



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
Instituto de Economia

ALCANCE E LIMITES DE UMA POLÍTICA SETORIAL  
DE ÂMBITO ESTADUAL: A POLÍTICA DE HABITAÇÃO  
DE INTERESSE SOCIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO,  
DE 1984 A 2000

**Zenaide Machado de Oliveira**

Dissertação de Mestrado apresentada  
ao Instituto de Economia da UNICAMP  
para obtenção do título de Mestre em  
Economia Social e do Trabalho, sob a  
orientação do Prof. Dr. Geraldo Di  
Giovanni.

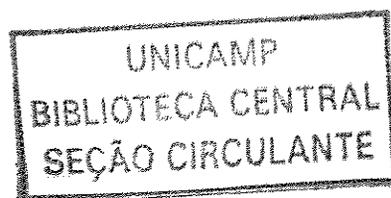
2007/10/10/14

*Este exemplar corresponde ao original da  
dissertação defendida por Zenaide  
Machado de Oliveira em 21/02/2003 e  
orientada pelo Prof. Dr. Geraldo Di  
Giovanni.*

CPG, 21 / 02 / 2003

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Zenaide", written over a horizontal line.

Campinas, 2003



JNIDADE BC  
Nº CHAMADA T/UNICAMP  
OL4a  
V \_\_\_\_\_ EX \_\_\_\_\_  
TOMBO BC/ 58182  
PROC 16-222-04  
C \_\_\_\_\_ D 5  
PREÇO 11,000  
DATA 02/06/04  
Nº CPD \_\_\_\_\_

CM00198053-B

IB ID 316866

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO  
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

OL4a

Oliveira, Zenaide Machado de

Alcance e limites de uma política setorial de âmbito estadual: a política de habitação de interesse social do Estado de São Paulo de 1984 a 2000 / Zenaide Machado de Oliveira. – Campinas, SP: [s.n.], 2002.

Orientador: Geraldo Di Giovanni.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Política habitacional – São Paulo (Estado). I. Giovanni, Geraldo Di. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**

**INSTITUTO DE ECONOMIA**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**ALCANCE E LIMITES DE UMA POLÍTICA SETORIAL DE ÂMBITO  
ESTADUAL: A POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL  
DO ESTADO DE SÃO PAULO, DE 1984 A 2000.**

Zenaide Machado de Oliveira.

Dissertação de Mestrado em Economia Social e do Trabalho.

Orientador: Prof. Dr. Geraldo Di Giovanni.

Campinas, dezembro de 2002.

**Universidade Estadual de Campinas**  
**Programa de Pós-Graduação do Instituto de Economia**

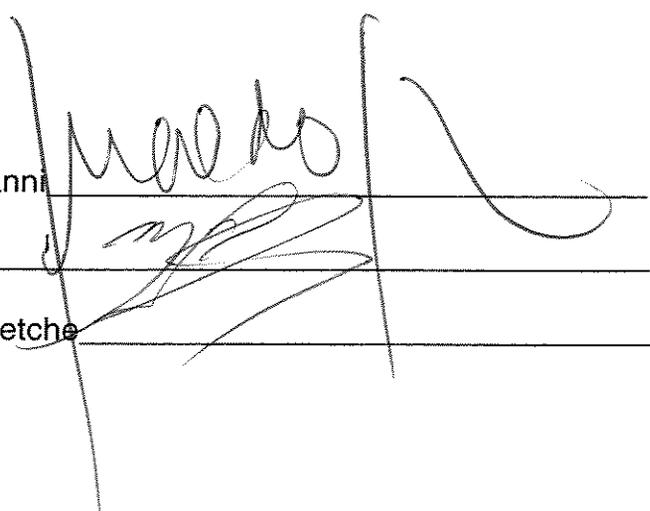
**Banca Examinadora da Dissertação de Mestrado**

**Membros:**

1. Prof. Dr. Geraldo Di Giovanni

2. Prof. Dr. Wilson Cano

3. Prof<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup> Marta T. S. Arretche

Handwritten signatures of the three members of the exam board, written over horizontal lines. The first signature is for Prof. Dr. Geraldo Di Giovanni, the second for Prof. Dr. Wilson Cano, and the third for Prof<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup> Marta T. S. Arretche.

DATA – 21 de fevereiro de 2002.

## **Agradecimentos**

Agradeço aos meus professores, professoras e colegas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas e do Instituto de Economia, da Universidade Estadual de Campinas, pelos ensinamentos e pela convivência estimulante.

Ao meu orientador, Professor Geraldo Di Giovanni, agradeço pela generosidade com que sempre me distinguiu. Sua condução equilibrada e democrática ajudaram-me a persistir. Seus incentivos suavizaram o caminho.

Aos amigos, Professor Luiz Antônio T. Vasconcellos e Professor Luiz Tanuri, sou grata pela disponibilidade e contribuições oportunas.

Aos colegas da Cia. de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo/CDHU, agradeço pelos ricos ensinamentos, o que, afinal, este trabalho procurou refletir.

Ao José Alberto Curti e a todo o pessoal da secretaria de pós-graduação do Instituto de Economia sou grata pelo apoio indispensável e sempre presente.

À Ruth Joffily, mais do que revisora, muito, muito obrigada pela dedicação incansável e por ter dividido os momentos de angústia.

Agradeço a colaboração de Elisa de Figueiredo Ferreira, pela participação na confecção de parte da base de dados quantitativos.

As condições institucionais para desfrutar da oportunidade de participar como aluna regular do Programa de Pós-Graduação em Economia Social e do Trabalho, para a conclusão do curso e para a elaboração desta dissertação foram asseguradas pela lutas e conquistas renovadas, firmadas nos acordos sindicais entre o Sincohab, a frente sindical e a CDHU. À diretoria e aos meus superiores hierárquicos da CDHU, agradeço pela oportunidade. Sou muito grata também a todos da área de Recursos Humanos, de Desenvolvimento e Benefícios e do Centro de Documentação Técnica.

Finalmente, ao meu companheiro, Antônio, ao meu filho, Flávio, à minha mãe, Zamir, agradeço pela tolerância e compreensão, durante estes longos e tormentosos tempos de loucura. Afinal, dividimos pra valer esta intensa viagem que é a vida.

## SUMÁRIO

Introdução ,.....	01
Capítulo 1 – Sistema estadual de habitação do Governo do Estado de São Paulo. Recursos institucionais: estrutura, formato Institucional e mecanismos operacionais.....	13
1.1 Carência habitacional e desigualdades – 20/32.....	13
1.2 - A magnitude do problema habitacional retratado nos indicadores setoriais.....	25
1.3 - Quadro institucional .....	35
1.3.1 – Antecedentes históricos.....	40
1.3.2 – Evolução recente .....	49
Capítulo 2 – O financiamento da política habitacional implementada pelo Governo do Estado de São Paulo – fontes, gestão e mecanismos operacionais.....	83
2.1 – A engrenagem financeira setorial – fontes e aparato institucional de gestão dos recursos.....	85
2.1.1 – As fontes do financiamento setorial .....	87
2.1.2 – O formato institucional do aparato de gestão .....	97
2.2 – Financiamento setorial - a implementação do recurso e do investimento.	
2.2.1 – Recursos e fontes de receita – 108/110.	
2.2.2 – O investimento na produção habitacional – 111/113.	
2.2.3 – Estrutura e distribuição dos investimentos – 113/116.	
2.3 – O financiamento ao crédito, gestão da carteira imobiliária e dos créditos – 117/127.	

Capítulo 3 – A oferta habitacional no contexto do processo de estadualização. Produção e distribuição.

3.1 – Reflexões para uma abordagem do tema – 128/144.

3.2 - Caracterização dos programas habitacionais do Governo do Estado de São Paulo – 144/200.

3.3 - A distribuição territorial da oferta habitacional no estado paulista – 201/215.

3.4 - A demanda social atendida pela promoção pública no Estado de São Paulo. Os sujeitos do crédito hipotecário ofertado pela intervenção governamental - 215/220.

Considerações Finais – 221/225.

Bibliografia – 226/237.

Lista de Mapas/Quadros/Tabelas/Gráficos – 238/239.

## RESUMO

Esta dissertação é resultado de pesquisa original e tem como objetivo analisar a experiência implementada pelo Governo do Estado de São Paulo na área de habitação de interesse social a partir da estadualização da promoção imobiliária pública. O tema é abordado na perspectiva de buscar verificar se seu significado como política social e seus resultados lograram caráter redistributivo e efetividade social.

Constatou-se que a experiência de São Paulo propiciou expansão significativa de ambientes habitacionais sobre o território paulista e uma cobertura de moradias de grande magnitude para segmentos de baixa renda. Entretanto, ainda que a intervenção pública tenha se baseado em processo de crescente autonomização decisória, de gasto público e de recursos institucionais, a produção do bem-estar e a qualidade dos ambientes urbanos não foram determinantes, relevantes e decisivos na geração do parque imobiliário ofertado pelo Sistema Estadual de Habitação. O impacto social observado foi reiterativo das formas e padrões de produção imobiliária e de ocupação do solo, as quais segregam social e espacialmente as populações de baixa renda, excluem do atendimento os segmentos sociais prioritários e as situações de subnormalidade.

Nos resultados alcançados, foram condicionantes decisivos os interesses, tanto do circuito privado da construção civil, quanto da máquina governamental, marcados pelo horizonte de curto prazo, pela lógica dos negócios e pela balcanização dos benefícios.

## INTRODUÇÃO

O objeto de estudo focalizado neste trabalho é a *política estadual de habitação popular implementada pelo Governo do Estado de São Paulo, a partir de 1984 até o ano 2000*, quando então se constituiu e consolidou o processo de estadualização da promoção pública, de interesse social, na construção de ambientes habitacionais nos espaços urbanos.

A pesquisa concentrou-se na atuação que o governo estadual desenvolveu com recursos financeiros e regras próprias, decorrente de ato de dispêndio sustentado no seu poder fiscal e em decisões de gasto público na área social, cuja produção alcançou, no período compreendido entre 1986 e 2000, uma cobertura de 81% dos municípios do estado e de 248.723 famílias beneficiadas, em 1.730 empreendimentos habitacionais. Esta produção mobilizou investimentos diretos de aproximadamente R\$ 6, 5 bilhões.

O papel da intervenção estatal no processo de provisão habitacional no Estado de São Paulo, a partir de meados dos anos 1980, tem sido dos mais significativos no âmbito das políticas de proteção social. Mobilizou expressivo volume de recursos financeiros de fonte própria. Construiu, provavelmente, o mais bem sucedido instrumento estadual de promoção social pública de habitação no Brasil. Participou significativamente na produção do parque imobiliário da casa própria. Ofertou grande volume de unidades habitacionais para famílias de baixa renda. Comercializou parte significativa deste estoque para os segmentos inferiores de renda e por valores abaixo do custo. Viabilizou a difusão de conjuntos habitacionais, ampliando a cobertura sobre o território paulista e possibilitando acesso à moradia dotada de recursos básicos de serviços urbanos. Esta ação do estado estimulou o aumento da demanda efetiva da indústria da construção civil, gerou incremento positivo sobre o emprego, a renda e a receita pública.

Para alcançar estes resultados, contribuíram de modo decisivo as condições estruturais relacionadas com o padrão de desenvolvimento e expansão da economia paulista, a ação política do governo estadual, os mecanismos de financiamento adotados, o formato institucional do aparato normatizador e diretivo e suas formas de gestão.

O perfil da intervenção pública do estado foi resultado da articulação complexa de vários elementos, de dimensões e naturezas distintas, que emergiram com a recuperação da soberania política e da autoridade fiscal das unidades subnacionais.

Foi a partir do novo contexto federativo, com a emergência das formas de descentralização, que a experiência de que trato neste trabalho projetou-se como um exemplo paradigmático, sobretudo pela singularidade das bases nas quais se constituiu o processo de autonomização da política estadual de habitação.

No caso da produção habitacional, o esgotamento dos mecanismos e das bases centralizadas de financiamento e de formulação da política nacional, ampliado pelas repercussões da crise econômica, resultou no colapso progressivo da capacidade de coordenação do governo federal, conduzindo à perda de propulsão do sistema estruturado a partir dos anos 1960, chegando mesmo a impossibilitar políticas nacionais de estímulo aos processos de descentralização. Esta dinâmica de crise aprofundou-se com a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) e a fragmentação institucional desencadeada a partir de então, repercutindo em intensa desestruturação do sistema integrado, composto também por agências locais nucleadas na periferia do sistema, encarregadas da gestão e execução dos programas habitacionais.

A política implementada pelo Governo do Estado de São Paulo integrava, até meados dos anos 1980, aquele sistema nacional de habitação, sofrendo, conseqüentemente, drástico esgotamento de recursos financeiros e interrupção da produção habitacional. Esse processo gerou efeitos perversos sobre o contínuo crescimento do déficit habitacional no estado e sobre a situação de moradia da maioria da população, já por demais ampliados pela deterioração das condições sociais e pelas contingências resultantes do padrão de crescimento das cidades. O grau de importância daquele aparato, quanto à escala de produção, e das relações de interdependência da estrutura operacional vinculada à promoção pública - Cohabs, prefeituras/estado - pode ser demonstrado pelo número de unidades residenciais comercializadas, de 1968 a 1984, pela promoção pública com financiamentos contratados pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH): 1.209.911, o que representa 27,7% do total de financiamentos habitacionais com recursos do SFH.

O processo de redemocratização no Estado de São Paulo desempenhou um papel decisivo em direção a um conjunto de mudanças, influenciou uma nova estrutura de poder e de coalizão de forças que confluíram para um quadro de alianças e uma solução negociada do conflito social. A partir dessa configuração conjuntural, a questão da habitação social pontificou na agenda governamental, criando um novo campo de oportunidades. Do ponto de vista da ação política, esse processo modificou a estrutura política de poder, de recursos e de organização da máquina social do estado. Resta saber qual a natureza e o alcance dessas transformações.

Ora, no novo cenário dos anos 1980, a desestruturação da oferta habitacional produziu grande repercussão, sobretudo no ambiente político marcado por aspirações democráticas e objetivos sociais redistributivos. Estimulou demandas da sociedade, mobilizou a vida partidária e os centros de decisão governamental, impulsionando movimentos no sentido de conferir centralidade à questão da habitação de interesse social. Sem dúvida esse contexto foi decisivo na afirmação das novas orientações.

Mas as condições estruturais asseguradas pela pujança e pelo dinamismo da economia paulista conformaram as propriedades sobre as quais se estruturaram os processos políticos que conduziram a ação governamental na provisão da moradia popular. Em um estado cuja capacidade produtiva e de geração de riqueza é a maior do país, certamente as bases de natureza econômica se constituíram em condições necessárias e das mais importantes para viabilizar a decisão política de transformar a política habitacional em prioridade do governo. Assim como a capacidade extrativa do Governo, decorrente daquela base material, foi igualmente necessária para possibilitar a autonomia decisória em relação ao gasto social nesse setor. Dentre outras repercussões, essas circunstâncias possibilitaram à promoção pública a criação de mecanismos próprios de financiamento da produção e comercialização de moradias inseridas em assentamentos urbanos e fluxos permanentes de recursos para a execução de produção em larga escala.

Entretanto, do ponto de vista proposto neste trabalho, o que tornou decisiva a ação do estado de chamar para si a responsabilidade pública, promovendo a intervenção deliberada e o gasto social na área de habitação, foi fundamentalmente a confluência

de dois fatores associados, de naturezas diversas, que protagonizaram demandas e interesses, impulsionaram decisões e transformaram-na em política:

- a transformação da (promoção pública de) habitação social em poderoso ativo político, influenciando de modo dramático o nível de percepção dos atores relevantes no processo, estruturando um arco determinado de alianças, ampliando ou restringindo o campo das alternativas reais, virtuais ou possíveis;
- a potencialidade de negócios, coordenados pela ação pública, através de uma associação de natureza produtiva entre as esferas pública e privada, cujos interesses podem ser identificados no complexo vinculado ao capital mercantil urbano: os segmentos do circuito imobiliário especulativo, o ramo da construção civil, a indústria da transformação e também as empresas e concessionárias de obras públicas, de serviços, de infra-estrutura urbana e de equipamentos coletivos.

O interesse em realizar uma ampla pesquisa para retratar o processo, o alcance e os resultados da política de estadualização da habitação a partir de 1984 até final dos anos 1990 foi motivado por minha longa experiência profissional na Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo (CDHU), uma empresa de economia mista da administração indireta, vinculada à Secretaria de Estado da Habitação (SH), que é a maior agência financeira e de promoção pública estadual de empreendimentos populares do país e implementa a política de habitação do Governo do Estado de São Paulo.

Apesar da conjuntura de dificuldades que atingia a política federal de habitação e se irradiava por todo o país, nunca até então haviam sido reunidas tantas condições favoráveis no estado para construir consensos - do Executivo, do Legislativo, das Administrações Municipais, do empresariado e de representações dos movimentos populares - e mobilizar recursos dos consumidores para a construção do “sonho da casa própria”, concedendo crédito imobiliário à parte dos estratos de baixa renda excluídos do mercado privado de habitação. Um raro momento de oportunidades, de autonomia de recursos financeiros e de iniciativas, de expectativas e de vontade política de realizações.

