais eixos industriais a partir do município de São Paulo.

Segundo critérios de tendência de crescimento e desenvolvimento dos vetores dentro da macro-metrópole paulista, foram definidos os seguintes eixos, caracterizados como áreas de estudo para implantação potencial dos pólos:

- Eixo nordeste:

- 1) compreendido dentro da região metropolitana e caracterizado pelos municípios de Guarulhos e Arujá;
- 2) porção externa à região metropolitana, caracterizada pelo trecho entre os municípios de Guararema e São José dos Campos;

- Eixo leste:

- referente aos subdistritos de São Miguel Paulista, Itaquera, Guaianazes e São Mateus no Município de São Paulo;
- parcelas dos municípios de Ferraz de Vasconcelos, Suzano, Poá e Riberão Pires abrangidas pela bacia hidrográfica do rio Guaió;

- Eixo norte/nordeste:

- ligado ao eixo ferroviário e complexo rodoviário Anhanguera-Bandeirantes;

- Eixo oeste:

- compreendido pelos municípios de Barueri, Osasco, Carapicuíba, Jandira e Itapevi,

Dentro destes eixos e segundo o estudo já citado, a seleção de áreas para a implantação dos pólos deveria adequar-se às condições físicas propícias à urbanização.

Foram selecionadas glebas de terras, as quais, em 23 de setembro de 1988, foram decretadas de utilidade pública para fins de desapropriação, São as seguintes:

DEC nº. 28935 - Localização: municípios de Itaquaquecetuba e Arujá.

- Área: 4 209 231 m².

DEC nº. 28936 - Localização: municípios de São José dos Campos e Caçapava

- Área: 13 430 869 m².

DEC nº. 28937 - Localização: município de Campinas

- Área: 549 889 alqueires.

DEC nº. 28938 - Localização: municípios de São Paulo e Ferraz de Vasconcelos

- Área: 1 346 362 m², distribuídos em glebas.

DEC nº. 28939 - Localização: município de Itapevi

- Área: 5 611 630 m².

DEC nº. 28940 - Localização: município de Sorocaba

- Área: 1 137, 646 alqueires.

A estas glebas, de propriedade particular, são acrescentadas glebas nos municípios de Franco da Rocha e Sumaré, de propriedade, respectivamente, da Secretaria da Saúde e FEPASA.

As propostas de implantação dos polos habitacionais de itapevi e Sumaré, com a previsão de 3.500 e 6.000 unidades habitacionais, respectivamente, encontram-se em fase de licitação para o projeto e obras. O empreendimento em São José dos Campos encontra-se em negociações com o governo italiano, para o que são necessários os acordos formais entre este governo e o brasileiro, a nível de suas unidades centrais.

As perspectivas de execução propriamente dita do programa não são, contudo, visualizadas, Isto se deve a dois fatores: o primeiro, decorrente do fato de não haver, ainda, alocação de recursos, nem mesmo definição de fontes prováveis de recursos, o segundo, de ordem político- administrativo, devido à mudança recente do quadro dirigente da CDHU e suas repercussões na redefinição das diretrizes da política habitacional.

5. Alternativas aos Estrangulamentos Financeiros.

Como já observado anteriormente, o centralismo fiscal adotado no pós-64 e o modelo BNH implicaram forte dependência financeira dos estados da federação para realização de programas habitacionais e urbanos. Além disso, embora na década de 80, no estado de São Paulo, tenha ocorrido a emergência de uma política habitacional com formulação e implementação de nível estadual, o exame da atuação governamental no setor revela que a consolidação daquela iniciativa tem enfrentado fortes obstáculos de natureza financeira. Com efeito, como já apontado, a questão habitacional tem crescentemente sido objeto de dotações do Tesouro Estadual; contudo, a magnitude do problema no estado e a consolidação de uma política habitacional de recorte estadual supunham a adoção de instrumentos compatíveis de obtenção de recursos.