*Passados alguns anos, entretanto, já é possível observar um conjunto de resultados, muitos dos quais produzem grande inquietação e perplexidade. Os indiscutíveis*

avanços decorrentes da autonomização organizacional, das formas de solução e dos mecanismos de financiamento da política habitacional no Estado de São Paulo não podem deixar na sombra a existência de um conjunto de problemas recorrentes que persistem ao longo do tempo, relacionados em larga medida com a qualidade do padrão das soluções encontradas, as quais acabam por impor, dentre outros constrangimentos:

- *a construção de grandes conjuntos habitacionais, extremamente adensados, com inserção em localidades distantes*, o que penaliza os moradores e produz impactos negativos sobre o entorno, seja em função de sua distância em relação às regiões mais centrais e dotadas de recursos, seja pela pressão e impactos que as novas e concentradas demandas acarretam sobre o conjunto de serviços instalados e a rede urbana existente - processo que resulta em deseconomias de escala, tanto pelos elevados custos sociais que acarreta, quanto pelas pressões desordenadas sobre as finanças públicas;
- *a generalização da moradia verticalizada*, mesmo em situações nas quais os fatores locais e culturais não recomendam aquela tipologia, ou mesmo quando o perfil de renda da população selecionada ou daquela identificada como prioridade de atendimento, não é compatível com os custos do produto ofertado;
- *a ocorrência de problemas técnicos e de desempenho nas moradias edificadas*, tais como problemas construtivos, funcionais, econômicos e de conforto ambiental e a exiguidade de espaço na área útil construída;
- *em quase todos os programas habitacionais, a existência de custos médios de produção para moradias de padrão popular muito acima da capacidade de endividamento dos beneficiários*, contingência que impõe um elevado nível de subsídio como forma de realização do fluxo de comercialização;
- *uma estrutura organizacional baseada em modelo excessivamente centralizador* do ponto de vista da decisão e da operação, da gestão e alocação dos recursos de investimento, do financiamento ao crédito imobiliário, da distribuição da oferta e da identificação da demanda;
- *a centralização da coordenação e da operação financeira dos recursos destinados à política habitacional em agência do governo do estado* que, por força de contingências institucionais, *revela-se pouco apropriada para operar com recurso fiscal não-oneroso, a fundo perdido e segundo princípios redistributivos*;

- *a alocação de oferta desproporcionalmente maior de unidades habitacionais em municípios menos populosos e com taxas de crescimento demográfico em queda, e em regiões estagnadas do Oeste paulista, desvelando uma política de distribuição da oferta em desacordo com as prioridades de atendimento da demanda social e do déficit habitacional;*
- *a adoção de mecanismos de subsídio ao crédito imobiliário pautados pela lógica da auto-sustentação financeira presente na imposição dos critérios de viabilidade financeira dos empreendimentos, na composição da curva de renda necessária dos beneficiários e na adoção da prática do subsídio cruzado - mecanismo de transferência de renda pelo qual os extratos superiores de renda da população mutuária subsidiam os de renda inferior;*
- *a definição do perfil da clientela a partir de critérios seletivos fundados estritamente na renda - o que impõe rígidos limites à busca de equidade socio-espacial;*
- *um sistema estadual de habitação de interesse social que, por força dos interesses privatistas aos quais responde e do prevalescimento do horizonte de curto prazo, não alcançou formas complexas e consolidadas de intervenção, maior diversificação das fontes disponíveis de gasto social para o setor, nem a formulação de políticas que articulem as questões da moradia e do desenvolvimento urbano que possam promover soluções mais integradas e permanentes;*
- *finalmente, e sobretudo, constata-se que a oferta habitacional não foi direcionada para as situações de exclusão social refletidas nos indicadores de inadequação da moradia ou mesmo para uma criteriosa identificação de prioridades de atendimento da demanda social e do déficit habitacional.*

Em contextos de crise crônica das finanças públicas e de frágil base financeira das políticas sociais, agravadas ora pela corrosão inflacionária, ora pelo ajuste fiscal, nos quais historicamente predominaram o forte traço regressivo do financiamento e o uso de recurso oneroso, *o caso de São Paulo evidencia que a expansão da oferta, ainda que sustentada por recurso fiscal não-oneroso, apresentou um efeito com limitado caráter redistributivo.* A política habitacional teve atuação medíocre nas favelas, nos aglomerados precários e insalubres e em cortiços, tanto da Região Metropolitana de São Paulo, quanto em outras regiões do estado. Raros (ou inexistentes) foram os projetos implantados de melhorias urbanas e habitacionais em ambientes habitacionais de subnormalidade. Raríssimas foram as intervenções de recuperação ambiental e de

reabilitação da moradia insalubre ou outras formas de intervenção que promovessem a revitalização do parque imobiliário em processo de estagnação, ou a requalificação de usos de setores da cidade em processo de degradação, de modo a promover a melhoria das condições de habitabilidade etc. E mesmo o novo estoque de oferta produzida careceu da diversidade de soluções e de produtos.

A política de atendimento observou critérios seletivos induzidos por práticas clientelistas e demagógicas, identificando no mercado locativo a sua clientela-alvo, os adquirentes para o novo estoque de produção da casa própria.

Todas essas questões, apresentadas de modo sintético, merecem reflexão e diagnóstico. E é para isso que procuro oferecer minha contribuição. *A análise da estadualização da política habitacional que apresento para exame pretende verificar se a autonomização organizacional, de recursos, de formas de gestão e de programas possibilitou mais efetividade e equidade social. Se a ação governamental no mercado da provisão de habitação de interesse social estruturou um caminho na direção da consolidação de um sistema e de uma política das mais relevantes no campo da produção do bem-estar social.*

A análise formulada buscou proximidade com o campo teórico que combina duas abordagens: a histórico-estrutural e a estratégica. Nesse sentido, o esforço de reconstrução da trajetória e dos processos que busquei observar procurou verificar “ a maneira pela qual as propriedades estruturais emergentes comparecem no processo político, estruturando os espaços onde se travam as lutas, condicionando os recursos mobilizáveis pelos contendores (...) Reconhecendo, ademais, que esses elementos, ditos objetivos, são resultados cristalizados de processos de luta passados. E que, no presente, eles são mediados pela percepção dos atores, cujas escolhas – as iniciativas – contêm aspectos irredutíveis, e, em si mesmos, têm a virtude de produzir novas e inesperadas realidades”. (CRUZ, 1997, p. 14)

O conjunto de proposições que apresento nesta dissertação demonstra que a qualidade e os padrões das soluções encontradas convergiram para a construção de um campo de problemas que confinaram a política setorial de habitação em uma ação pública fragmentada e de baixa efetividade social. Esta ocorrência tem profunda relação com o

grau de desenvolvimento e organização do capital mercantil urbano e com sua introjeção na máquina social do estado. Mas tem relação também com os recursos de poder mobilizados pelas forças sociais que constituem a arena política decisória e com o bloco das forças dominantes, assim como com as estruturas administrativas e institucionais que movimentam a produção, as operações de alocação dos recursos financeiros e a distribuição dos benefícios.

Interessou-me de modo especial observar o espectro de modalidades coordenado pela ação pública que detém os ativos financeiros, administra políticas de aprovisionamento de terras e como agente de circulação, controla e financia a produção habitacional e suas condições de realização. Enfim, tratei de analisar a provisão pública de habitação a partir das múltiplas funções que a intervenção estatal realiza como agente financeiro, como promotor e como esfera pública detentora de “privilégio público”.

A atuação observada na pesquisa encerra uma experiência muito particular no contexto brasileiro, porque, dentre o conjunto de ações públicas de habitação popular, é um raro e também pioneiro exemplo de política social que se estadualizou praticamente sem contar com recursos financeiros da União, alcançando escala de produção de grande porte, com volumes significativos de recursos não-onerosos, provenientes da arrecadação fiscal e de fonte orçamentária estadual, garantidos durante longo tempo de forma sistemática.

A pesquisa buscou recuperar a trajetória e as características do quadro institucional, dimensão fundamental para a compreensão da montagem e do funcionamento do sistema estadual de habitação. A identificação do conjunto de atores e de regras, do aparato legal e do desenho organizacional, o processo de transformações por que passou e os modos de operação foram parte importante da análise que formulei como proposta de visão articulada sobre a natureza, o alcance e o limite do sistema estadual de habitação no Estado de São Paulo (ou, de outro modo, do processo de estadualização da política de habitação de interesse social no estado).

O financiamento da política habitacional do governo do Estado de São Paulo foi um elemento-chave na consideração das características e peculiaridades da experiência aqui analisada, sobretudo porque foram os volumes constantes de recursos próprios

(mantidos através de fluxos financeiros contínuos e em níveis expressivos), assegurados institucionalmente pelo Executivo e pelo Legislativo, que possibilitaram a autonomização organizacional, assim como das formas e modos de operação da política estadual na área habitacional. Essa disponibilidade de fonte própria de recurso constituiu-se no traço mais singular que distingue esta área das demais áreas de política social brasileira que foram alvo da descentralização, compreendida aqui enquanto processo de transferência de competências, de atribuições de gestão e de operação de recursos da União para os estados e municípios.

Procurei ainda reconstituir os elementos-chaves da cadeia produtiva, os condicionantes tecnológicos e os padrões de organização do complexo imobiliário e mercantil vinculado ao setor, os programas, as normas e as diretrizes operacionais, assim como as formas de alocação da oferta, por entendê-los como elementos constitutivos e indissociáveis, que particularizam e dão concretude à política habitacional em exame.

A identificação da clientela atendida mereceu destaque por constituir uma questão das mais relevantes quando se analisa uma determinada política social. Trata-se de verificar quem são de fato os portadores do direito de acesso ao benefício, se estes se constituem nos principais portadores das necessidades habitacionais, quais os procedimentos utilizados em sua identificação e como se realiza o acesso da população-alvo à moradia.

Procurei formular uma análise que tem como objetivo maior demonstrar a hipótese central de que *a política habitacional de interesse social do Governo do Estado de São Paulo vem alcançando baixa efetividade social*, apesar de ser vista como uma das mais bem sucedidas experiências no campo da proteção social brasileira.

Para responder a esta questão efetuei um amplo diagnóstico do alcance e dos limites da política setorial de âmbito estadual que o governo do Estado de São Paulo realizou na área da habitação de interesse social entre 1984 até 2000. Nesse período constituiu-se e consolidou-se um determinado processo cujos atributos configuraram singularidade à estadualização daquela política de proteção social, mas, ao mesmo tempo, tornaram-na parte do conjunto das políticas sociais brasileiras, compartilhando com estas os traços mais gerais, dentre os quais se destacaram, ao longo dos tempos, a inadequação dos padrões de gestão adotados, dos mecanismos de financiamento da

carteira imobiliária, a centralização do processo decisório (e, no caso concreto, também a centralização operacional do estado em relação aos municípios), a privatização do espaço público e o reduzido caráter redistributivo dos programas.

O tema da estadualização da prestação de serviços públicos e dos sistemas de proteção social vem sendo tratado há muito tempo por especialistas em estudos de análise e avaliação de políticas públicas e sociais. Entretanto, o objeto desta dissertação - a estadualização da Política Habitacional desenvolvida pelo governo do Estado de São Paulo - se constitui em tema basicamente original. Por isso mesmo, na abordagem dos assuntos que ofereço para debate, a perspectiva endógena ganhou destaque. A formulação do campo de discussão que construí exigiu que explorasse a experiência em questão, trazendo à luz assuntos e dados originais na literatura que pudessem representar uma real contribuição aos estudos e, por que não, à reflexão de decisores e gestores públicos. Procurei observar o tempo e o lugar, o conjunto de circunstâncias e os atores relevantes no processo sem perder a perspectiva histórico-estrutural. Este foi, pelo menos, o desafio que me coloquei. Neste sentido, o esforço de investigação concentrou-se na identificação de ações estrategicamente selecionadas, que influenciaram de modo preponderante a implementação de decisões, assim como o conjunto de recursos institucionais mobilizados, os atores relevantes e os interesses dos quais são portadores, condicionando recursos, alternativas e resultados. O ângulo de visão foi orientado por uma abordagem referenciada pelas análises que procuram refletir os traços mais estruturais e gerais do conjunto das políticas sociais. Trata-se, pois, de uma análise de política com conteúdo avaliativo, na qual a política social é abordada tanto como processo quanto como resultado. Por isto mesmo, na reconstituição da experiência examinada, a implementação os e impactos sociais da intervenção setorial são elementos que percorrem persistentemente o campo de visão. Neste sentido, a esfera pública foi incisivamente interrogada como provedora da equidade redistributiva socio-espacial.

Para a delimitação do início do período tratado, considerei que a estadualização da política habitacional iniciou-se em 1984, momento em que se constituíram alguns recursos institucionais necessários: o aparato organizacional, os programas e regras próprias e uma filosofia de governo que focalizou na agenda pública a questão da moradia de interesse social como direito do cidadão e dever do Estado, tornando

irrevogável a intervenção governamental na promoção imobiliária. A montagem da engrenagem financeira, com a constituição de um perfil autônomo do investimento setorial, conferiu centralidade à política habitacional na agenda pública, consolidando a estadualização. Embora tenha analisado os dados disponíveis até o ano de 2000, entretanto, é como se este fosse um processo inconcluso porque se fez à custa de bases fragilmente institucionalizadas, como se o permanente dilema da renovação das fontes de financiamento pela via da transitoriedade renovada tornasse a estadualização da política habitacional prisioneira da permanente e irrecorrível negociação, num pacto (aparentemente) precário e instável, mas que se impõe na trama, armando a pauta de negociação, instituindo os contendores, selecionando recursos, tornando prevalentes os interesses que nucleiam a base da associação constituída entre a esfera pública e a privada.

Assim, a análise formulada foi orientada por um conjunto de elementos e relações essenciais que caracterizam o campo dos sistemas de proteção social brasileiros, buscando os nexos entre a experiência focalizada e os padrões de formação e desenvolvimento das políticas sociais, mas sem perder o horizonte dos processos políticos localizados, que demarcam o campo decisório e que se movimentam pelo dinamismo de suas arenas de decisão e pelos processos que estruturam aquele determinado campo da economia e da sociedade.

Ao longo deste trabalho, procuro apresentar reflexões e considerações. Por isso mesmo as conclusões foram sendo disseminadas em cada parte, e o desafio de comprovar as hipóteses levantadas foi enfrentado ao longo do percurso.

Esta dissertação compõe-se de três capítulos. *O capítulo 1: "Sistema Estadual de Habitação do Governo do Estado de São Paulo. Recursos institucionais: estrutura, financiamento e mecanismos operacionais"*, está subdividido em três itens: o item 1.1 trata das relações entre carência habitacional e desigualdades a partir das grandes matrizes da desigualdade de propriedade, de riqueza e de renda, continuamente repostas ao longo da história da industrialização e da urbanização; o item 1.2 apresenta um quadro sumário dos indicadores sociais do déficit e das necessidades habitacionais, tratando de forma indicativa as principais metodologias e fontes; o item 1.3 apresenta o quadro institucional dos primórdios da intervenção pública na habitação popular até o

contexto da autonomização, procurando resgatar os cenários conjunturais que influenciaram a formação da agenda, as decisões e o campo de forças que se estruturou nesse processo. Procura ainda discutir as opções adotadas e os principais dilemas do ponto de vista do arranjo institucional e da política de gestão implementados pelo governo do estado a partir do formato autônomo da intervenção.

*O capítulo 2* - “O financiamento da política habitacional implementada pelo Governo do Estado de São Paulo – fontes, gestão e mecanismos operacionais” - está dividido em dois itens. O item 2.1 trata da engrenagem financeira setorial e o 2.2 discute o investimento na produção habitacional. Neste capítulo, de uma maneira geral, procura-se discutir o formato autônomo do financiamento setorial a partir dos grandes marcos conjunturais que influenciaram sua montagem, destacando como questão relevante os aspectos relacionados com a implementação dos investimentos.

*O capítulo 3* que tem como título “A oferta habitacional no contexto do processo de estadualização. Produção e distribuição”, está dividido em quatro itens. O item 3.1 aponta para a teia das relações complexas envolvidas com a produção dos ambientes urbanos e a formação dos espaços vinculados à provisão da moradia. O item 3.2 discute os programas habitacionais, focalizando os elementos da implementação da política que condicionam os resultados. Os itens 3.3 e 3.4 discutem a distribuição da oferta, ou seja, a política de atendimento sobre o território paulista e para os beneficiários. Essa parte do trabalho é fundamental para a discussão, as hipóteses e as argumentações formuladas ao longo de toda a dissertação.

**CAPÍTULO 1**  
**SISTEMA ESTADUAL DE HABITAÇÃO DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**RECURSOS INSTITUCIONAIS:**  
**ESTRUTURA, FORMATO INSTITUCIONAL E MECANISMOS OPERACIONAIS**

**1.1 - Carência habitacional e desigualdades**

“Num período relativamente curto de cinquenta anos, de 1930 até o início dos anos 80, e, mais aceleradamente, nos trinta anos que vão de 1950 ao final da década dos 70, tínhamos sido capazes de construir uma economia moderna, incorporando os padrões de produção e de consumo próprios aos países desenvolvidos. Fabricávamos quase tudo” (CARDOSO DE MELLO; NOVAIS, 1998, p. 562).

Em três décadas, a partir de 1950, 39 milhões de pessoas migraram para as cidades. Era a modernização selvagem em marcha. Uma sociedade em movimento, impulsionada pela história da urbanização e por uma estrutura de desigualdades que, ao longo do tempo, possibilitou para muitos a mobilidade social, mas mobilidade de curta distância. O Brasil, após a Segunda Guerra Mundial, cresceu a taxas comparáveis às do Japão e da Coreia, impulsionado por um projeto de industrialização dissociado de reformas estruturais. A heterogeneidade estrutural acabou acarretando uma distribuição desigual do progresso técnico e diferenças de produtividade. As desigualdades no mercado de trabalho se interpuseram. A ausência de encaminhamento para a questão agrária, no sentido da incorporação produtiva da população, a ausência de políticas sociais no campo, a oferta insuficiente de empregos no meio urbano, a rotatividade e base salarial de baixa remuneração, são marcas de um tempo em que foram recriadas e repostas as formas de desigualdade cujas grandes matrizes encontravam-se no monopólio da terra, da propriedade urbana e do dinheiro.