Fator decisivo foram as resoluções nº. 1.464, de 26/02/88 e nº. 1469, de 21/03/88, que limitaram aos saldos existentes em 31/12/87, corrigidos mensalmente pela variação da OTN,

os empréstimos, adiantamentos e repasses realizados pelas instituições financeiras federais em favor dos órgãos estaduais e municipais. Tal decisão implicou um corte de cerca de 90% dos recursos federais destinados a programas habitacionais em todo o país. Dada a dependência da indústria de construção civil dos recursos estatais, tal corte não teria impacto apenas sobre o financiamento à produção habitacional para a baixa renda, mas veio somar-se às dificuldades financeiras do setor, determinando sua virtual paralisação. Neste contexto, impunha-se a adoção de medidas de suporte financeiro à construção residencial.

A lei nº. 6.556, aprovada pela Assembléia Legislativa em 30 de novembro de 1989, foi uma das iniciativas do governo estadual no sentido de buscar uma solução a este problema. Por esta lei, a alíquota do ICMS será aumentada - até 31/12/90 - em 1%, de 17% para 18%. Esta diferença será destinada exclusivamente ao financiamento de programas habitacionais destinados à população de renda inferior a 5 salários mínimos. Geridos financeiramente pela Caixa Econômica Estadual do Estado de São Paulo, os programas viabilizados por tais recursos serão implementados pela CDHU. Sabe-se, contudo, que sua capacidade de financiamento é pequena frente à dimensão do déficit habitacional. Nesse sentido, a possibilidade destes recursos representarem uma alternativa real aos problemas de financiamento habitacional do estado é bastante discutível.

De outro lado, a instituição do Fundo de Financiamento para o Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo viria acrescentar-se ao esforço de obtenção de recursos para a atividade de construção residencial. A criação do fundo foi aprovada pela Assembléia Legislativa em 22/02/90 e promulgada pelo Governador do Estado em 14/03/90, sob a lei 6.756. Sob a gestão financeira da CEESP e gestão técnica da CDHU, o fundo destina-se a viabilizar o acesso à habitação e serviços urbanos à população de diferentes níveis de renda. Isto significa que este instrumento financeiro deve tornar-se um mecanismo de fomento a projetos de assentamento humano.

O Fundo contará com recursos de diversas fontes, que conforme a lei de sua criação, em seu artigo 6º. serão:

I - dotações orçamentárias que lhe forem atribuídas;

II - contribuições e doações de pessoas jurídicas de direito público e privado;

III - contribuições e doações de organismos internacionais;

IV - recursos financeiros obtidos mediante a colocação de quotas ou certificados de participação;

V - imóveis ou bens de prioridade da Administração Centralizada ou Descentralizada estadual e/ou municipal que lhe venham a ser transferidos para o cumprimento de suas finalidades;

VI - terrenos de propriedade privada, de pessoas físicas ou jurídicas, que lhe venham a ser transferidos para desenvolvimento de projetos de assentamento humano;

VII - recursos financeiros provenientes do orçamento fiscal do Estado e Municípios, destinados à execução de obras de infra-estrutura e equipamentos urbanos e comunitários de sua responsabilidade;

VIII - recursos financeiros provenientes de adquirentes que desejem usar seu depósito do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço como poupança ou parte de pagamento da habitação própria junto ao Fundo;

IX - rendas provenientes da aplicação de seus recursos;

X - e quaisquer outras rendas eventuais".

Estes instrumentos de captação de recursos podem implicar a adoção de mecanismos empresariais de operação para garantir o equilíbrio financeiro do sistema; é por esta razão que se considera questionável que o Fundo venha a atender prioritariamente à população de baixa renda.

O Fundo deverá, portanto, destinar-se à produção residencial, apresentando uma importante novidade em relação ao SFH: o FIDHU manterá a posse e domínio do imóvel produzido até sua quitação total pelo adquirente/investidor.

"Artigo 7º - Os bens que vierem a construir o patrimônio do Fundo serão considerados bens públicos dominicais, nos termos do artigo 66, inciso III do Código Civil Brasileiro, ficando, desde já, autorizado seu uso individual e alienação, dispensada a licitação, desde que para atender os fins precípuos desta lei e praticado o preço de mercado.