“Entre 1950 e 1980, a industrialização rápida – assentada na capacidade de intervenção do Estado e em condições internacionais favoráveis, particularmente no que se refere à disponibilidade de capitais externos – e a urbanização acelerada, permitiram a integração de antigas e novas áreas de ocupação populacional e

econômica, constituindo um espaço econômico articulado em escala nacional, ainda que heterogêneo” (WILNÊS HENRIQUE, 1999, p. 107).

Profundas transformações alteraram as estruturas do Estado, da economia e da sociedade brasileira. Dos 10 milhões de cidadãos que viam os outros 41 milhões de brasileiros que moravam no campo, nos anos 50, o país chegou em 1980 com 61 milhões de pessoas habitando as cidades, contra quase 60 milhões que ainda habitavam no campo. Era verdadeiramente uma sociedade em movimento. “Movimento de homens e mulheres que se deslocavam de uma região a outra do território nacional...” (CARDOSO DE MELLO; NOVAIS, 1998, p. 585).

“Foi assim que migraram para as cidades, nos anos 50, 8 milhões de pessoas (cerca de 24% da população rural do Brasil em 1950); quase 14 milhões, nos anos 60 (cerca de 36% da população rural de 1960); 17 milhões, nos anos 70 (cerca de 40% da população rural de 1970). Em três décadas, a espantosa cifra de 39 milhões de pessoas!” (CARDOSO DE MELLO; NOVAIS, *op. cit.*, p. 581).

Egressos da vida rural, posseiros, parceiros, assalariados do campo, pequenos proprietários ou arrendatários capitalistas em processo de empobrecimento, foram para as cidades fugindo da fome, do duro e certo horizonte de desproteção, na expectativa de melhores oportunidades e de “uma forma superior de existência”. (*ib.*, p. 574). Arrancados do meio rural pela modernização selvagem da agricultura foram lançados em um meio urbano onde predomina a mercantilização, onde “cada um vale o que o mercado diz que vale” (*ib.*, p. 581). Lá, foram lançados à competição com o imigrante estrangeiro, já instalado nos principais centros da industrialização, em uma paisagem que ainda guardava os registros do negro “liberto”, compelido à própria sorte.

“Foi esse traslado humano que provocou a urbanização precoce e desorganizada de nossas cidades, enchendo-as de gente. A incapacidade de o nosso capitalismo urbano empregá-la produtiva e plenamente – “isto é, de explorá-la” -, coloca-a à margem da sociedade, sob condições inferiores de vida” (CANO, 1989, p. 64). Parte significativa desse êxodo engrossou as camadas da economia informal nos centros urbanos, outra

parte ficou exposta à brutal privação de acesso ao emprego, à renda, etc. e “parte foi reproduzir-se na fronteira agrícola mais distante, a da Amazônia” (CANO, *op. cit.*, p. 67).

Associado ao movimento decorrente da heterogeneidade estrutural e da incapacidade da economia urbana absorver o excedente demográfico, a nossa trajetória histórica de diferentes ritmos, de diferentes estruturas de nossas economias regionais e de “distintas formas de engajamento no processo de industrialização e de integração ao mercado nacional (...), gerou em nossas grandes regiões sociedades cultural e economicamente diversas e, portanto, um diversificado tecido urbano” (CANO, *ib.*, p. 67).

Assim, a heterogeneidade regional urbana terminou agravando o processo de acentuadas desigualdades, influenciando decisivamente a emigração de outros estados em direção a São Paulo, principalmente em direção às principais cidades paulistas. Na década de 1970, “enquanto a fronteira agrícola amazônica de Rondônia recebeu 300 mil pessoas (...), São Paulo recebeu 3 milhões de imigrantes nacionais” (CANO, *ib.*, p. 70).

Heterogeneidade e desigualdades sociais: heranças do passado que se perpetuaram mesmo quando o país apresentou espantosas taxas de crescimento. O processo de intensa e rápida industrialização e urbanização produziu acelerado crescimento econômico: o PIB cresceu a uma taxa média anual de 7,1% entre 1947 e 1980 e a produção industrial atingiu o crescimento de 8,5% a.a.; a população multiplicou-se por três, enquanto o PIB per capita alcançou um incremento de 4,2% a.a. (WILNÊS HENRIQUE, 1999). Esta fantástica expansão possibilitou, até os anos 1970, muitas oportunidades de emprego, negócios e investimentos, modificando a estrutura social e a fisionomia da sociedade brasileira. As oportunidades geradas abriram caminho para uma sociedade que passou a conhecer, sim, a mobilidade ascendente, embora, ao mesmo tempo, a progressão de curta distância para a maioria. Mobilidade ascendente mas de curta distância para a grande maioria: trabalhadores manuais, não-qualificados e de baixa escolaridade, cujo ponto de partida implicava condições de grande precariedade. A progressão de longo distância ficou restrita àqueles poucos estratos de ocupações não-manuais, com melhor posição social e educação para aproveitar as novas oportunidades.

Essas desigualdades de ponto de partida, associadas às repostas desigualdades de oportunidades, mesmo no interior de uma sociedade em movimento e com fantástico crescimento da riqueza social, foram recriadas de modo persistente, ampliando as distâncias de renda, educação, propriedade, consumo etc. E de tal forma e de modo tão intenso que, apesar das transformações econômicas e de estrutura social, o perfil da apropriação da renda não evoluiu além daquele identificado em 1960, nos primórdios da industrialização pesada. Mais ainda, tornou-se mais polarizado entre uma camada de ricos e muito ricos e uma massa de pobres e muito pobres, sobretudo a partir do regime excepcional, instaurado pelo golpe militar contra o governo constitucional e as forças democráticas (WILNÊS HENRIQUE, *op. cit.*). Desse modo as desigualdades sociais foram continuamente repostas na estrutura de estratificação da sociedade como persistentes marcas dos tempos em que a industrialização se impôs dissociada das reformas estruturais de base, especialmente devido à permanência do caráter antidemocrático da nossa estrutura agrária, dominada pela grande propriedade, que bloqueou os acessos da grande maioria à posse da terra, e pela sobrevivência, em algumas partes, do latifúndio tradicional.

O sistema de proteção social, por sua vez, apresentou fraca capacidade de incorporação social e, por conseqüência, baixo efeito redistributivo. Assim, os focos estruturais de destituição e pobreza, ou mesmo a pobreza cíclica, não encontraram na ação do Estado brasileiro uma condução específica e persistente, com caráter compensatório e corretivo (ABRANCHES, 1986).

O encaminhamento da questão social dependeu também da intervenção do setor público, na criação de empregos e na regulação dos salários, e da generalização da ação dos sindicatos – importantes instrumentos para restringir o poder do mercado na fixação dos salários, e para conquistar expressiva melhoria de condições de vida para amplas parcelas da população. A política salarial, de uma maneira geral, foi adversa aos trabalhadores, inclusive reproduzindo no meio urbano “uma heterogeneidade econômico-produtiva, na qual os baixos salários são condição e resultado da permanência do atraso de alguns e dos superlucros de outros, além de abrir espaço para uma diferenciação salarial gritante” (WILNÊS HENRIQUE; OLIVEIRA, 1990). No campo, os processos de sindicalização e de formas diversas de organização foram

duramente, violentamente, combatidos. De uma forma geral, o movimento sindical brasileiro enfrentou grandes dificuldades de organização e de estruturação e acirrada oposição conservadora, culminando, a partir de 1964, com o golpe militar, em verdadeiro desmonte da estrutura sindical, em verdadeiro banimento das lideranças de trabalhadores, as quais, através das “listas negras”, eram impedidas de permanecer inseridas nas bases produtivas. Foram banidas da fábrica. Foram perseguidas, presas, banidas do país... A retomada da organização sindical pelo sindicalismo autêntico veio ocorrer somente no final dos anos 1970, após um grande período de refluxo e de derrota infligida às forças sindicais e aos partidos oposicionistas.

Na década de 1980 houve perda de propulsão na economia e o dinamismo do quadro anterior já não se verificou. O ritmo do crescimento populacional total diminuiu, a população rural continuou decrescendo, o êxodo rural permaneceu intenso, embora menor em termos absolutos, pois três quartos da população já moravam em cidades. A distribuição da população no território nacional modificou-se: aumentou a participação relativa do Norte (com aumento significativo da população urbana) e do Centro-Oeste; continuou o crescimento da fronteira, agora não mais agrícola; diminuiu a concentração no Sudeste. No Estado de São Paulo, apenas o Oeste apresentou taxas de urbanização inferiores a 80%. As taxas registradas nas demais regiões do interior paulista giravam em torno de 85%; a Grande São Paulo atingia o índice de 97% de população urbanizada.

Na agricultura houve diminuição mais acentuada da capacidade de geração de oportunidades e um perfil de rendas ainda mais deteriorado. No conjunto do emprego urbano observou-se, no final da década, perda de dinamismo na geração de empregos, com redução da ocupação, principalmente do trabalho assalariado nas grandes empresas capitalistas, particularmente nas grandes, no núcleo industrial e nas localizadas na Grande São Paulo. Entretanto, o emprego público ainda subiu significativamente, assim como as atividades vinculadas ao comércio, o que, de certo modo, teve um efeito anticíclico, contribuindo para amenizar impactos ainda mais negativos sobre a estrutura social. De uma maneira geral, a crise dos anos 1980 produziu efeitos sombrios. O comportamento dos salários e dos rendimentos dos empregados foi ainda mais desfavorável, agravado pela aceleração inflacionária. Houve uma grande ampliação do leque salarial, com aumento significativo dos rendimentos

médios e superiores, ao mesmo tempo em que se elevou brutalmente a proporção dos trabalhadores com salários e rendimentos muito baixos, tornando ainda mais polarizadas as distâncias entre uma elite alargada, com elevados rendimentos e boa posição na estrutura social, e os componentes da base da sociedade.

Neste amplo contexto histórico, o Estado de São Paulo, desde os anos 1930, ocupava posição de destaque no cenário nacional. 17% da população nacional encontrava-se em seu território. Intensos fluxos de imigrantes para lá corriam, primeiro estrangeiros, depois nacionais, em busca de oportunidades de emprego e renda geradas pelo seu pujante dinamismo econômico. No período 1930 a 1970, São Paulo crescia a taxas anuais superiores à média nacional (CANO, 1997).

Nos anos 1970, a desconcentração relativa da produção de São Paulo em direção a outras regiões do país reflete-se nas superiores taxas de crescimento do produto e da renda interna em relação às observadas em São Paulo. O interior do Estado de São Paulo também se beneficiou da “interiorização do desenvolvimento de São Paulo”, formando uma “rede de cidades sem paralelo no país” (CANO, 1992, p. 27), com conseqüências sobre o comportamento dos fluxos migratórios. Houve reversão das dinâmicas demográficas internas, com redução do ritmo de crescimento da população metropolitana e crescimento da população total no interior do estado; registrou-se o surgimento de novas áreas de atração de migrantes, como Campinas, Vale do Paraíba, Ribeirão Preto e litoral, e o decréscimo das suas populações rurais. Observou-se a disseminação de significativos problemas urbanos e sociais no estado.

Nos anos 1980, a despeito da crise, a economia do interior obteve melhor desempenho do que a da metrópole, inclusive crescendo acima da média nacional, embora a taxas modestas. “Nas áreas urbanizadas do leste do estado, sobretudo em seus centros médios e grandes, ampliaram-se ainda mais diferenças de ritmo de crescimento populacional perante a Grande São Paulo” (CANO, *ib*, p. 58). Cresceu intensamente a mancha urbana das principais cidades do interior. Nessa década, em decorrência do padrão de crescimento urbano que se difundiu pelo estado despontara alguns fenômenos: a conurbação em torno de alguns centros dinâmicos; a verticalização do parque imobiliário e o adensamento das principais cidades e regiões como Campinas, Sorocaba, São José dos Campos, Baixada Santista, Ribeirão Preto, São José do Rio

Preto; a intensa proliferação das periferias urbanas, carentes de recursos, de infraestrutura, etc onde se assentam as populações de baixa renda. Na esteira do movimento de consolidação do setor terciário alguns grandes aglomerados urbanos no estado transformaram-se em pólos regionais.

Nos cortiços, zungus, tripas, cabeças-de-porco, nas favelas, nos alagadiços e nas palafitas sobre manguezais, nos ambientes precários e em situação de riscos diversos, na periferia urbana desassistida de recursos, nos loteamentos clandestinos, nos cômodos precários de aluguel, sujeitos à coabitação, ao abrigo de um teto improvisado em terras alheias, expostos à condição de invasores, ou erguendo sua (insalubre) moradia pelo processo (infindável) de autoconstrução, assim passaram a viver nas cidades do Estado de São Paulo milhões de famílias trabalhadoras da indústria, do comércio e de serviços - massa de pobres ocupados no trabalho manual subalterno e desvalorizado, o funcionário público barnabé, os ambulantes, a empregada doméstica, porteiros, ascensoristas, serventes, trabalhadores da limpeza, trabalhadores da construção civil, garçons e cozinheiros, e tantos outros que ocupam funções precárias, com vínculo empregatício e/ou sem nenhum vínculo empregatício - e também a massa de deserdados, lançados à pobreza absoluta, outros tantos que não contam, ou contam muito pouco, com algum tipo de proteção social.

A eles a estrutura fundiária urbana não abriu espaço. Segregados pelo processo de apropriação privada do solo, pelos mecanismos de especulação imobiliária, sem acesso ao mercado privado da provisão habitacional, também não encontraram na ação pública as respostas para o problema da moradia. Foram relativamente poucos os provenientes dos estratos da base da sociedade que tiveram acesso às oportunidades do estoque de moradias ofertados pela ação pública a partir dos anos 1960. A grande maioria permaneceu incorporada crescentemente às diferentes formas de subabitação, cujas taxas de crescimento ao longo do tempo foram e permanecem fabulosas, sobretudo nas metrópoles e nas cidades grande e médias, embora os serviços de saneamento e infraestrutura tenham apresentado taxas significativas de cobertura no meio urbano, já a partir dos anos 1980. Em 1970, 1% da população da Grande São Paulo vivia em favelas. Em 1995 já representava 20%. Dentre as moradias precárias identificadas no país, mais de 42% se concentram no município de São Paulo, predominantemente em favelas. Em algumas capitais do país o problema é semelhante

ou chega a ser ainda mais grave: a população favelada corresponde a 25% do total populacional em Belo Horizonte; 28% no Rio de Janeiro; 33% em Salvador; 50% em Belém (INSTITUTO DA CIDADANIA, 2000). Agravante dramático desse quadro é retratado nas situações dos que habitam nas palafitas em Belém ou no Estado de São Paulo.

E mesmo para aqueles cidadãos que, de algum modo, estavam inseridos no mundo do trabalho e chegaram a alcançar uma pequena mobilidade ascendente, a questão da moradia urbana também foi uma questão crucial, sujeitando grandes contingentes a toda sorte de instabilidade do mercado locativo. Adversidades à formação de um mercado de trabalho homogêneo e à uma estrutura salarial favorável aos trabalhadores, a permanência da heterogeneidade estrutural e das disparidades regionais, são também marcas que perpetuam desigualdades e pobreza, submetendo grandes contingentes a condições de vida muito duras: “o emprego é instável, os salários são baixos, todos têm que trabalhar, as jornadas são longas, a oferta de serviços públicos é limitada, o consumo é um alvo móvel, etc.” (WILNÊS HENRIQUE, 1999, p. 171). E, vale lembrar, até a década de 1980 predominaram na massa dos pobres urbanos exatamente os assalariados.

Paralelamente, o processo de crescimento excludente - que transformou grandes massas urbanas em “população excedente”, errantes sobreviventes das migalhas da renda gerada no núcleo capitalista - engendrou uma estrutura social que ampliou brutalmente a concentração de riqueza e, ao mesmo tempo, diversificou os segmentos que concentravam a maior parcela da renda. Multiplicaram-se significativamente os postos de trabalho para a classe média; pequenas e médias empresas se difundiram; cresceram os segmentos autônomos do setor informal, muitos com expressivos ganhos. Ao abrigo dos endinheirados do “Primeiro Mundo”, cresceu um volume de empregos, renda secundária de profissionais como diretores de empresas, grandes executivos, advogados, médicos, psicólogos, *personal trainer*, *personal stylist*, .... O mundo da classe média, simulacro do “Primeiro Mundo” ampliou-se, profissionais de nível superior, gerentes, o bancário de melhor nível, professores de cursinho, de universidade, etc, passaram a ter também uma rede de serviços muito mal-remunerados. Assim, o crescimento econômico engendrou uma estrutura social que pôs a conviver, especialmente nos anos 1980 e 1990, quando a deterioração das

condições de vida e de ocupação afetavam a maior parte da população brasileira, o *yuppie* e a maioria destituída de acesso e de participação na riqueza social.

As opções pelo ajuste exportador, a crise fiscal do Estado, a estagnação econômica e a inflação sepultaram, mais uma vez, as expectativas do país “pegar o bonde” da história. A crise se aprofundou na década de 1990. “Chegamos à ‘era’ do neoliberalismo triunfante. Com ele vieram a abertura comercial indiscriminada, a abertura financeira, o Plano Real ancorado na moeda sobrevalorizada, as privatizações e demais reformas” (*Ib*, p. 173).

Se na década de 1980 observava-se a perda de dinamismo na geração de empregos e a “deterioração do espaço ocupacional urbano”, essa “repartição injusta de uma renda menor” foi superada, nos anos 1990, por intenso processo de desestruturação do mundo do trabalho, destruição de empregos e de direitos, com acentuada regressão social. Verificou-se o dramático crescimento do desemprego aberto e o grande aumento das ocupações mais precárias: emprego de pior qualidade, multiplicação de serviços com ocupações instáveis de baixa remuneração e com jornadas de trabalho longas, aumento do trabalho assalariado sem registro em carteira ou do trabalho assalariado formal, porém, sem nenhum conteúdo tecnológico.

A dinâmica das transformações provocadas pela intensa industrialização e pela modernização selvagem da agricultura fizeram do Brasil um país urbano em permanente movimento. Movimentos entre regiões. Movimentos de homens e mulheres sobre as localidades do território. Movimento na estrutura social. Nova configuração espacial. Assim, as concentrações urbanas entre 100 mil e 500 mil habitantes cresceram oito vezes entre 1940 e 1980. Suas taxas de crescimento, entre 1980 e 1991, foram maiores do que as verificadas para municípios pequenos, maiores e mesmo para as encontradas nas regiões metropolitanas. Apenas as regiões metropolitanas do Rio e de São Paulo apresentaram redução de seu peso na população estadual. Estas duas metrópoles, entre 1970 e 1980, foram responsáveis por cerca de 24,5% do crescimento populacional; entre 1980 e 1990 responderam por pouco mais da metade desse índice. Nas demais regiões metropolitanas e nas grandes aglomerações houve maior crescimento relativo. A periferização no interior das metrópoles aumentou a partir dos anos 1970 e entre 1980 e 1991, esse movimento tornou-se mais intenso.

Embora a taxa relativa de pobreza metropolitana tenha permanecido em torno de 29%, o que não é pouco, a pobreza da periferia metropolitana tornou-se maior do que a do núcleo metropolitano (TASCHNER, 1995).

Na década de 1990, a nova rede urbana brasileira ficou mais complexa, e a Região Metropolitana de São Paulo, principal metrópole do país e cidade mundial da América do Sul, passou a ter importante função na rede de cidades do Mercosul. O processo de interiorização do desenvolvimento no Estado de São Paulo propiciou uma rede urbana mais articulada, ainda que bastante heterogênea, observando-se aumento considerável das cidades médias do interior e do entorno metropolitano, as quais concentram significativo crescimento demográfico, com estruturas espaciais configuradas por um padrão de urbanização integrado ao grande capital imobiliário, e grande quantidade de municípios com população inferior a 20 mil habitantes, correspondendo a cerca de 60% dos municípios do estado paulista. Cerca de 17% da população estadual vivia em municípios com população entre 20 mil e 100 mil habitantes. Fora da área metropolitana de São Paulo e de Campinas não havia municípios com população superior a 500 mil habitantes. Nesse cenário, destacou-se a existência, de um lado, de grandes contingentes de excluídos, e, de outro, parcelas totalmente inseridas nos modernos meios de consumo, nos circuitos de comunicação e transportes, residentes nas cidades do interior, nas metrópoles e nas grandes e médias cidades (NESUR, 1998).

Procurei, assim, em grandes traços indicativos, apresentar alguns dos principais elementos que caracterizam nossa evolução recente e os processos que constituem a pobreza e a nossa formação social extremamente desigual. A concentração populacional e espacial nas cidades tende a reproduzir de forma cruel desigualdades. E de tal forma o acesso dos indivíduos aos recursos e benefícios gerados no espaço urbano está condicionado à sua posição na estrutura social que se tornou vital a intervenção do Estado na provisão do mínimo de bem-estar, tornando questão crucial, portanto, a efetividade social dos sistemas de proteção. É a partir deste quadro que procuro refletir sobre a questão da moradia para as populações de baixa renda. Ao longo do tempo a produção habitacional corrente no mercado privado vem demarcando barreiras incontornáveis ao acesso dos segmentos de baixa renda, e a estrutura fundiária urbana também se constitui um forte elemento da matriz das desigualdades. A

ausência de políticas, de ações e de mecanismos públicos que possam convergir para um desenvolvimento urbano mais justo e equânime opera como verdadeiro catalisador do conflito social. Fundamentalmente por essas razões a cobertura estatal reveste-se de caráter essencial em um país como o nosso, marcado por brutais desigualdades e pelos piores indicadores sociais.

Nossas desigualdades de origem - impostas pelo passado escravocrata de colônia subordinada à exploração capitalista - repostas pelo capitalismo selvagem que entre nós perpetua a dependência financeira e tecnológica, sob pleno domínio da face “moderna” da valorização do capital, tornam de grande atualidade uma das mais fantásticas teses de interpretação do Brasil. “Caio Prado Jr. disse com toda a razão que o ‘sentido da colonização’ entre nós – ao contrário da América Inglesa – resumia-se a sermos um negócio, e negócio sobretudo para os outros. Independentemente continuamos negócio e não Nação” (WILNÊS HENRIQUE, 1999, p. 184). Uma sucessão de negócios, tornados negócios pela permanente subordinação à economia mundial – desde o açúcar, o ouro, o café, até a nossa industrialização na conjuntura favorável dos trinta anos gloriosos, e ainda hoje, quando nos tornamos uma sociedade capitalista de massas “deformada pela desigualdade, pelos baixos salários, por serviços, pela aspiração ao consumo moldado pelas falsas necessidades” (*Ib*, p. 185). Os valores da igualdade e da cidadania, estes sim, valores modernos, parecem definitivamente distantes, nestes tempos em que já não mais se desfruta sequer dos mecanismos econômicos da mobilidade social, e em que predominam a concorrência, o individualismo e o utilitarismo.

Nem mesmo favorecido pela conjuntura dos “anos de ouro”, o país pôde fazer frente à “questão de fundo”, relacionada com a capacidade de financiamento e poder de inovação tecnológica, e seguiu associando-se às empresas multinacionais, recorrendo ao endividamento externo e à pilhagem do Estado pelos grandes interesses (CARDOSO DE MELLO; NOVAIS, 1998).

“Durante um período relativamente longo, o presente tinha sido melhor do que o passado, e o futuro, melhor do que o presente. Mas, progressivamente, a idéia de um futuro de progresso individual vai se esfumando. A sociedade patina, não encontra saídas coletivas que restaurem o crescimento econômico acelerado e a mobilidade

social ascendente. E as esperanças vão sendo frustradas, uma a uma: as Diretas Já, a eleição de Tancredo, o Plano Cruzado, o Plano Collor. E agora, o Plano Real, que, passada a euforia, vai revelando sua verdadeira face. O resultado é um só: a ruptura do elo que ligava, precariamente, é verdade, o esforço produtivo coletivo à luta individual. Com isso, a auto-estima do povo brasileiro declina, a idéia de nação esmaece. As manifestações deste fenômeno são perceptíveis claramente na substituição da figura do cidadão pela do contribuinte e, especialmente, pela do consumidor. Volta a se impor avassaladoramente a identificação entre modernidade e consumo 'padrão primeiro mundo'. O cosmopolitismo das elites globalizadas, isto é, seu americanismo, chega ao paroxismo, transmitindo-se à nova classe média, que alimenta a expectativa de combinar o consumo 'superior' e os serviços que barateiam seu custo de vida" (*Ib*, p. 654-656)

Em síntese, esta é a trajetória de nosso país, que tem na questão da desigualdade social seu dilema mais visceral, crucial e permanente. Esta questão, sem dúvida, impõe-se como limite à ação pública na experiência que procuro analisar neste trabalho. Contudo, o cenário dos anos 1980 foi decisivo para trazer a ação governamental para o campo da habitação popular, tornando-a uma política pública de expressivo destaque.

O agravamento das condições de vida da maior parte da população, na década de 1980, revelado nos índices de desemprego aberto, aviltamento salarial, crescimento dramático das demandas sociais urbanas, aceleração dos processos de especulação da terra urbana, tornou a questão habitacional uma questão emergente. A proliferação, nas cidades, de moradias absolutamente precárias, de ocupações de áreas impróprias para o assentamento humano, e das invasões de áreas públicas e privadas, tornou urgente a intervenção pública. A conjuntura política de reconstrução democrática incumbiu-se de criar o ambiente político favorável, tornando prioridade da agenda estatal a promoção de alternativas de combate ao déficit habitacional no estado. Além disso, segmentos econômicos importantes, afetados pela crise inflacionária e por um estado quebrado financeiramente, pressionaram por investimentos públicos no setor habitacional. Constituiu, então, no Estado de São Paulo, um campo que aglutinou forças políticas, sociais e econômicas, que representaram historicamente interesses diversos e projetos conflitivos. Essas forças compuseram um arco convergente na

busca por investimentos setoriais, de origem pública, que propiciou a produção de significativa oferta de moradias para os baixos estratos de renda, a geração de empregos diretos e indiretos, a dinamização das atividades vinculadas à construção civil e o aumento da receita pública.

Os dados apresentados a seguir foram elaborados por instituições de grande reconhecimento e resultam da apreensão de diferentes abordagens metodológicas, reunindo uma série de indicadores que, na persistente ausência de diagnósticos, ajudam a supor o tamanho do problema social refletido nas *necessidades habitacionais*. A apresentação desses dados justifica-se pela necessidade de afirmar a importância da questão da moradia para a política social e urbana, ontem e hoje, e, sobretudo, para indicar sua dimensão nacional. E mais: demarca o campo dos problemas estruturais permanentes que exigem políticas públicas, de caráter corretivo, que promovam a inclusão de parcelas significativas da população na cidadania. Fundamental questão do passado e do presente, cuja solução só será possível pela intervenção pública. Jamais pela dinâmica do mercado.

### **1.2- A magnitude do problema habitacional retratado nos indicadores setoriais.**

Nos anos 1970, a estimativa de déficit habitacional para o período 1980-1985, segundo os estudos sobre déficit realizados pelo Governo Federal, era de aproximadamente 7,0 milhões de unidades para todo o território nacional. 77,1% dessas necessidades atingiam os estratos de renda familiar de 1 até 3 salários mínimos. Até recentemente, os números eram extremamente discrepantes, variando de 6,5 a 15,4 milhões de unidades habitacionais. Alcançar metas de realizações assentadas em princípios redistributivos envolveria a reversão em profundidade da política habitacional implantada no período da ditadura militar. Na história do Banco Nacional de Habitação, entre 1965 e 1984, o sistema de produção e distribuição de moradias alimentou uma dinâmica que excluiu dos benefícios os mais necessitados de proteção social e que constituíam as situações de carência habitacional mais graves: exatamente os segmentos com renda familiar inferior a 3,5 salários mínimos foram contemplados com apenas 7,7% dos saldos totais de financiamento realizados pelo BNH (FAGNANI, s. d.). E no período de 1964 a 1986, a produção da oferta habitacional destinada aos

segmentos de até 5 salários mínimos de renda familiar não ultrapassou 20,5% da oferta total. Isso ocorreu numa fase em que a promoção pública de habitação respondeu por 24% do aumento do parque imobiliário residencial no país, ou seja, empreendeu a produção de 4,4 milhões de unidades (no período de maior atuação do sistema, de 1973 até 1980, o SFH respondeu por 38% dos novos domicílios). Parte dessa extensa produção realizou-se na forma de assentamentos habitacionais para a população de baixa renda. Pedacos de cidades fragilmente incorporados às cidades brasileiras.

De lá para cá, pouco ou quase nada mudou. A permanência do caráter excludente da política habitacional pode ser confirmada por um indicador de grande significação: o financiamento à habitação com recurso do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que alcançou 6,0 bilhões de reais no período de 1995 a 1999, destinou apenas 700 milhões, ou pouco mais de 10%, ao Pró-Moradia, programa voltado ao atendimento da população de baixa renda, moradora em favelas, áreas de risco, etc.

A proliferação da “moradia indigna” foi e continua sendo uma contingência limite para milhões de famílias e um agente indutor da “cidade oculta” ou da “cidade real”. Entre 1995 e 1999, foram construídas no Brasil milhões de moradias em condições precaríssimas, através da auto-construção em loteamentos irregulares, da ocupação desordenada do solo em áreas institucionais, à beira de rios, encostas, e córregos ou fundo de vales, em áreas de mananciais e reservas florestais, deteriorando ainda mais o meio ambiente urbano e a qualidade de vida nas cidades. De acordo com o trabalho “Projeto Moradia”, Instituto da Cidadania, 2000, são cerca de 3,7 milhões de novas moradias identificadas como em estado de grande precariedade.

As conseqüências dos renovados e permanentes processos de concentração de riqueza e de desigualdade da distribuição da renda, associadas à redução da força de trabalho, que, entre 1989 e 1998 caiu de 6,6 milhões para 4,5 milhões de trabalhadores, e às políticas públicas de baixa efetividade social, repercutiram evidentemente no agravamento da “moradia indigna”. Cresceu brutalmente a população que habitava em condições de subnormalidade. Vejamos alguns dados a respeito:

- No Município de São Paulo, até 1973 a população favelada representava 1% do total da população; em 1987 já atingia 8% (somando 820 mil pessoas). Comparando o período 1980/1987 com o período 1987/1993, observa-se um acréscimo de quase 50% da população moradora em favela. A partir de 1973 até meados dos anos 1990, “a proporção entre a velocidade do crescimento da população favelada e a velocidade de crescimento da população do município esteve sempre crescente (...)”, mas é fundamental destacar que a proporção com que cresceu a população favelada superou largamente o crescimento da população em geral, e, no período de 1987 a 1993, o número de novos favelados aumentou em 185 para cada 100 novos habitantes em São Paulo (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 1995).
- Na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), dados do Censo de 1991 apontam queda na taxa de crescimento da população, que foi de 22,47% no período 1980/1991, enquanto a população favelada aumentou 120,64%.
- A Pesquisa de Condições de Vida na Região Metropolitana de São Paulo, da FUNDAÇÃO SEADE, aponta que o percentual de barracos isolados e favelas aumentou de 6,2%, em 1994, para 9,1% em 1998.
- Outro dado importante sobre as favelas no município de São Paulo relaciona-se com a mudança do perfil de renda da população devido aos novos ingressos de famílias com maiores rendimentos: cai o percentual de famílias com rendimentos até dois salários mínimos e cresce o percentual de famílias com cinco ou mais salários. Famílias nesta faixa de renda não existiam nas favela em 1970 e 1980; em 1987 já representam 24% do total e, em 1993 atingem 35% do total da população favelada (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, *op. cit.*).
- Entre 1994 e 1998, no interior do estado, aumentou a parcela da população que vive em cortiços, em condições insalubres ou em habitações mal conservadas (dados da Pesquisa de Condições de Vida/PCV, FSEADE, 1998); o número de cortiços manteve-se estabilizado, no período, chegando a 5,0% em 1998. No Município de

São Paulo há 25 mil cortiços, abrigando 161 mil famílias, o que significa cerca de 6% da população<sup>1</sup>.

- Entre 1990 e 1994, de acordo com a Pesquisa de Condições de Vida, da FSEADE, aumentou o contingente de famílias que invadiu imóveis no estado.
- No município de São Paulo, até início de 1990 foram 11,34 milhões de m<sup>2</sup> ocupados por loteamentos clandestinos (TASCHNER, 1993).
- Em 1998, vivendo em domicílios cedidos e invadidos foram identificadas 12,8% das famílias na Região Metropolitana de São Paulo, e 9,1% das famílias no Interior (FSEADE, PCV, 1998).
- Segundo a Pesquisa de Condições de Vida da Região Metropolitana de São Paulo, 38,6% da população regional morava em condições que excluía o mínimo indispensável em relação ao espaço da moradia e da provisão de infra-estrutura, sobretudo de esgoto sanitário e de equipamentos públicos (FSEADE, 1992).
- Por sua relevância, merece registro o comentário feito em trabalho da EMPLASA: “Freqüentemente, a qualidade da habitação na Grande São Paulo está intimamente ligada ao padrão de expansão urbana na Região, nas últimas décadas. Lembrando-se que o uso habitacional tem primazia sobre os demais, na área ocupada da Grande São Paulo, pode-se afirmar que, aqui, a questão urbana é, em grande parte, a questão da habitação” (EMPLASA, 1994),
- Apesar da permanência da deterioração do *habitat*, observa-se, entretanto, que os níveis de cobertura de equipamentos urbanos e o acesso às redes públicas de serviços urbanos vem aumentando nos anos 1990 atingindo, no estado, índices que vão de 85% a 99% de cobertura, nos itens de melhor desempenho. No entanto, entre os anos de 1994 e 1998, essa tendência não se manteve e a cobertura em vários itens diminuiu. O pior desempenho histórico encontra-se na cobertura do esgoto sanitário e na pavimentação das ruas. A real dramaticidade desse déficit de atendimento sobre a qualidade de vida pode ser melhor evidenciada quando se

observa que a ausência desses serviços no país significa: de acordo com dados do IBGE/PNAD (1998) “nada menos de 63,5 milhões de brasileiros vivendo nas cidades sem acesso a esgotos, 22,5 milhões à coleta de lixo, e 10,8 milhões à água encanada”.

- Em 1998, os domicílios com até três cômodos correspondiam a 23,5% das moradias na RMSP, enquanto no interior do estado representavam menos de 9%.
- Em meados dos anos 1990, 22,7% das famílias da RMSP habitavam em moradias consideradas insatisfatórias sob o aspecto da salubridade; no Interior essa situação atingia 12,8% das famílias (FSEADE, 1998);
- No Estado de São Paulo, a coabitação foi identificada como responsável por 80% do déficit; os domicílios rústicos respondem por 13%, e os cômodos alugados/cedidos atingiam 7%<sup>2</sup>.
- Em 1995 o déficit brasileiro (urbano e rural) relacionado com os números de habitações necessárias para atender o crescimento populacional foi estimado em cerca de 13% do total de domicílios particulares permanentes, ou seja, 5,6 milhões de unidades seriam necessárias para responder à demanda por novas moradias (3,9 milhões na zona urbana). 63,32% do déficit urbano estava concentrado nas famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos. 78% do déficit rural correspondia à demanda das famílias com renda de até 2 salários mínimos. Nas regiões Norte e Nordeste o déficit habitacional era relativamente maior (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1995);
- No Estado de São Paulo, o déficit de moradias, em 1995, foi estimado em 799.965 unidades, 8,8% do estoque de domicílios particulares permanentes. “Do total de 799.965 unidades, 558.587 concentram-se na faixa de renda domiciliar de até 3 salários mínimos. A grande maioria (70%), portanto, atinge famílias de baixa renda, sendo importante frisar que esse percentual sobe para 93% se o recorte de renda

---

<sup>1</sup> Ver Retratos, PAC, CDHU, 2002. Os dados utilizados são da Fipe: Relatório Final. Cortiços, vol. I, março de 1994.