1º - Os bens do Fundo permanecerão em seu patrimônio até que seja completado o pagamento de seu preço em quotas, permitindo, no entanto, a habitação dos bens imóveis via comodato, promessa de compra e venda com condição de desfazimento, cessão de uso de que trata o artigo 7º do Decreto Lei Federal 271, de 28 de fevereiro de 1967, regime enfiteútico e ocupação nos moldes previstos no Decreto-Lei Federal 2.398, de 21 de dezembro de 1987;

2º - Em caso de inadimplência no pagamento das prestações e/ou encargos relativos a habitação dos imóveis pertencentes ao Fundo, por qualquer das modalidades aludidas no parágrafo anterior, a caução realizada pelo ocupante do mesmo bem ser-lhe-á devolvida, descontados o valor dos danos eventualmente causados ao imóvel e o montante dos débitos vencidos e não pagos, observada a concomitante entrega do imóvel".

Diferentemente do procedimento de financiamento à aquisição, por meio da emissão de créditos hipotecários adotada pelo BNH, o Fundo cederá o imóvel mediante cessão para uso. Para Ter acesso ao imóvel, o adquirente deverá adiantar uma poupança inicial (de 20% do preço da propriedade) e pagar uma taxa mensal de 0,8% sobre o preço do imóvel. Tais pagamentos funcionarão como caução para o uso do imóvel, ao mesmo tempo que seriam contabilizados como quotas de participação. Quando o número de quotas pagas atingir o valor do imóvel, procede-se à transferência de sua posse e domínio para o adquirente/investidor.

Tal iniciativa encontra-se em processo de regulamentação e pode vir a se constituir em um importante instrumento de fomento à produção habitacional no estado de São Paulo.

6. A Política Face à Demanda Habitacional.

A análise procedida nos itens anteriores procura destacar os esforços de institucionalização de uma política habitacional para o estado de São Paulo nos anos 80. Tais esforços implicaram, dada a progressiva ausência federal no setor, em crescente autonomização a nível estadual. Os indicadores que atestam tal processo são identificados através dos seguintes elementos: criação e implantação de suporte administrativo adequado à política, utilização, como alternativa à escassez dos recursos federais, de recursos orçamentários estaduais e a busca de outras fontes de recursos; criação e implementação de programas de construção de unidades habitacionais, com desenho próprio, destinados à população de baixa renda.

Segundo dados de dezembro/89, verifica-se que, pelos programas PMH, SH1 e SH2, foram entregues à população um total de 14.832 unidades, produzidas no período 1983/89, estando, então, em obras 24.232 unidades habitacionais. Entre unidades concluídas e em obras, tinha-se, ao final de 1989, um total de 39.064 unidades

habitacionais, correspondendo a 76% das unidades programadas (51.156 U.H.). O programa SH3, recentemente lançado, pretende ofertar 22.096 novas habitações, parcialmente viabilizadas com os recursos provenientes do ICMS.

Em síntese, portanto, considerando-se as unidades entregues, as unidades em obras e as unidades previstas pelo SH3 chega-se a um total estimado, para o período 1983/90, de 61.160 habitações populares.

A proporção da intervenção pública no setor face à dimensão do problema habitacional dá a magnitude das necessidades para sua solução. Assim, segundo estimativas realizadas¹⁵, a partir dos dados da PNAD 1987, calcula-se um déficit de interesse prioritário da ordem de 638.791 domicílios que, projetado para o período 1991-2000, eleva-se para 1.162.583 domicílios. Cotejados, portanto, o volume estimado de produção e a demanda por habitações verifica-se a necessidade de uma intervenção mais decidida do governo estadual para sua satisfação.

¹⁵ Estimativas recentes realizadas por Pedro Paulo Martoni Branco, Ricardo Toledo Silva e Altamir Tadeschi apontam para um déficit habitacional de interesse prioritário de 638.791 unidades. Tal déficit foi estimado tomando como base a PNAD 1987. Com base nos dados daquela amostra, os autores recortaram a população do estado que recebe rendimentos de até 1,25 PNS como renda familiar per cápita (907.407 domicílios). Esta população seria o alvo prioritário da ação estatal, dado que seria incapaz de obter uma unidade residencial através do mercado. Contudo, considerando que não necessariamente a totalidade deste universo populacional viveria em condições subnormais, os autores realizaram um segundo corte, com base no critério do congestionamento domiciliar. A partir das tabulações realizadas com este critério, chegaram à cifra acima mencionada de aproximadamente 640.000 unidades, para o ano de 1987. Este seria, portanto, o número de domicílios - sob diferentes tipos - que constituiria o desafio específico da política social de habitação no estado.