<sup>2</sup> Ver: Subsídios ao Plano Plurianual, Relatório, CDHU/DPP/SPC/GPS, 1998;

considerado for até 5 salários mínimos (...)<sup>3</sup>. A coabitação respondia por 80% do déficit; os domicílios rústicos, por 13%, e os cômodos alugados/cedidos, por 7%.

- Outro importante indicador na identificação da carência habitacional encontra-se no excessivo comprometimento da renda com aluguel: famílias que despendem mais de 30% de suas rendas com o pagamento de aluguel e famílias que despendem mais de 50%, especialmente o caso das famílias com rendimentos até 5 salários mínimos, as quais têm extremas dificuldades de suportar o elevado impacto dos desembolsos com o aluguel da moradia.
- Os números ficariam certamente muito mais impressionantes se fossem adicionadas às projeções sobre as necessidades (qualitativas) de melhorias na habitabilidade do estoque imobiliário instalado, as estimativas das necessidades de reposição do parque habitacional criado nos últimos cinquenta anos, o qual já apresenta sinais de deterioração e obsolescência, e se a essas fossem acrescidas a demanda demográfica, as necessidades habitacionais futuras - a massa substancial de novas habitações demandadas pelo crescimento populacional (INSTITUTO DA CIDADANIA, 2000).

Domicílios “rústicos”, domicílios improvisados ou excessivamente adensados, quartos ou cômodos alugados ou cedidos, famílias conviventes, moradias insalubres ou inseridas em situação de risco, de degradação urbana e ambiental, ou assentadas em áreas de preservação ambiental, em localidades sem infra-estrutura básica adequada, alugueis excessivamente elevados em relação à renda familiar, são indicadores dos componentes dos mais importantes para o dimensionamento das necessidades habitacionais, já de amplo reconhecimento no meio técnico especializado nos anos 90<sup>4</sup>, mas efetivamente distante das pautas de prioridades da intervenção governamental.

Em qualquer ângulo de observação, a questão social da moradia urbana é crucial: seja porque o crescimento populacional tem sido acompanhado de intensa concentração em espaços urbanos onde a propriedade fundiária é monopólio privado, seja porque as

---

<sup>3</sup> Ver: Subsídios ao Plano Plurianual – Diagnóstico Socioeconômico do Estado de São Paulo, CDHU, novembro de 1998.

<sup>4</sup> Para uma compreensão das questões metodológicas envolvidas na discussão do tema conferir especialmente: Fundação João Pinheiro. Déficit Habitacional no Brasil, Belo Horizonte, Projeto Pnud-Sepurb/BRA/93/013, 1995 e Carência Habitacional e Déficit de Moradias, questões metodológicas, Marie Luise B. P. Genevois e Olavo Viana Costa, in São Paulo Em Perspectiva, 14 (4), 2000.

idades, enquanto máquinas de crescimento de riqueza e de progresso técnico, são também reprodutoras de extremas desigualdades nos meios de trabalho e de vida da população, seja por força das questões estruturais e permanentes do próprio capitalismo.

Como vimos, faltaram políticas de proteção com impactos socialmente relevantes. A história da intervenção pública estatal, de âmbito federal, na área da habitação deixou um legado desalentador, sobretudo porque apenas parcelas ínfimas dos recursos mobilizados foram direcionados para os setores realmente prioritários, do ponto vista social.

A crescente dificuldade de acesso à moradia compatível com um mínimo de bem-estar tem relação também com a falta de produção de moradias em volumes suficientes e com mecanismos de financiamento adequados. Tem relação ainda com a ausência de políticas que viabilizem a diversificação de estratégias e de soluções, ofertando modalidades distintas de enfrentamento do déficit e das carências habitacionais, por exemplo: o financiamento de melhorias habitacionais/reformas/ampliações; a implantação do saneamento e da urbanização em núcleos e aglomerados passíveis de consolidação e carentes desses serviços; a regularização fundiária, assim como a transformação da favela em bairro, nas situações que permitem a perenização do assentamento; o financiamento de construção com assistência técnica no lote próprio; a concessão de carta de crédito; a recuperação dos cortiços em habitação coletiva com qualidade; o investimento em alternativas e soluções tecnológicas de melhor desempenho e custo mais apropriado.

Certamente a questão da propriedade fundiária urbana e os padrões de urbanização contribuíram para tornar mais agudas a concentração de riqueza, as desigualdades de renda e a exclusão social. E também, a meu ver, as engrenagens montadas em torno do circuito da construção civil, basicamente as mesmas que se perpetuam historicamente desde os tempos do BNH. O predomínio (ou melhor, o domínio quase absoluto) de determinadas soluções técnicas e dos padrões construtivos adotados, as tipologias, os materiais e componentes utilizados, o predomínio (ou melhor, o domínio quase absoluto) de um determinado tipo de oferta habitacional, acarretaram custos de produção elevados para as unidades residenciais e para os assentamentos destinados

ao alojamento dos pobres, confinados às localidades de baixo valor e desprovidas de recursos, afastados da cidadania urbana. Esses custos são incompatíveis socialmente, tanto com o perfil da população demandante, quanto com as finanças públicas. E aqui cabe chamar a atenção para um aspecto importante: o fator localização dos assentamentos tem se tornado freqüentemente um elemento de “acomodação” da estrutura de custo.

Mas também as áreas mais valorizadas, onde residem os que detêm renda, poder e prestígio, são afetadas – lançadas à convivência com favelas e outras formas de subabitação, verdadeiros ambientes insalubres e degradados. Um conjunto de interesses privados e particularistas terminam por impor determinadas soluções e obstar determinadas formas de intervenções, de ações e de projetos, muitos dos quais mais apropriados, seja sob o aspecto de custo, seja do ponto de vista da preservação da cultura própria, dos valores e do modo de vida das populações demandantes, seja ainda do ponto de vista do interesse maior da cidade, como *locus* do interesse público, assim como nos propõe Lojkine ao formular o sentido maior da moradia, como *habitat*.

“Quanto à habitação, cuja apropriação parece ser individual, torna-se cada vez mais indissociável de um ambiente urbano, não se reduzindo hoje a ‘uma máquina de habitar’ na medida em que é também um elemento solidário de um conjunto que não pode senão ser consumido coletivamente: a cidade” (Lojkine, 1972).

A política habitacional do governo de São Paulo revelou, a meu ver, limitado desempenho, do ponto de vista da efetividade social e do impacto das ações sobre a reestruturação urbana. Sobretudo porque não foi direcionada para as situações retratadas na “moradia indigna”, para os ambientes de degradação urbana e ambiental e outras tantas ocorrências prioritárias no combate ao déficit e às necessidades habitacionais. Mais ainda, a expansão e a direção dos investimentos não acompanharam a localização da expansão populacional, não seguiram a lógica da industrialização interiorizada, nem observaram os determinantes da reestruturação produtiva. Durante todo o longo período analisado neste trabalho, a trajetória dos investimentos públicos no setor habitacional foi mantida predominantemente no Interior, concentrando-se fortemente no Oeste paulista, nos micro e pequenos municípios, muitos dos quais em processo de regressão econômica e demográfica.

Sobretudo na era da globalização e da financeirização, na qual os sistemas de cidades são crescentemente comandados pela dinâmica macroeconômica, com fraca regulação dos estados nacionais, o caso de São Paulo parece uma experiência remota. Quando predominam orientações de contenção de gastos e de investimentos públicos, e cada vez são mais restritos os investimentos para a área social, quando o empresariado clama por menor tributação, como explicar a (aparente) irracionalidade representada pela aplicação de significativo volume de investimentos públicos em regiões com baixo dinamismo e, inclusive com fraca demanda social por habitação? Como explicar tamanha (aparente) irracionalidade em um estado com o porte e a complexidade de São Paulo? No meu entendimento, a experiência de São Paulo demonstra que sobrevivem espaços públicos ainda dominados pelos velhos e persistentes esquemas de poder, como heranças de um passado cujos valores culturais e de dominação projetam o anacronismo para o futuro. Pelo porte da promoção imobiliária desenvolvida pelo Estado de São Paulo, tanto na escala da produção quanto em recursos financeiros, a experiência transbordou o campo estrito da ação setorial, constituindo-se em uma intervenção urbana reiterativa da heterogeneidade e dos desequilíbrios que dominam nossos padrões de urbanização selvagem. E no próprio seio do principal centro da reprodução capitalista no país.

A dinâmica do processo social condicionou a dinâmica espacial de tal modo que a forma espacial terminou por repor e acentuar os desequilíbrios na redistribuição da renda, tomando também os sistemas de cidades espaços de reposição de desigualdades sociais. Inúmeros fatores, como o preço da acessibilidade, o custo da proximidade da moradia, externalidades, deseconomias e outros impactos distributivos sobre a renda real, foram repartidos muito desigualmente entre ricos e pobres, gerando um sistema urbano em permanente desequilíbrio e alimentador de renda regressiva, conforme demonstrou DAVID HARVEY (1980).

Certamente a estruturação do tecido urbano e o padrão de urbanização têm relação fundamental com as questões estruturais mais essenciais, que são os grandes determinantes da distribuição desigual do acesso ao conjunto de objetos imobiliários no meio urbano, e, insistimos, também um fator de distribuição desigual de renda, na visão formulada por HARVEY (*ib.*). Mas outros elementos vêm operando para acentuar as desigualdades nas condições de vida das populações urbanas e excluir grandes

contingentes do mínimo de bem-estar social e de uma distribuição mais equânime da riqueza socioespacial. Neste sentido, é fundamental verificar os condicionantes e as circunstâncias que restringiram a ação governamental, e o quanto a proposta descentralizadora no Estado de São Paulo efetivamente avançou em relação à tradição que nos delega o padrão de proteção social, marcado por efeitos iníquos na distribuição dos benefícios.

Neste item 1.2 apresentei sumariamente alguns dados e fontes que tratam da questão do *déficit* e das *inadequações habitacionais* e seus enfoques metodológicos. O objetivo, como anunciado, foi mais o de compor um cenário, indicando a ordem de grandeza e algumas questões qualitativas que retratam o problema habitacional da pobreza urbana e o campo das prioridades sociais no setor. As considerações procuraram mostrar que nem todas as carências são exatamente *déficit* habitacional, ou seja, demanda de novas moradias. Parte relevante das *necessidades habitacionais* revelam formas de *inadequação* que exigem decisões governamentais capazes de oferecer soluções diferenciadas à carência habitacional. Minha reflexão neste trabalho apóia-se fortemente nessa convicção. Não é possível uma ação mais efetiva, justa e equânime, sem considerar a diversidade absolutamente necessária de estratégias.

Trato, a seguir, no item 1.3, da história de uma das mais importantes experiências de política pública de habitação popular. Sob a propulsão das transformações da economia e da sociedade capitalistas no Brasil e fincadas no cenário de intensa urbanização foram forjadas as estruturas do aparelho social cuja trajetória, nos últimos vinte anos, procuro recuperar. No ambiente que se desvelou nos anos 1960 e 1970 foi formada a história precedente de uma organização e de um acervo técnico voltados ao tratamento da habitação urbana, no Estado de São Paulo, que veio a constituir a empresa gestora e executora da intervenção pública do Governo de São Paulo na promoção habitacional de interesse social: a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), empresa da administração descentralizada, agência-chave na estadualização da política habitacional.

A recuperação que procuro desenvolver no item 1.3, do desenho organizacional, das diretrizes e das iniciativas, segue grandes marcos que evidenciam a trajetória histórica da ação pública do Governo do Estado no período anterior à instalação do processo de

estadualização, destacando com mais ênfase o momento seguinte, sobretudo os esforços de rompimento do padrão de intervenção centralizado na esfera federal, e a consolidação da estruturação autônoma da política pública de habitação do governo estadual. Apresento de maneira indicativa as principais questões enfrentadas pela autonomização setorial e pelo novo reordenamento institucional implementado, o modo como as diversas gestões de governo enfrentaram o gasto setorial e as estratégias adotadas na busca de solução para o problema habitacional urbano.

A parte do financiamento da política habitacional, embora conceitualmente integre a abordagem institucional, é tratada neste trabalho em capítulo à parte, o segundo capítulo. Procedi assim por considerá-la questão crucial e de grande densidade, decisiva para a montagem e a consolidação do processo de estadualização.

### **1.3 – Quadro Institucional**

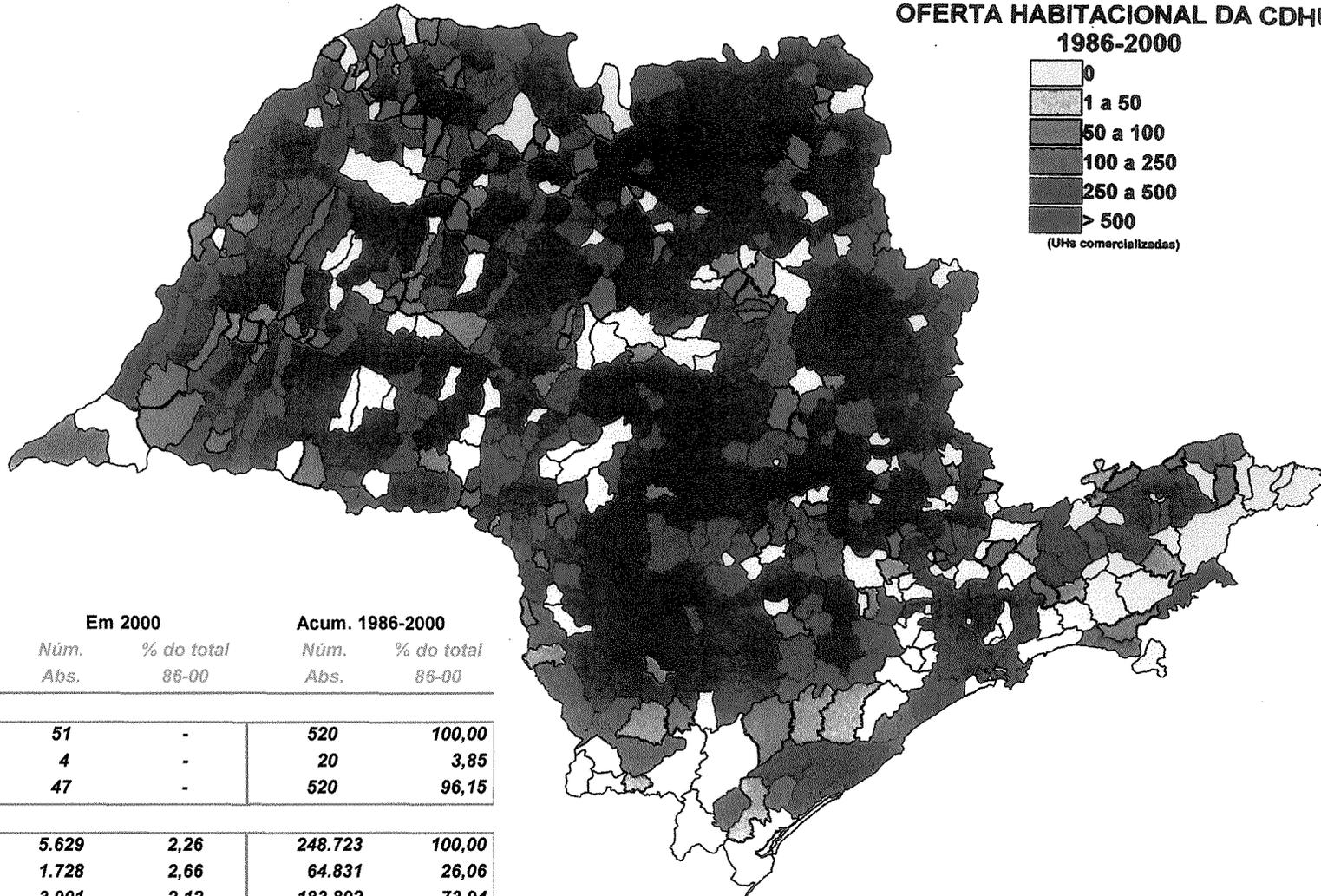
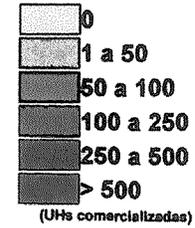
A CDHU é uma empresa de economia mista, à semelhança das empresas de sociedade anônima regidas pelo direito privado. De capital público, tem como acionista majoritário o Governo do Estado, através da Secretaria de Estado da Fazenda e demais entidades estatais. Vinculada à Secretaria de Estado da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SHDU), mas com gestão administrativa e orçamentária autônoma, a CDHU detém um capital social de US\$ 4,1 bilhões. Por ser uma estatal, encontra-se também vinculada ao Conselho dos Capitais (CODEC) e ao Conselho das Entidades Descentralizadas. Como órgão da administração pública, seus atos devem reger-se pela Constituição Federal e pela Constituição do Estado, devendo ater-se à lei de licitações e ao seu regulamento interno, estando submetida ao poder fiscalizador da Assembléia Legislativa e do Tribunal de Contas do Estado.