BIBLIOGRAFIA

1. Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE, José A. Guillon, "Aspectos do Processo Decisional no Governo Montoro", in Cadernos Fundap, ano 8, nº. 15, abril/88.

AZEVEDO, S. de; ANDRADE, L,A,G, de, Habitação e Poder, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1982.

BOLAFFI, G., "Habitação e Urbanismo: o Problema e o Falso Problema" , Ensaio de Opinião, nº. 2, Editora Inúbia Ltda, Rio de Janeiro, 1975.

BRANCO, Pedro Paulo M., "Habitação Popular e Governo Democrático" in São Paulo em Perspectiva, Fundação SEADE, v, 1, nº. 3, set/dez 1985, pp, 32/37.

CARVALHO, S.N. de, " Um Questionário da Bibliografia Brasileira sobre Políticas Urbanas", Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais, nº . 21, 1986.

CARVALHO, S.N. e COSTA, V., "Problemas da Análise de políticas Públicas: Formulação, Implementação e Avaliação", trabalho apresentado na X Reunião Anual da ANPOCS, GT de Políticas Públicas, Campos de Jordão, 1986.

COBB. R.W. e ELDER, C.D., Participation in American Politics - The Dynamics of Agenda - Building, The Johns Hopkins University Press, USA, 1972.

FECAMP/UNICAMP, Pesquisa em Habitação e Saneamento, Relatório Final - Primeira etapa, 1987.

FIGUEIREDO, M.F. e FIGUEIREDO, A. M. C., "Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica", Análise e Conjuntura, Belo Horizonte, set/dez 1986.

LAMOUNIER, B., "Análise de Políticas Públicas: Quadro Teórico-Metodológico de Referência", s.d.

NEPP/UNICAMP Brasil 1985, Relatório sobre a Situação Social do País, Campinas, UNICAMP, 1987, Vol. 2.

NEPP/UNICAMP Padrão de Intervenção Social do Governo do Estado de São Paulo: 1983/86, fev/1987.

NEPP/UNICAMP Governo do Estado de São Paulo, Área Social: Programas e Atividades; Acompanhamento, Avaliação e Novos Instrumentos de Análise (1987-1988), Campinas, 1988, mimeo.

NEPP/UNICAMP Brasil 1987, Relatório sobre a Situação Social do País, Campinas, UNICAMP, 1989, Vol. 4,

O'DONNELL, Guilherme, "Transição Democrática e Políticas Sociais" in Revista de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, vol. 4, out/dez 1985, pp 9/15.

PRESSMAN, J.L. e WILDAVSKY, Implementatio, University of California Press, Berkeley, 1978.

SACHS, C., Evolution et limites de la Promotion Publique de Logements, Populaires à São Paulo, tese de doutorado, Universidade de Paris XII, 1987.

SCHMIDT, B.V., O Estado e a Política Urbana no Brasil, Editora da Universidade, Porto Alegre, 1983.

VALLADARES, L.P. e FIGUEIREDO, A , "Habitação no Brasil: Uma Introdução à Literatura Recente", Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais, nº. 11, 1981.

2. Documentos técnicos/oficiais

2.1.1. Instrumentos Legais Estabelecidos pelo Governo Federal

- Resolução BACEN nº. 1464, de 26/fevereiro/1988.
- Resolução BACEN nº. 1469, de 21/março/1988.
- Resolução BACEN nº. 1486, de 25/maio/1988.
- Circular Normativa CEF 058/88, de 13/abril/1988.
- Circular Normativa CEF 072/88, de 11/maio/1988.

2.1.2. Documentos Técnicos

- A Resolução BACEN nº. 1469 de 21/março/1988 e os Programas de Habitação de Interesse Social: Uma Preocupação dos Setores Responsáveis pela Produção de Habitação para População de Baixa Renda, s/data.

- SH/CDH, Proposta de Aplicação de uma Política de Bonificação aos Mutuários de Baixa Renda e Avaliação ao Impacto sobre o Tesouro do Estado: política de subsídios, 1988.
- Secretaria da Habitação, Plano Habitacional do Estado de São Paulo (triênio 89/91), primeira minuta para discussão, julho/88.
- SDHU/CDHU, Programa Habitacional do Estado de São Paulo, Programas em Andamento, Plano de Ação 1989/1991, setembro/89.