No período mais recente, de meados da década de 1980 até 2000, a CDHU construiu 80% do número total de unidades residenciais comercializadas nos últimos 33 anos, o que resultou em uma carteira imobiliária ativa de cerca de 248 mil mutuários. Esse fantástico crescimento da oferta habitacional é, na verdade, muito mais do que produção de moradias, porque envolve a construção de ambientes urbanos com função predominantemente habitacional, expandiu-se por mais de 80% do vasto território, demonstrando, no período analisado, o magnífico desempenho da intervenção

governamental na área da habitação. Estes são alguns dos indicadores da inequívoca importância da autonomização de determinados instrumentos de política, em especial o financiamento setorial, o deslocamento do centro decisório para o âmbito estadual e o formato institucional adotado, em cujo processo se empenhou decisivamente a ação governamental no Estado de São Paulo. A expansão territorial alcançada graças à aplicação de significativos investimentos próprios pode ser ilustrada pelo MAPA 1: Oferta Habitacional acumulada. São mais de 1.700 empreendimentos distribuídos em 520 municípios.

MAPA 1

OFERTA HABITACIONAL DA CDHU  
1986-2000



ATENDIMENTO	Em 2000		Acum. 1986-2000	
	Núm. Abs.	% do total 86-00	Núm. Abs.	% do total 86-00
<i>MUNICÍPIOS</i>				
<b>Total ESP</b>	<b>51</b>	<b>-</b>	<b>520</b>	<b>100,00</b>
<b>RMSP</b>	<b>4</b>	<b>-</b>	<b>20</b>	<b>3,85</b>
<b>Interior</b>	<b>47</b>	<b>-</b>	<b>520</b>	<b>96,15</b>
<i>UHS</i>				
<b>Total ESP</b>	<b>5.629</b>	<b>2,26</b>	<b>248.723</b>	<b>100,00</b>
<b>RMSP</b>	<b>1.728</b>	<b>2,66</b>	<b>64.831</b>	<b>26,06</b>
<b>Interior</b>	<b>3.901</b>	<b>2,12</b>	<b>183.892</b>	<b>73,94</b>

Fonte: A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição. CDHU/DPP/SPC/GPE 2001

1986 – 2000

A trajetória sumariada reflete um movimento de crescente estadualização da promoção pública na área habitacional, também confirmada por outros dados. A partir de 1991, a CDHU vem ocupando as primeiras posições no *ranking* de investimentos provenientes de recursos orçamentários, previstos nas Leis de Orçamento para investimentos das estatais da administração indireta. O volume do gasto social no setor e a institucionalização das fontes e dos mecanismos de financiamento adotados são o resultado da crescente importância da habitação social na agenda governamental do Estado, já a partir de meados dos anos 1980 (ARRETCHE, 1998). Entre 1990 e 2000, o volume de investimento setorial foi de US\$ 3,4 bilhões, observando-se que as transferências federais, progressivamente marginais já no final dos anos 1980, tornaram-se quase nulas.

Inúmeros indicadores, que vão ser apresentados neste capítulo, sugerem uma trajetória de estadualização plenamente exitosa. E certamente o foi, se observados os limites socialmente restritivos e amplamente excludentes da política habitacional centralizada no aparato federal até os anos 1980. A autonomização do gasto social, dos mecanismos decisórios e da gestão da política habitacional implementada pelo governo paulista, repercutiu em efeitos claramente mais expansivos e incorporadores. Entretanto, seu alcance foi estrangulado pelo caráter conservador do pacto social sobre o qual se ergueu o Sistema Estadual de Habitação, pautado por estreitos interesses de curto prazo. Se observado do ponto de vista da efetividade social, da equidade redistributiva socioespacial e da democratização e descentralização da intervenção pública, o reaparelhamento da proteção social na área da habitação produziu resultados de baixo alcance.

A grande concentração de papéis e funções que o estado desempenhou ao longo do processo consolidou um progressivo fortalecimento do controle do governo sobre a alocação dos recursos, sobre os padrões de produção e sobre a distribuição de benefícios. Mas, ao mesmo tempo, ele concentrou o papel de articulador dos diferentes atores relevantes, expondo-se ao velho estilo das barganhas negociadas, ao sabor da cultura brasileira, marcada pela balcanização da proteção social no setor público. A centralização da gestão dos recursos e da execução estratégica na CDHU, transformando-a no centro das operações imobiliárias, foi orientada pelas mesmas razões que deram origem à esfera descentralizada: maior flexibilização de gasto fiscal,

maior área de manobra em relação a recursos e gastos etc., sob o exercício da tutela direta do Executivo, portanto, mais sujeita às “motivações” políticas derivadas desse núcleo de poder.

Essas questões estimulam os questionamentos sobre a capacidade da real adequação da CDHU às funções requeridas pela implementação de uma política orientada pelo princípio do atendimento das necessidades socialmente prioritárias e da demanda social. Sua natureza de instituição de direito privado, mas, ao mesmo tempo, dependente de capital público, visto que é rigorosamente unidade de gasto fiscal, desdobra-se em uma série de políticas erráticas, tanto de financiamento da produção, quanto de administração do crédito imobiliário, quanto de utilização de recursos a “fundo perdido”.

Assim, torna-se crucial entender por que prevaleceram determinadas orientações no campo do arranjo institucional. Torna-se crucial também formular indagações como, por exemplo: o formato institucional adotado tornou-se um efetivo instrumento de proteção social? O processo de estadualização caminhou no sentido de um novo reaparelhamento da proteção social na habitação de interesse social?

Os antecedentes históricos dessa companhia, diretamente vinculada ao governo estadual, remontam ao final dos anos 1940. Sua trajetória, até os primeiros anos da década de 1980, foi marcada pela trajetória da política nacional de habitação e fortemente dependente das fontes de financiamento e da intervenção reguladora do aparato central. Por isso mesmo suas operações imobiliárias foram atingidas profundamente pela crise do sistema nacional de habitação, que, ao afetar o conjunto da rede integrada, ocasionou progressiva queda no volume de recursos oriundos de transferências federais, até a drástica interrupção dos fluxos financeiros e das obras. Nos anos de 1981, 1983 e 1984 os investimentos foram insignificantes. Este fator, potencializado pelo ambiente de reconstrução democrática dos anos 1980, influenciou a ação pública em direção à estadualização da política habitacional em São Paulo.

A história precedente da CDHU, sumariada a seguir, o conjunto de recursos técnicos e de saber que concentrou e, ainda, sua vinculação direta ao Governo do Estado, extremamente dependente da ação do Executivo, habilitaram-na, após 1983, como

gestora dos recursos financeiros e programas habitacionais implementados de forma autônoma pelo governo paulista.

### **1.3.1 – Antecedentes Históricos**

A Caixa Estadual de Casas para o Povo (Cecap) foi constituída como entidade autárquica, “de patrimônio próprio”, subordinada à Secretaria do Trabalho, Indústria e Comércio do Estado de São Paulo, no ano de 1949. Entretanto, somente a partir da criação do Banco Nacional de Habitação, teve início sua atuação na produção pública de habitação, passando a operar como agente promotor.

De 1967 até o ano de 1982, sua produção nada desprezível caracterizou-se por empreendimentos de pequeno e médio porte, localizados no interior do estado, com exceção do conjunto habitacional Zezinho Magalhães do Prado, na RMSP, com 4.680 apartamentos comercializado em meados dos anos 1970. Com financiamentos de fonte federal, obtidos por intermédio da Caixa Econômica do Estado de São Paulo (CEESP) e pelo Banco do Brasil, ou contratados diretamente junto à Caixa Econômica Federal (CEF), foram comercializadas 30.967 unidades residenciais, em cerca de 140 conjuntos habitacionais<sup>5</sup>. A produção desse período representou uma participação relativa de 10,67% sobre a oferta acumulada entre 1967 e 2000. A evolução da oferta comercializada consta da *TABELA 1*, com a série anual.

---

<sup>5</sup> Os dados foram reconstituídos a partir de diversas fontes da CDHU- Relatórios das Superintendências Comercial, Financeira e de Planejamento e Controle, e o documento Atuação da CDHU na Área Habitacional, Período 1987/1990, CDHU, 1991.

**TABELA 1 – Evolução Anual da Oferta Habitacional Comercializada****Govorno do Estado de São Paulo. Área de Habitação - Período 1967 a 2000**

Ano	N.º U.H.	Participação Relativa (%)
1967	332	0,11%
1968	723	0,25%
1969	958	0,33%
1970	186	0,06%
1971	-	-
1972	480	0,17%
1973	160	0,06%
1974	1.512	0,52%
1975	588	0,20%
1976	1.226	0,42%
1977	3.101	1,07%
1978	3.600	1,24%
1979	3.119	1,07%
1980	1.731	0,60%
1981	5.534	1,90%
1982	7.717	2,66%
1983	5.780	1,99%
1984	1.606	0,55%
1985	1.358	0,47%
1986	791	0,27%
1987	884	0,30%
1988	7.126	2,45%
1989	8.665	2,98%
1990	12.164	4,19%
1991	9.793	3,37%
1992	36.702	12,63%
1993	20.773	7,15%
1994	23.881	8,22%
1995	9.035	3,11%
1996	24.984	8,60%
1997	37.114	12,77%
1998	44.900	15,45%
1999	8.191	2,82%
2000	5.629	1,94%
Sem Data	253	0,09%
Total	290.596	100%

Fonte – Para o Período 1967/1985: Relatórios Unidades Habitacionais Comercializadas por Programas, CDHU/ Ger. de Controle de Informações/ Ger. de Comercialização, 1996 e 1997; PRODESP/CDHU/GCP, 2000; Sistema de Indicadores, CDHU/DPP/SPC/GPC, 1998. Para o Período 1986/2000: Relatórios A Oferta Habitacional da CDHU: Evolução e Distribuição, 1986/2000, CDHU/DPP/SPC/GPE, 2001; Sistema de Indicadores, CDHU/DPP/GPC, 1998 e PRODESP/CDHU/GCP, 2000.

**Notas:**

1 - A Tabela registra os dados de produção na Área de Habitação do Govorno do Estado de São Paulo, desde a fase da CECAP até a CDHU. A oferta habitacional apresentada é constituída na sua totalidade por unidades residenciais, principalmente apartamentos e casas térreas. Apenas nos anos de 1982, 1983 e 1988 houve a inclusão de lotes urbanizados na oferta indicada s – esta forma de atendimento nos anos citados totalizou 9.018 lotes em todo o período.

2 – Nos anos de 1991, 1993, 1994 e 1995, os dados do Relatório utilizado (CDHU / DPP / SPC / GPE, 2001) não incluem os financiamentos concedidos na forma de atendimento Lotes Próprios. Esses 4 anos perfazem um total de 228 financiamentos para construção de morádias. A fonte também não registrou, no ano de 1995, o financiamento de 15 cartas de crédito, realizados na Capital do estado e a concessão de 19 atendimentos na forma de aluguel social. A Tabela mantém os dados conforme a fonte em função da reduzida expressão dessas outras formas de atendimento. Entretanto, esses dados aparecerão no Capítulo 3, porque são fundamentais para a discussão sobre os indicadores de atendimento, os programas e suas relações com a cadeia produtiva e as estratégias de produção da oferta habitacional.

Obs. Tabela elaborado pela autora a partir do acervo da CDHU

Extinta no govorno Paulo Egydio Martins, a entidade autárquica foi substituída por outra, cujas atribuições e responsabilidades estavam conformes à natureza das demais entidades integrantes do SFH e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), nos termos das normas do BNH. Por essa razão foi criada como companhia, constituída em sociedade por ações, sob a denominação de Companhia Estadual de Casa para o Povo (também identificada pela sigla Cecap), com ações subscritas pela Secretaria da Fazenda do Estado, na qualidade de acionista majoritária e vinculada à Secretaria dos Negócios do Interior. A Cecap passou, então, a operar no sistema como

agente promotor e financeiro, podendo captar recursos diretamente no BNH, o que favoreceu o crescimento de sua produção.

Uma série de medidas foram tomadas nos anos 1970 com a finalidade de adequar tanto a estrutura organizacional da agência estadual, quanto suas normas e mecanismos operacionais, às exigências do SFH e do BNH. Em 1975, a lei n.º 905 autorizou o Poder Executivo a adotar medidas para participar do Plano Nacional de Habitação (PLANHAP) e a transformar o Fundo Estadual de Financiamento de Habitação em Fundo de Habitação Popular de São Paulo (FUNDHAP-SP), destinado a refinar as parcelas correspondentes à participação do estado nos investimentos habitacionais, segundo as normas operacionais do BNH.

O PLANHAP passou a ser desenvolvido através de programas plurianuais, com financiamentos em conformidade com as regras do Sistema Financeiro da Habitação Popular, em cidades com população igual ou superior a 50 mil habitantes, em localidades, que, por seu ritmo de crescimento possam vir a ser caracterizadas como pólos de desenvolvimento urbano, ou naquelas que contem com atividades econômicas geradoras de empregos em quantidade suficiente para garantir a viabilidade de novos projetos habitacionais. As indicações existentes fazem concluir que essa diretriz não foi efetivamente observada. Ainda que refletisse intenções de estímulo à interiorização do implante industrial, através de suporte habitacional para o setor operário e demais segmentos gestados pela urbanização, a localização predominante dos conjuntos habitacionais não confirma o discurso oficial de então. Mas foi um período de produção significativa, atendendo a população na faixa de 3 a 5 salários mínimos de renda familiar. Para os segmentos de menor renda, restaram o Profilurb, o Ficom e o Promorar, que ofertavam lotes urbanizados, materiais de construção e pequenos financiamentos para reformas

A transformação institucional de autarquia para companhia, na forma de sociedade por ações, modificou a natureza das atribuições da Cecap que passou a empreender a captação direta de recursos do BNH. Com a integração ao PLANHAP, seu desempenho como agente promotor tornou-se mais significativo, como demonstram os dados de produção da oferta, indicando que suas novas funções como agente de investimento e

promotor imobiliário aumentaram suas possibilidades de decisão em relação às aplicações, o que certamente foi influenciado pela conjuntura mais favorável de transferências federais, entre os anos de 1973 e 1982, período de disponibilidades abundantes do SFH.

Contudo, a Cecap foi extinta em 1980, no Governo Paulo Malluf, que criou no ano seguinte a empresa pública Companhia de Desenvolvimento de São Paulo (Codespaulo). Essa entidade da administração indireta vinculou-se à Secretaria da Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia. O período de vigência da Codespaulo foi de 1981/1983. Sua função preponderante, nos termos do instrumento legal de sua criação, era a execução e o suporte das ações da política de desconcentração do desenvolvimento industrial e urbano no estado, promovendo o zoneamento industrial no interior do estado através de polos, distritos, núcleos e centros industriais, implantação da infra-estrutura necessária à consecução dos planos de urbanização e a execução de programas habitacionais.

As indicações documentais disponíveis, apontam, no entanto, que a Codespaulo não logrou cumprir suas atribuições. Apenas deu continuidade às obras habitacionais contratadas no período anterior, de 1979 a 1982, contratos remanescentes da Cecap com o BNH, graças à impulsão das ações tomadas nos anos anteriores, através do PLANHAP - o que rendeu um considerável volume de moradias comercializadas: cerca de 19 mil unidades, incluindo lotes urbanizados<sup>6</sup>. Mas, no geral, por problemas decorrentes de gestão, essa fase caracterizou-se por modestos resultados: baixíssimo volume de atividades para a viabilização de novos empreendimentos, situação financeira crítica, exígua receita operacional, crescimento real das dívidas de curto, médio e longo prazo, total dependência de aportes do Tesouro para arcar com o elevado custeio, quadro de pessoal desmotivado e ocioso. Essa estatal quase chegou a ser extinta. As repercussões na imprensa pesavam negativamente sobre sua reputação – “unidades residenciais produzidas a custos escandalosos, empreiteiras utilizando tecnologias não testadas, as quais entraram em rápida degeneração”<sup>7</sup> - eis o espólio deixado pela gestão Paulo Malluf na área de habitação.

---

<sup>6</sup> Ver CDHU. Atuação da CDHU na Área Habitacional, Período 1987/1990, Relatório, CDHU, 1991.

Contudo, a história precedente da agência estadual foi de grande importância. Salva no Governo Montoro, essa agência foi objeto de programa de saneamento, quando, no novo contexto institucional e político de eleições diretas ao governo do Estado, a produção habitacional passou a constituir prioridade para o atendimento à população de baixa renda.

A existência de um legado de recursos institucionais e organizacionais, capacitação técnica etc. foram elementos de ancoragem para a viabilização da intervenção pública estadual, na área social em exame, em direção à busca de autonomização do formato institucional e do processo decisório, cuja concretização das primeiras ações relevantes se iniciou em 1983. A construção de um sistema estadual de provisão e fomento à habitação de interesse social veio a seguir, com a instituição de um novo padrão de financiamento, a partir de 1989, mas suas bases foram lançadas previamente, quando a gestão 1983/1986 empreendeu a tarefa de chamar para si a intervenção na promoção habitacional de interesse social. A evolução organizacional setorial pode ser acompanhada no *QUADRO 1*. Nele encontram-se registrados, desde o início de sua constituição, sob os aspectos jurídico institucionais, os marcos mais significativos do formato institucional da intervenção pública paulista.

---

<sup>7</sup> Documento apresentado por um grupo de técnicos da CDHU, em seminário realizado no Laboratório de Habitação (LABHAB), da Faculdade de Urbanismo/USP, em 19 de maio de 1999.