2.1.3. Discussões Oficiais

- BRANCO, Pedro Paulo M., "Níveis de Governo na Gestão da Política Habitacional".
- BRANCO, A. M., Diga Não à Recessão, julho/87.
- BRANCO, A. M., Habitação e Transporte nas Cidades do Futuro, palestra de abertura no Congresso Cidades do Futuro, São Paulo, agosto/87.
- BRANCO, A.M., Uma Visão do Presente Voltada ao Futuro, prefácio da publicação oficial do Congresso Cidades do Futuro, São paulo, agosto/87.
- BRANCO, A. M., A Recuperação da Economia Brasileira e o Problema Habitacional, palestra proferida no 1º. Encontro Nacional de Secretários da Habitação, junho/87.
- BRANCO, A ,M., A Estratégia Habitacional do Governo Quécia, março/88.
- Fórum Permanente dos Secretários Estaduais da Área de Habitação, Carta de Belo Horizonte, abril/88.
- Plataforma de Governo, 1982.

3.2. Programas Habitacionais.

3.2.1. Programa Municipal de Habitação – PMH.

- CDH, Cartilha.
- CDH - Superintendência de Desenvolvimento Sócio-Econômico, Pesquisa de Avaliação do Programa Municipal de Habitação, Estudo de Caso em Nova Guataporanga, março/87.

- CDH - Superintendência de Desenvolvimento Sócio-Econômico, Pesquisa de Avaliação do Programa Municipal de Habitação: Estudo de Caso em Piedade, março/87.
- CDH - Superintendência de Desenvolvimento Sócio-Econômico, Pesquisa de Avaliação do Programa Municipal de Habitação: Estudo de Caso em Catanduva, março/87.
- CDH - Superintendência de Desenvolvimento Sócio-Econômico, Pesquisa de Avaliação do Programa Municipal de Habitação: Estudo de Caso em Salto de Pirapora, março/87.
- CDH - Superintendência de Desenvolvimento Sócio-Econômico, Pesquisa de Avaliação do Programa Municipal de Habitação: Estudo de Caso em Uchôa, março/87.
- CDH - Superintendência de Desenvolvimento Sócio-Econômico, Pesquisa de Avaliação do Programa Municipal de Habitação: Estudo de Caso de Nova Guataporanga, Salto de Pirapora, Uchôa, Catanduva e Piedade, março/87.
- CDH, Avaliação do PMH, maio de/87.

3.2.2. Programa Habitacional para a Região Metropolitana de São Paulo - SH1.

- CDH - Superintendência Comercial, Definições para Comercialização de Águia de Haia e A. E. Carvalho.
- Secretaria da Habitação, Andamento dos Programas Habitacionais, julho/88.
- TOPP Engenharia de Projetos Ltda., Relatório da Situação: Projeto e Obra, junho 88.
- CDH, Seleção de Famílias de Mandatários para SH1 1ª Fase, Documento Enviado ao Palácio dos Bandeirantes em março/88.
- CDH, Manual de Orientação 1.
- CDH, Política pública de habitação Popular.

3.2.3. Programa Habitacional para o Interior - SH2.

- Programa Habitacional do Interior: Comtemplados e Suspensos Temporariamente do Programa, maio/88.
- Secretaria da Habitação, Andamento de Programas Habitacionais, julho/88.
- CDH - Assessoria de Controle de Programas, Situação dos Empreendimentos, julho/88
- CDH, Manual de Cadastramento para Programas Habitacionais, 1988.
- SH/CDH, Programa Habitacional do Interior.

3.2.4. Pólos Habitacionais.

- CDH, Pólos Urbanos: Projeto Geral, outubro/1988.
- CDH, Pólos Habitacionais: Referencial para Projeto, julho/1989.

QUADRO RESUMO 1 (CONT.)

Estrutura Organizacional: Administração Indireta/ Descentralizada.