**QUADRO 1- Organização Jurídico-Institucional. Governo do Estado de São Paulo - Setor Habitação.**

<b>Diploma Legal</b>	<b>Objeto</b>
Lei Estadual 483, de 10/10/1949	Cria a Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP), autarquia subordinada à Secretaria do Trabalho, Indústria e Comércio.
Decreto Estadual 43.107, de 28/02/1964	Regulamenta a Lei 483 que criou a CECAP.
Lei 10.262, de 30/10/1968	Autoriza a CECAP a obter financiamento do Sistema Financeiro da Habitação.
Lei Estadual 10.436, de 1972	Cria o Fundo Estadual de Financiamento de Habitação (FUNDHAB).
Lei Estadual 905, de 18/12/1975	Cria a Companhia Estadual de Casas Populares (CECAP), empresa de economia mista vinculada à Secretaria dos Negócios do Interior. Institui mecanismo para a participação no Plano Nacional de Habitação (PLANHAP) e para transformação do FUNDHAB no Fundo de Habitação Popular de São Paulo (FUNDHAP-SP).
Decreto Estadual 9.637, de 31/03/1977	Regulamenta a Lei 905, da criação da Companhia Estadual de Casas para o Povo, constituída em sociedade anônima por ações, vinculada à Secretaria dos Negócios do Interior.
Decreto Estadual 15.468, de 07/08/1980	Desativa a CECAP.
Decreto Estadual 15.465, de 07/08/1980	Autoriza o Conselho de Defesa dos Capitais (CODEC) a tomar as medidas necessárias à desativação da CECAP.
Decreto Estadual 16.512, de 10/01/1981	Cria a Companhia de Desenvolvimento de São Paulo (CODESPAULO), entidade da administração indireta, vinculada à Secretaria de Indústria e Comércio, Ciência e Tecnologia.
Decreto Estadual 21.592/83, de 03/11/1983	Cria a Secretaria Executiva da Habitação, subordinada diretamente ao Gabinete do Governador e Casa Civil.
Decreto Estadual 22.061, de 28/03/1984	Transforma a Codespaulo em Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo (CDHU)*. Vincula a CDH à Secretaria Executiva de Habitação.
Lei Estadual 5.256, de 24/07/1986	Restabelece a Loteria Estadual de São Paulo como Loteria da Habitação, indicando que o resultado líquido apurado será aplicado exclusivamente na concessão de linhas de crédito subsidiadas para financiamento da habitação e sua infra-estrutura, 50% das quais são asseguradas aos municípios.
Decreto Estadual 25.923, de 23/09/1986	Regulamenta a Loteria da Habitação, instituindo linhas de crédito subsidiado para o financiamento de habitação popular e sua infra-estrutura, destinada ao atendimento da população com renda familiar máxima de cinco salários mínimos.
Decreto Estadual 26.796, de 20/02/1987	Transforma a Secretaria Executiva de Habitação em Secretaria de Estado da Habitação, vinculando à ela a CDH.
Decreto Estadual 29.355, de 14/12/1988	Extingue a Secretaria da Habitação e a Secretaria de Negócios Metropolitanos e cria a Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano.
Decreto Estadual 30.052, de 15/06/1989	Transforma a CDH em Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, anexando à esta o Departamento de Obras Públicas/DOP e a Companhia de Obras Escolares/CONESP.
Lei Estadual 6.556, de 30/11/1989	Elevar em 1 ponto percentual a alíquota do ICMS, de 17% para 18%, destinando os recursos provenientes para os programas habitacionais de interesse social da população do Estado de São Paulo**. Determina a abertura de créditos suplementares ao aumento de capital da Caixa Econômica do Estado de São Paulo (CEESP).
Decreto Estadual 31.357/90, de 02/04/1990	Disciplina a aplicação dos recursos resultantes da elevação em 1 ponto percentual da alíquota do ICMS, de 17% para 18%, destinando os recursos provenientes para os programas habitacionais de interesse social da população do Estado de São Paulo **. Determina a abertura de créditos suplementares, destinados ao aumento de capital da Caixa Econômica do Estado de São Paulo, alíquota do ICMS. Defini que 50% dos recursos serão aplicados em programas que atendam a famílias de até 5 salários mínimos de renda familiar, limitando o atendimento às faixas de renda de até 10 salários. A CEESP é o agente financeiro. A CDH é o agente promotor.
Lei Estadual 7.003, de 27/12/1990	Destina os recursos decorrentes da elevação de alíquota do ICMS como créditos suplementares, depositados em conta especial e vinculados como aumento de capital à CEESP, CDHU ou BANESPA.
Lei 7.646, de 26/12/1991	Estabelece como prioridade de atendimento as famílias de até 3 salários mínimos, com comprometimento de 15% da renda mensal. As famílias com rendimentos entre 3,1 e 5 salários pagarão prestações não superiores a 20% de seus rendimentos.
Decreto Estadual 34.608, de 31/01/1992	Desvincula o DEOP e a CONESP da CDHU, formando a base de constituição da Companhia de Obras Públicas (CPOS), vinculada à Secretaria de Administração.
Lei 9.331, de 27/12/1995	Determina que as despesas operacionais que integram os custos de produção não poderão ultrapassar 10% dos recursos financeiros. Destina 5% dos recursos financeiros exclusivamente aos programas de reurbanização de favelas a serem desenvolvidos no Estado.

Fonte- Pesquisa e texto da autora, elaborado especialmente para a dissertação, a partir do acervo documental da CDHU.

\* Início das operações financeiras com recursos do Tesouro do Estado de São Paulo.\*\* Foi a primeira lei que instituiu o ICMS-Habitação. De autoria do Executivo estadual, serão encaminhados anualmente novos projetos de lei, findo cada exercício fiscal, para aprovação da Assembléia Legislativa, com a finalidade de renovação do recurso adicional e de sua destinação para a área de habitação. Até o ano de 1997, os recursos tiveram destinação "carimbada". Após 1998, passaram a receita geral do Estado e o financiamento setorial foi consignado no Orçamento Estadual.

É importante lembrar que o contexto nacional no início dos anos 1980 já dava indicação clara do esgotamento do padrão de intervenção estatal nas políticas sociais gestado no pós-64. Sob o impulso da redefinição descentralizadora do pacto federativo, as críticas eram contundentes (DRAIBE, 1986; ALMEIDA, 1996). Na esfera da ação pública, no âmbito da habitação, a crise aberta pela política econômica e pela política salarial aprofundou brutalmente a deterioração dos mecanismos de financiamento e o esgotamento da condução centralizada do aparato federal, resultando em conseqüências profundas e prolongadas: desarticulação institucional, elevado nível de inadimplência, extrema redução do gasto social setorial: - 12,1% em 1982; - 37,3% em 1983; em 1984, o gasto social, em termos reais, caiu mais da metade do volume aplicado em 1982. Reduziu-se a escala de produção. O número de financiamentos concedidos em 1984 foi 62% inferior ao total concedido no ano de 1980. A área de interesse social foi ainda mais prejudicada (FAGNANI, s. d.). Outros dados confirmam o quadro de colapso da intermediação financeira na produção habitacional: a participação do valor dos financiamentos habitacionais no PIB, em 1982, era de 2,7%; em 1986 cai para 0,3% (MELO, 1990).

Para compreender a fundamental importância da autonomização da base financeira construída pelo poder público no estado, torna-se necessário recuperar com mais atenção certos aspectos da política nacional de habitação. Na primeira parte deste capítulo, abordei-a rapidamente, agora torna-se necessário avaliar com mais profundidade a natureza da crise e suas repercussões sobre a provisão pública. Como se sabe, o ordenamento institucional do setor de habitação no Brasil, bem como a formulação de um modelo de captação de recursos, constituiu-se como política nacional a partir da criação do BNH e do SFH, cujo período de vigência foi de 1964 a 1986. O BNH tornou-se, na verdade, um órgão da maior importância na construção das políticas de desenvolvimento urbano no país, coordenando também o Sistema Financeiro de Saneamento, o SFS, e alocando recursos em áreas como transporte e na provisão de equipamentos comunitários.

No campo da habitação, graças à intervenção governamental, foi possível viabilizar um sistema especializado no financiamento da produção e do crédito habitacional voltado para o mercado da casa própria. Assim, foram criados mercados estruturados de

produção, distribuição e consumo de habitações para segmentos amplos e diferenciados de renda, dotando o setor de um aparato centralizado de coordenação, gestão e operação. Essa intervenção alcançou o setor privado da construção civil, promovendo um reordenamento em sua composição e estruturação, constituindo ainda um segundo mercado, operado por agências públicas, na qualidade de agentes promotores de âmbito metropolitano, estadual, municipal e regional, e também instituições de crédito voltadas para o atendimento da população de baixa renda. É esse segundo mercado que convoca nossa observação e o esforço de análise neste trabalho.

A herança deixada pelo padrão federal estatal fortemente centralizado, já amplamente diagnosticada pela literatura especializada, pontificou em uma produção de grande magnitude: cerca de 4,4 milhões de residências construídas e um fabuloso rombo financeiro. Em grande parte da literatura sobre o assunto seus resultados foram avaliados como de baixo alcance social. Desde sua criação, até os anos 1980, o BNH destinou apenas 6,4% do volume de recursos para o atendimento dos estratos inferiores, e, entretanto, a opção por financiamentos mais rentáveis não evitou o colapso do sistema, fortemente afetado pela conjuntura recessiva.

Diversos trabalhos de especialistas apontam como um dos aspectos fundamentais da crise, que culminou na falência do BNH e na descapitalização do SFH, o padrão de financiamento da política nacional de habitação, cujos recursos se originaram basicamente de fontes onerosas e dependentes do comportamento da economia: o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e o FGTS. A inadequação dessas fontes tem sido considerada o fator determinante dos princípios que pautaram os parâmetros financeiros de retorno e de valorização do investimento setorial. Além disto, a gestão financeira desses recursos tem sido avaliada freqüentemente como inadequada, devido a políticas erráticas e claudicantes de administração da carteira imobiliária. Adicione-se a isto os percalços decorrentes das crises econômicas: a instabilidade financeira, as significativas perdas de poder aquisitivo dos salários, as altas taxas de desemprego, a redução da capacidade aquisitiva dos mutuários, e os elevados níveis de inandimplência dos mutuários do sistema.

O arranjo institucional do aparato federal que sucedeu à extinção do BNH não conduziu as reformas do sistema e da política nacional de habitação na direção da descentralização e da obtenção de resultados de maior alcance social. Durante a Nova República, ainda que o tema da descentralização estivesse presente na agenda das reformas que caracterizaram o debate dos anos 1980, chegando mesmo a ser incorporado no programa de reformas do governo federal, o padrão de distribuição de competências, de certo modo, surgiu de ações de algumas unidades da federação. É importante lembrar que, naquela conjuntura, no âmbito das burocracias especializadas, o ambiente era estimulado por propostas que propugnavam pela descentralização e regionalização das atividades do BNH e por uma reformulação do SFH. Mais concretamente, as iniciativas de autonomização despontaram de alguns governos estaduais que passaram a clamar por ações urgentes de resgate da dívida social, a partir de um aparato organizacional gestado na periferia daquele sistema centralizado.

No caso de São Paulo, o impulso pela redefinição descentralizadora transitou para formas autônomas de relocação de funções, de competências e de recursos setoriais sem o concurso do governo federal (e, na verdade, mantém-se assim até hoje). Apenas em meados dos anos 1990 no país foi possível ver uma ação determinada no sentido da descentralização conduzida pelo governo federal. As instâncias colegiadas tornaram-se, ao que parece, importantes instrumentos de gestão descentralizada nas unidades territoriais do país. Entretanto, um conjunto de normas vigentes e poucos recursos ofertados ainda restringem o atendimento aos setores de baixa renda e às famílias atingidas por situações que refletem perversos indicadores de inadequação habitacional. Além disso, sólidas comprovações demonstram que as relações entre o governo federal e o estado não caminham de forma integrada, pelo contrário, movimentam-se como ações independentes, sem cooperação institucional.

A crise da política nacional de habitação manifestada nos anos 1980 atingiu drasticamente as agências que compunham a rede nacional. No âmbito do território do Estado de São Paulo, diversas agências integravam a rede articulada à política nacional de habitação até a década de 1980. No setor vinculado à promoção pública, como foi visto, destacavam-se as Cohabs. Ao todo, eram sete agências de âmbito regional e municipal e a Cecap/Codespaulo. A importância das Cohabs e demais agentes públicos pode ser dimensionada pela participação que lograram no total de

financiamentos contratados pelo SFH, entre 1967 e 1984, 27,7% foram viabilizadas pela promoção pública – Cohabs, Prefeituras/Estados. No Estado de São Paulo, o saldo total da produção das Cohabs, Cecap/Codespaulo e iniciativas dos municípios, atingiu a escala de 217 mil moradias, no período 1964 a 1983 (naquela conjuntura, o ambiente era estimulado, no âmbito das burocracias especializadas, por propostas que propugnavam pela descentralização e regionalização das atividades do BNH e por uma reformulação do SFH). Essa oferta era destinada principalmente aos estratos com renda igual ou acima de 5 a 12 salários mínimos de renda familiar. 92% do que foi ofertado com recursos federais, em termos de volume total de unidades habitacionais no estado, foi comercializado para famílias naqueles estratos de renda. Como é sabido, a propalada crise do SFH confluiu em 1986 no esgotamento do perfil do financiamento, na pulverização institucional do aparato federal de habitação e na desintegração de todo o sistema. Esta questão, sem dúvida, foi um forte catalisador das decisões em direção à estadualização da política habitacional de interesse social em São Paulo. O intenso crescimento da oferta habitacional a partir de então é um relevante indicador para dimensionar as repercussões do processo de autonomização sobre a política habitacional. Do total de habitações comercializadas no período 1967/2000, 83,79% foram financiadas com recursos de fonte estadual (ver a *TABELA 2*).

**TABELA 2 - Oferta Habitacional Comercializada, segundo Fonte de Financiamento.**  
**Governo do Estado de São Paulo      Período 1967/2000**

Fonte de Financiamento	Intermediação Financeira	Oferta Habitacional n.º U.H.	Participação Relativa (%)
Governo Federal / FGTS	Banco do Brasil / CEESP / CEF	47.115	16,21%
Governo Estadual / Tesouro do Estado	CDHU	243.481*	83,79%
<b>Total</b>		<b>290.596</b>	<b>100,00%</b>

Fonte – PRODESP/CDHU-Gerência de Controle e Processamento(GCP), novembro/2000. Para o Período 1967/1985: Relatórios *Unidades Habitacionais Comercializadas por Programas*, CDHU/Ger. de Controle de Informações/Ger. de Comercialização, 1996 e 1997; PRODESP/CDHU/GCP, 2000; *Sistema de Indicadores*, CDHU/DPP/SPC/GPC, 1998. Para o Período 1986/2000: Relatórios *A Oferta Habitacional da CDHU: Evolução e Distribuição. 1986/2000*, CDHU/DPP/SPC/GPE, 2001; *Sistema de Indicadores*, CDHU/DPP/Ger. de Planejamento Estratégico, 1997, 1998.

Em relação à fonte utilizada para o período 1986/2000, o dado exclui 4.761 UHs, do Programa SH1, financiadas pelo Banco do Brasil. Exclui 888 UHs, do Programa SH2, financiadas pela CEF (ambos os Programas foram executados pelo Governo do Estado, a partir de 1986). As referidas ofertas encontram-se registradas no campo superior: Fonte de Financiamento/Governo Federal.

### 1.3.2 – Evolução recente.

A partir do governo democrático, durante a gestão Montoro, período 1983 a 1986, foram implantadas as primeiras medidas e ações em direção à construção de um

aparato organizacional estruturado, com dotações de recursos orçamentários e subvenções do governo estadual e a criação de instrumentos financeiros alternativos, como a Loteria da Habitação, conhecida como “raspadinha”<sup>8</sup>. Contudo, o esforço governamental viu-se constrangido duplamente: pela prolongada crise que se abateu sobre o conjunto da política nacional de habitação e pelos efeitos decorrentes da situação econômico-financeira do setor público paulista. Esses fatores representaram forte obstrução ao plano de ações e programa de investimento setorial do governo.

A Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CDH) foi criada a partir do saneamento da Codespaulo. É importante comentar que a extinção da Codespaulo afigurava-se como tarefa praticamente impossível: a extrema dificuldade de liquidar sua carteira imobiliária ativa contribuiu para sua permanência, além disso, a empresa já dispunha de carta patente para operar, reunia saber e experiência técnicas. Tudo isto, somado às dificuldades representadas pela habilitação de uma nova entidade para operar a promoção habitacional e à determinação governamental de rápida resposta no campo da ação social, reforçou a construção de soluções a partir da reativação dessa estatal. E mais. A vinculação da Codespaulo ao governo estadual facilitaria alternativas de caminhos aos quais as Cohabs tradicionalmente se articularam, com forte ligação aos interesses da construção civil<sup>9</sup>.

Uma iniciativa pioneira no país veio compor a configuração institucional do setor. A fase inicial de implantação do novo padrão de intervenção foi de extrema significação, seja pela ênfase política conferida à questão social da moradia popular, seja pela criação de um novo formato institucional. O QUADRO 2, a seguir, mostra a trajetória evolutiva da política habitacional, do ponto de vista de suas características mais gerais, das tendências persistentes e das inflexões rumo ao novo padrão de intervenção governamental.

---

<sup>8</sup>Ver Levantamento Preliminar da Legislação Estadual de Suporte às Áreas de Política Urbana e Regional, Habitação, Saneamento Básico e Transporte, Convênio UNICAMP/CDHU, 1989. A consulta ao QUADRO 1 será útil para o acompanhamento desta parte do trabalho.

<sup>9</sup>Estas observações foram construídas a partir da entrevista concedida à autora por Pedro Paulo Martoni Branco, Diretor-Presidente da CDH na gestão Franco Montoro.