Órgão	Data Criação/ Transf.	Natureza	Vinculação	Atribuições	Instrumentos Legais	Observações
Caixa Estadual de Casas para o povo CECAP	10/10/49		Secret, Estado do Trabalho, Indústria e Comércio (64/75) Secret, Estado dos Negócios do Interior	Financiar a construção ou construir casas populares para serem alugadas ou vendidas; Realizar operações de crédito em favor de entidades de direito público ou pessoas jurídicas para construção de casas de aluguel e seus funcionários ou empregados; Promover a celebração de convênios, em empreendimento com entidades públicas e privadas, de financiamento da construção de casas; Planejar vilas operárias ou conjuntos residenciais próximos a empresas industriais ou rurais, executando ou financiando direta ou indiretamente a sua construção; Planejar e elaborar plantas de construção de residências particulares, podendo promover, junto a fontes de financiamento, os meios para a construção.	Criação e atribuições: Lei nº. 483, de 10/10/49 Regulamentação e atribuições: DEC. Nº. 43107, de 28/02/64 - Vinculação: Dec nº. 5926, de 15/03/75	Função de agente financeiro do BPE era exercida pela Caixa Estadual – CEESP.
Companhia Estadual de Casas Populares CECAP	18/12/75	Sociedade por Ações	Secret, Estado Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia	Executar e operar os serviços voltados aos planos e programas habitacionais de interesse do estado e do Plano Nacional de Habitação. Responsabilizar-se pelas atribuições do SFH dentro das normas definidas pelo BNH. Promover desapropriações para o atendimento das suas necessidades. Promover a elaboração de projetos arquitetônicos para casas populares. Promover venda ou locação de unidades habitacionais.	Constituição da CECAP em sociedade por ações: Lei nº. 905, de 18/12/75. Atribuições: Ata da A, G, E, de 04/04/75 (D. O. E., de 07/05/77) Desativação da CECAP: DEC nº. 15468 de 07/08/80	CAP/ Sociedade por ações também, a função de agente do SFH.
Companhia de Desenvolvimento de São Paulo - CODESPAULO	19/01/81	Sociedade por Ações	Secret, Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia	Atribuições da CECAP/ Sociedade por ações acrescida da: Execução da política de desconcentração do desenvolvimento industrial e urbano do estado.	Ampliação do objeto social da CECAP e alteração de sua denominação: DEC nº. 16512 de 19/01/81 Mudança no Estatuto Social para compreender a ampliação e alteração da denominação: Ata da A. G. E., de 6/2/81 (D. O. E., de 18/2/81)	

QUADRO RESUMO 1**Estrutura Organizacional : Administração Indireta/ Descentralizada,**

Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Est. De São Paulo CDH	22/03/84	Sociedade Por Ações	Sec. Executiva Da Habitação (84/87), Sec. Habitação (87/88) S.H.D.U. (88)	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar projetos, executar construções e promover medidas de apoio a realização de planos e programas estaduais e municipais de habitação e população de baixa renda; - Estabelecer convênios e contratar serviços com instituições financeiras oficiais estaduais e federais e com entidades internacionais, para obtenção de recursos e gerir créditos de financiamento; - Atuar junto aos órgãos governamentais e concessionários para a urbanização de áreas de programas habitacionais; - Promover a doação de bens a entidades de direito público para a instalação e funcionamento de serviços e atividades sociais em conjuntos habitacionais; - Integrar-se ao SFH; - Promover as atividades necessárias ao desenvolvimento do PLANHAP, no estado de São Paulo; - Promover desapropriações de bens necessários ao atendimento de suas finalidades; - Promover a elaboração de projetos, construção e implantação de equipamentos urbanos e/ou comunitários e outras edificações destinadas a prestação de serviços públicos. - Elaborar projetos e construção de prédios escolares de propriedade do governo do estado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Alter, Do Estatuto da CODESPAULO com mudança de denominação: Ata da A.G.E., de 22/03/84 (D. O. E., 14/04/84). - Ampliação do objeto social da CDH: Ata da A. G. E., de 10/12/84 (D. O. E., de 10/01/85). - Alteração no Estatuto Social da CDH: Ata da A.G.E., de 14/12/87 (D. O. E., de 26/02/88). - Vinculação da CDH a Secret. Da Executiva da Habitação: DEC. nº. 22.061, de 28/03/84. - Vinculação da CDH a Secret. Da Habitação: DEC nº. 26796, de 26/02/87. - Vinculação da CDH a SHDU: DEC. nº. 29355, de 14/12/88. - Transferência da atribuição de elaboração de projetos e construção de escolas da CONESP (em liquidação): DEC. nº. 29803, de 5/4/89.
Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado CDHU	02/09/89	Sociedade Por Ações	S.H.D.U.	<ul style="list-style-type: none"> - As mesmas atribuições especificadas para a CDH, acrescidas de: - Promoção dos serviços técnicos especializados relativos ao estudo, planejamento, pesquisa, projeto, construção e ampliação de edifícios públicos estaduais, pontes, viadutos e obras de arte em geral. 	<ul style="list-style-type: none"> - Proposta de alteração da denominação para CDHU: DEC nº. 30052, de 15/06/89. - Alteração da denominação para CDHU , Ata da A.G.E., de 26/07/89 (D. O. E., 02/09/89). - Absorção das atribuições do D.O.P. (em desativação): DEC. nº. 30052, de 15/06/89.

QUADRO RESUMO 1 (CONT,)

Estrutura Organizacional: Administração Direta/ Centralizada,

Órgão	Data Criação	Data Expedição	Principais Atribuições	Instrumentos Legais	Observações
Secretaria Executiva da Habitação	03/11/83	20/02/87	<ul style="list-style-type: none"> - Estimular e apoiar Programas Municipais de Habitação, dentro das diretrizes: - Atendimento prioritário a população de baixa renda; - Incentivo à participação da população; - Apoio aos municípios; - Integração da habitação ao desenvolvimento equilibrado de áreas rurais e urbanas; - Ampliação da disponibilidade de terrenos e habitação de interesse social; - Incentivo a participação de órgãos de pesquisa, setores da construção, indústria e comércio de materiais de construção; - Apoio as alternativas tecnológicas de utilização intensiva de mão-de-obra e redução de custos. 	<ul style="list-style-type: none"> - criação e objeto: Dec. Nº. 21592, de 03/11/83. - Extinção: Dec. Nº. 26796, de 20/02/87. 	O órgão é criado junto ao Gabinete do Governador.
Secretaria da Habitação	20/01/87	14/12/88	<ul style="list-style-type: none"> - Coordenar e promover ações públicas para o atendimento de necessidades habitacionais da população; - estimular a apoiar programas municipais de habitação; - o exercício das atribuições da Lei nº. 5256, de 24/07/86, referentes a Loteria da Habitação. 	<ul style="list-style-type: none"> - Criação: Dec. nº. 26796, de 20/02/87. - Extinção: DEC. nº. 29355, de 14/12/88. 	
Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SHDU	14/12/88		(não especificadas)	<ul style="list-style-type: none"> - Alteração da denominação da Secretaria dos Negócios Metropolitanos e absorção das atribuições, bens móveis, equipamentos, direitos e obrigações da Secretaria da Habitação: DEC. nº. 29.355, de 14/12/88. 	

QUADRO RESUMO 1**Programas Habitacionais: PMH, SH1, SH2**

Programa	Processo Construtivo	Sistema Construtivo	Tipologia	Porte do Empreendimento	Renda Familiar (S.M.)	Valor para Fianciamento (OTN)	Valor da Prestação Mensal (OTN)	% Comprometimento Renda na Prestação	Prazo para Fianciamento (Anos)
PMH	Mutirão	Convencional	Casa Térrea 33 a 40m ²	Até 100 U.H. com Concentração até 80 U.H.	1 - 3	150	Até 20% de 1 S.M.	20	
SH1	Empreitada Global (1)	Convencional	Sobrado: 42 m ² Casa Térrea: 33 m ² (média). Apto. 1 dorm: 27 m ² Apto. 2 dorm: 36 m ² Apto. 3 dorm: 45 m ²	Grande porte, superiores a 300 U.H.	1 - 5	865	2,6 a 6,1	De 24% a 34% da renda familiar	25
SH2	Empreitada Global 1	Convencional	Casa Térrea 27 a 41 m ²	Variável, Concentração Em 100 U.H.	2 - 5	600	4,39	(não identificado)	25
	Administração Direta (2)	Convencional	Casa Térrea 27 a 41 m ²	Predominância de até 100 U.H.	1 - 3	391,8	2,48	(não identificado)	

(1) Contratação se empreiteiros pela CDHU

(2) Responsabilidade das prefeituras municipais, Inclui auto-construção,

Fonte: CDHU

Fonte: NEPP/UNICAMP, 1998.

NÚMEROS ANTERIORES DOS CADERNOS DE PESQUISA DO NEPP

HENRIQUE, W. e DRAIBE, S.M. Caderno de Pesquisa nº. 1, POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA CRISE: UM BALANÇO DA LITERATURA INTERNACIONAL – 1987.

CANESQUI, A.M. e QUEIROZ, M.S. Caderno de Pesquisa nº. 2, CAMPINAS: POPULAÇÃO, SITUAÇÃO DE SAÚDE E ORGANIZAÇÃO DO CUIDADO MÉDICO – 1987.

CASTRO, M.H.G. Caderno de Pesquisa nº.3, GOVERNO LOCAL, PROCESSO E EQUIPAMENTOS SOCIAIS: UM BALANÇO BIBLIOGRÁFICO – 1988.

SALM, C.L. DEDECA, C.S., TUMA, F.M. e COUTINHO, M. Caderno de Pesquisa nº. 4, FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS – 1988.

VIANA, A.L. Caderno de Pesquisa nº. 5, ABORDAGENS METODOLÓGICAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS – 1988.

MERHY, E.L., CAMPOS, G.W.S, e QUEIROZ, M.S. Caderno de Pesquisa nº. 6, PROCESSO DE TRABALHO E TECNOLOGIA NA REDE BÁSICA DE SERVIÇOS DE SAÚDE; ALGUNS ASPECTOS TEÓRICOS E HISTÓRICOS – 1989.

QUEIROZ, M.S. e CANESQUI, A.M. Caderno de Pesquisa nº. 7, FAMÍLIAS TRABALHADORAS E REPRESENTAÇÕES SOBRE SAÚDE, DOENÇA E ASPECTOS INSTITUCIONAIS DA MEDICINA "OFICIAL" e "POPULAR" – 1989.

DRAIBE, S.M. Caderno de Pesquisa nº. 8, WELFARE STATE NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS E PERSPECTIVAS – 1988.

FIGUEIREDO, A.M.C. Caderno de Pesquisa nº. 9, JUSTIÇA E IGUALDADE – 1989.

DRAIBE, S.M. Caderno de Pesquisa nº. 10, HÁ TENDÊNCIAS E TENDÊNCIAS: COM QUE ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL HAVEREMOS DE CONVIVER NESTE FIM DE SÉCULO? – 1989.

FARIA, V.E. e CASTRO, M.H.G. Caderno de Pesquisa nº. 11, POLÍTICA SOCIAL E CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL – 1989.

CASTRO, M.H.G., Caderno de Pesquisa nº. 12, AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS: NOTAS DE PESQUISA – 1989.

LEAL, S.M.R. Caderno de Pesquisa nº. 13, A OUTRA FACE DA CRISE DO ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL; NEO-LIBERALISMO E OS NOVOS MOVIMENTOS DA SOCIEDADE DE TRABALHO – 1990.

CASTRO, M.H.G., Caderno de Pesquisa nº 14, INTERESSES, ORGANIZAÇÕES E POLÍTICAS SOCIAIS – 1990.

CASTRO, M.H.G., Caderno de Pesquisa nº 15, A POLÍTICA DE ATENÇÃO AO MENOR NO ESTADO DE SÃO PAULO: TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS.

PEREZ, J.R.R., Caderno de Pesquisa nº 16, SÃO PAULO: A EDUCAÇÃO NOS ANOS 80, DIAGNÓSTICO PRELIMINAR (série São Paulo) – 1990.

NORONHA, E.G. e SILVA, M.F.C.B., Caderno de Pesquisa nº. 17, A POPULAÇÃO INFANTO-JUVENIL CARENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO (série São Paulo) – 1990.



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

n e p p

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cidade Universitária "Zeferino Vaz"
Av. Albert Einstein, 1300
Campinas - SP - Brasil
13081-970

TEL: (019) 289-3143 788-8156 289-3901 788-7663

FAX: (019) 289-4519

E-mail: nucleo@nepp.unicamp.br