**QUADRO 2 – Principais características das políticas implementadas, segundo as gestões de governo, de 1983 a 2000. Habitação de Interesse Social – Governo do Estado de São Paulo**

GOVERNO/PERÍODO	CARACTERÍSTICAS	PRINCIPAIS INTERVENÇÕES
<p>Montoro</p> <p>1983/1986</p> <p><i>Oferta Habitacional Comercializada:</i> → 9.535 (inclui 3.863 Lotes Urbanizados)</p> <p><i>Cobertura no Território:</i> → 94 Municípios atendidos</p>	<p>1- Formação da Agenda Social que enfatiza a moradia como direito do cidadão e prioridade pública; 2 - Início da montagem do aparato institucional próprio; 3 – Restrição de financiamento de origem federal; 4 – Elevação da escala da oferta em relação à evolução histórica; 5 – Ênfase na parceria e descentralização através de convênios com as administrações municipais; 6 – Produção concentrada no interior/conjuntos habitacionais de pequeno porte; 7 – Início de nova atuação na formação do estoque de terras; 8 – Identificação da carência habitacional como forma de seleção da população alvo; 9 – Adoção de subsídio público/recurso a fundo perdido; 10 – População alvo: de 1 a 3 salários mínimos de renda familiar</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Criação da Secretaria Estadual de Habitação</li> <li>•Saneamento financeiro da CDH</li> <li>•Destinação de Recurso do Tesouro do Estado</li> <li>•Incorporação das Prefeituras como Agente Promotor</li> <li>•Incorporação da mão-de-obra mutirante nas construções</li> <li>•Desapropriações de terras por Decreto de Interesse Social (D.I.S.) na RMSP</li> </ul>
<p>Quércia</p> <p>1987/1990</p> <p><i>Oferta Habitacional Comercializada:</i> →28.839 (inclui 2.496 Lotes Urbanizados)</p> <p><i>Cobertura no Território:</i> → 190 Municípios atendidos</p>	<p>1 - Consolidação do aparato institucional; 2 – Equacionamento do financiamento setorial; 3 – Aumento significativo da escala da oferta; 4 – Reengenharia dos programas habitacionais; 5 – Adoção da gestão com forte centralização no estado; 6 – Início da intervenção na capital e RMSP; 7 – Grande volume de obras contratadas no final da gestão; 8 – Seleção da população alvo a partir de critérios clientelísticos; 9 - Adoção de subsídio público/recurso a fundo perdido; 10 – População alvo: principalmente de 1 a 5 salários mínimos de renda familiar</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Aprovação de Lei Estadual destinando recurso fiscal para programas habitacionais</li> <li>•Aumento significativo de recurso da receita própria do estado para programas habitacionais</li> <li>•Grande volume de terras doadas pelas administrações municipais</li> <li>•Mobilização de expressivos recursos organizacionais e técnicos para viabilização</li> <li>•Contratação de expressivo volume de obras</li> </ul>
<p>Fleury</p> <p>1991/1994</p> <p><i>Oferta Habitacional Comercializada:</i> →91.149</p> <p><i>Cobertura no Território:</i> →483 Municípios atendidos</p>	<p>1- Elevação exponencial do financiamento; 2 – Elevação extraordinária da oferta e da cobertura; 3 – Manutenção dos programas lançados na gestão anterior; 4 – Gestão centralizada no estado; 5 – Aumento da taxa de cobertura na capital e RMSP; 6 – Grande volume de obras contratadas no final da gestão; 7 - Seleção da população alvo a partir de critérios clientelísticos; 8 – Subsídio público associado a subsídio cruzado; 9 – População alvo: de 1 a 10 salários mínimos de renda familiar</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Manutenção do recurso contingenciado para programas habitacionais/ICMS-Habitação</li> <li>•Contratação de extraordinário volume de obras</li> <li>•Utilização plena do estoque remanescente de terras</li> <li>•Grandes volumes de terras ofertadas pelas administrações municipais</li> <li>•Extraordinário volume de moradias comercializadas</li> </ul>
<p>Covas</p> <p>1995/1998</p> <p><i>Oferta Habitacional Comercializada:</i> →116.033</p> <p><i>Cobertura no Território:</i> →422 Municípios atendidos</p> <p>(acrescidas de 13.820 residências ofertadas nos anos de 1999 e 2000, perfazem 129.853 Unidades Habitacionais nos seis anos de governo, de 1995 a 2000)</p>	<p>1 -Período de financiamento mais abundante; 2 – A comercialização da oferta alcança patamares muito elevados; 3 – Escala de produção mantém-se em patamares muito significativos (mas declina drasticamente nos três primeiros anos da segunda gestão Covas); 4 - Gestão fortemente centralizada no estado; 5 – Prosseguem os programas de linha, aliados à introdução de novos programas com adoção de novos componentes tecnológicos; 6 – Substituição progressiva das antigas estratégias por novas estratégias para formação do estoque de terras, e transferência para a iniciativa privada da contratação e execução das obras de infra-estrutura nos empreendimentos habitacionais localizados nas regiões metropolitanas e grandes cidades, através do <i>turn key</i>; 7-Crescem significativamente as taxas de cobertura na capital, RMSP e cidades grandes a partir de 2000; 8 – Predominam os grandes conjuntos habitacionais; 9 – Seleção da população alvo através de critérios aleatórios (sorteio público); 10 – Intensa terceirização atinge o núcleo de competência da promoção pública; 11 – Subsídio público associado a subsídio cruzado; 12 – População alvo: de 1 a 10 salários mínimos de renda familiar</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Fase de montantes expressivos de recursos assegurados pela manutenção do recurso contingenciado/ICMS-Habitação e por recurso orçamentário</li> <li>•Extraordinário volume de moradias comercializadas</li> <li>•Grande redução do estoque de terras doadas pelas administrações municipais</li> <li>•Introdução de novas estratégias de produção: ampliação da ação dos empreendedores privados</li> <li>•Aumento significativo das taxas de cobertura na capital, RMSP e cidades médias/grandes do território paulista, a partir de 2000.</li> </ul>

Fonte – Elaborado pela autora a partir do acervo documental da CDHU.

Prosseguindo na criação de condições de autonomização, apesar do quadro de dificuldades enfrentadas pelo governo, foi criada a Secretaria Executiva de Habitação (SEH), subordinada ao Gabinete do Governador. Sem estrutura orgânica própria, sem corpo funcional próprio e com exígua receita própria, ainda assim, foi por intermédio da SEH que o governo estadual alocou recursos à CDHU, através de repasses na forma de convênios. À SEH coube a coordenação e a elaboração das diretrizes da política habitacional. Ainda no final da gestão Montoro, foi instituída a Secretaria de Estado da Habitação (SEH), com recursos e quadro próprios, buscando superar as limitações institucionais apontadas. Progressivamente, entretanto, a partir de 1991, seu papel passou a ser esvaziado, passando a CDHU a concentrar as atribuições de formulação da política e o exercício das ações de coordenação e execução.

No governo Montoro foram criados programas e regras próprias de financiamento à produção e ao crédito imobiliário, concentrando o atendimento da oferta habitacional nos estratos de renda familiar de 1 até 3 salários mínimos, diretriz que buscava reverter as prioridades de atendimento prevalecentes até então no mercado operado pela política nacional de habitação.

As novas diretrizes e ações do Governo Montoro, elaboradas principalmente a partir de diagnóstico da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado e incorporadas ao Plano Estadual de Ação Governamental, de 1985, alimentaram um programa de investimentos que visava superar a história de reduzida eficácia social do SFH/BNH e promover a “reativação da construção de habitações populares no estado mediante incentivo à auto-construção, financiamento de materiais para casas próprias, utilização de terras públicas e agilização de programas pendentes do BNH, no contexto de um plano estadual de habitação” (SERRA, 1983).

No período de 1983 a 1986, foram celebrados 105 convênios com prefeituras para a edificação de 6.260 unidades habitacionais, através do Programa Municipal de Habitação (PMH), com sistema construtivo baseado no regime de mutirão e recursos do Tesouro do Estado de São Paulo. Até o final da gestão foram comercializados 3.863 lotes urbanizados, vinculados ao Programa PROFILURB, mais 5.672 unidades

residenciais do Programa Federal Planhap e do PMH. A cobertura no território paulista alcançou 94 municípios.

Foram lançadas as diretrizes de intervenção na RMSP - o Programa de Assentamentos da RMSP. A modelagem desse programa envolvia a participação de movimentos sociais, lideranças e população organizada no processo decisório e na execução das obras, sem a intermediação das prefeituras locais na qualidade de promotores – traço distintivo importante em relação ao programa habitacional desenvolvido no interior<sup>10</sup>.

Outras inovações foram adotadas. A urgência de estoque de terrenos para atender a demanda organizada e as expectativas em relação a preços mais compatíveis estimularam a iniciativa do governo no sentido da aquisição de glebas através de Decretos de Interesse Social (D.I.S.), na Grande São Paulo e Capital. Desta forma compôs-se um importante patrimônio imobiliário que deu suporte aos Programas SH1 e SH3<sup>11</sup>, concretizados na gestão seguinte, e abriu um caminho para a provisão de glebas na Região Metropolitana de São Paulo, utilizado também pelas duas gestões seguintes. Essa estratégia de provisionamento de glebas - as desapropriações – revelou-se, posteriormente, um componente da produção extremamente oneroso, pois pressionava a elevação do custo de produção da oferta. Essa questão é tratada no capítulo 3 deste trabalho.

O *QUADRO 3, a seguir*, apresenta uma sumária trajetória da intervenção governamental, do ponto de vista do formato financeiro da política habitacional de interesse social, demarcada por três períodos: de 1967 a 1983, etapa em que o formato institucional era dependente do aparato central, e as duas fases seguintes, demarcadas por tendências de autonomização, de 1984 a 1989 e de 1990 a 2000, em que os esforços sistemáticos do governo de São Paulo caminharam para a estadualização da política habitacional. A periodização enunciada é meramente descritiva e toma por base os momentos centrais da intervenção governamental estadual em relação às fontes de financiamento da promoção imobiliária pública.

---

<sup>10</sup> O sistema construtivo adotado nesse programa veio a ser questionado na gestão seguinte, que não o adotou, passando a contratação das obras para execução das empreiteiras, no novo programa lançado em 1987, chamado de SH1.

**QUADRO 3 – Intervenção Pública na Habitação de Interesse Social: Montagem do Financiamento Setorial - Fontes de Recursos e Instrumentos.**  
**Governo do Estado de São Paulo - Setor de Habitação**

PERIODIZAÇÃO	NATUREZA INSTITUCIONAL	INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA	FONTE DE RECURSO TIPO DE RECURSO / principais instrumentos institucionais
1967/1983 Vinculação institucional à política nacional de habitação/BNH/SFH <u>Montagem da Intervenção governamental na Habitação de Interesse Social</u>	De 1967 a 1974: Aparato Estadual atuando como Agente Promotor subordinado às normas do aparato central; De 1975 a 1983: Aparato Estadual atuando como Promotor Financeiro, subordinado às normas do aparato central.	Até 1983: CEESP/BB/CEF – concessão de financiamento e gestão da carteira imobiliária hipotecária A partir de 1975, também Cecap/CODESPAULO - operações diretas como agente financeiro credenciado junto ao BNH.	<u>GOVERNO FEDERAL</u>  FGTS BNH/SFH/CEF  Operações de tomada de empréstimos repassado ao agente de intermediação credenciado/CEESP, BB e CEF e também transferências federais diretas ao agente estadual executor.
1984/1989 Nova agenda. Transição em direção à estadualização da política habitacional. <u>Reestruturação Institucional Rumo à autonomização</u>	Aparato estadual atuando como Agente Promotor/Financeiro, através da instituição de formas e de recursos próprios	De 1983 a 1987: BNH/CEF – concessão de financiamentos e gestão da carteira imobiliária hipotecária; De 1983 a 1989: Fundo do Tesouro do Estado – CEF e CDHU como agentes de crédito imobiliário hipotecário.	<u>TESOURO DO ESTADO</u> <i>Receita Geral do Estado de São Paulo. Recurso orçamentário do governo estadual, através de dotação orçamentária para a Administração Direta / Operações de transferências da Administração Direta para Indireta como subvenção de custeio e subscrição de capital</i>  <u>GOVERNO FEDERAL</u> FGTS Transferências federais, através de tomadas de empréstimos realizadas pela Administração Indireta e Administração Direta (fonte de recurso progressivamente menos significativa, no período).
1990/2000 Estadualização da promoção imobiliária governamental. Novo formato jurídico-institucional e novo padrão de financiamento. <u>Consolidação Institucional do Sistema Estadual de Habitação</u>	aparato estadual atuando como Agente Promotor/Financeiro a instituição de formas e de recursos próprios	A partir de 1990: Sistema Estadual de Habitação do Governo do Estado;  Recursos ingressam como aumento de capital na administração indireta/CDHU;  Administração de financiamentos na produção e no crédito imobiliário hipotecário.	<u>TESOURO DO ESTADO</u> Recurso Fiscal <i>ICMS-Habitação (até 1997);</i>  <i>Receita Geral do Estado, através de Proposta Orçamentária (a partir de 1998)</i>

Fonte – Elaborado pela autora, especialmente para esta Dissertação de Mestrado, a partir da documentação existente no Centro de Documentação Técnica da CDHU.

O período 1983/1986 pode ser caracterizado como importante marco da inversão das tendências predominantes, desde os anos 1960, na identificação e atendimento da demanda habitacional. Foi priorizada a distribuição da oferta nos estratos de renda de até 3 salários, especialmente de famílias inseridas em situação de precariedade

<sup>11</sup> Estes programas integram o conjunto de programas habitacionais lançados após 1983. No capítulo 3 apresentaremos uma

habitacional. Foram adotados procedimentos técnicos que permitiam identificar a carência habitacional mais crítica, nos municípios do interior do estado, assim como o arrolamento das famílias identificadas como diretamente afetadas pelas necessidades habitacionais, selecionadas por classificação em listagem de prioridades de atendimento. Na RMSP, a identificação da demanda habitacional foi feita diretamente pelos movimentos sociais e convalidadas em acordos pelo Governo do Estado de São Paulo. Esses métodos sofreram importantes alterações nas gestões sucessivas. Foram promovidas mudanças no âmbito da filosofia de gestão da política de habitação. Foram desenvolvidos novos conceitos de processo de produção e de gestão. Empreenderam-se parcerias com as prefeituras e com os movimentos sociais, compartilhando o processo decisório, a responsabilidade técnica, transferindo recursos financeiros para a gestão das prefeituras no Interior, as quais forneciam como contrapartida, dentre outros itens, a terra com alguns serviços de infra-estrutura, recursos que não eram embutidos no valor de financiamento do imóvel, representando, portanto, um mecanismo de subsídio público. A parceria com os movimentos organizados buscava como resultado, além da democratização da relação entre Estado e sociedade, também a redução de custos das unidades habitacionais, através da incorporação da mão-de-obra da população beneficiária ao processo construtivo. É importante reter esses aspectos implicados na questão da descentralização e da participação.

A formação de uma nova rede de engenharia operacional no setor de habitação popular era considerada, no Governo Montoro, uma possibilidade de alternativas construtivas para viabilizar a produção de baixo custo e com maior envolvimento dos beneficiários. O esforço neste sentido implicou um reordenamento no aparelho estadual de formulação e gestão, no perfil do investimento e na cadeia de produção. Entretanto, o gasto social no setor não conferiu significado relevante às tentativas de autonomização da promoção pública estadual face à extensão de seu (reduzido) impacto e cobertura.

É importante chamar a atenção para esses elementos de análise que procuro formular, diferentemente daqueles apontados em trabalho publicado pelo Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPP), da Unicamp (Caderno de Pesquisa n.º 18, do NEPP). O referido trabalho caracteriza o período 1983-1986 como de ênfase nos recursos-meio, concretizados nos mecanismos de gestão centrados na descentralização e na

participação. Discordo desse enfoque, sobretudo porque esse entendimento deixa de reter ou descarta a significação dos mecanismos de parceria como elementos de engenharia de produção habitacional, que não se reduzem, portanto, a formas de gestão compartilhada ou mesmo à forma descentralizada de poder. O que é tomado como mecanismo de gestão é, na verdade, parte do processo produtivo, são recursos da cadeia de produção. Este é o aspecto fundamental que precisa ser retido.

Outro equívoco no mesmo trabalho pode ser identificado na análise da gestão 1987/1990, como etapa em que a promoção pública enfatiza o combate ao déficit habitacional. Uma política de enfrentamento do déficit habitacional exigiria mais do que decisões de investimento setorial em volumes significativos e fluxos contínuos e mais do que escala de produção. Esses aspectos e indicadores podem ser fundamentais para marcar o grau de centralidade, a primazia do setor na política de governo. Mas a ênfase no déficit exigiria a adoção de uma política capaz de operar a identificação da demanda social e das necessidades habitacionais prioritárias, projetos para enfrentá-las e adequados instrumentos de acesso e distribuição da oferta às famílias inseridas naquelas condições. Sob estes aspectos, a gestão 1987/1990 teve atuação com caráter fracamente incluyente do ponto de vista social, ou seja, a intervenção governamental efetivamente não priorizou o déficit habitacional, como será demonstrado ao longo deste trabalho. Priorizou, na verdade, uma produção de grande escala, baseada no modelo da casa própria e voltada ao atendimento das demandas inseridas no mercado locativo, com predomínio de seleção da clientela baseada em procedimentos clientelistas.

O reordenamento institucional, no período 1983 a 1986, sofreu os rebatimentos da crise recessiva, da inflação descontrolada, do endividamento do setor público, cuja capacidade de arrecadação encontrava-se bloqueada pela contração da atividade produtiva e pela estrutura tributária centralizadora. Enfim, sofreu os percalços da extrema penúria de recursos oriundos de transferências da esfera federal para a habitação social. A SEH contou também, durante um curto período, com recursos do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), que na maioria, foram recursos comprometidos, mas com pequeno desembolso efetivo.

De 1983 a 1986 os recursos de fonte própria disponíveis cresceram, mas muito abaixo do necessário para uma escala de produção mais significativa, sobretudo se comparados às necessidades do conjunto de carências situadas no campo da habitação, ou ao volume das aplicações realizadas após 1988. Todavia, os números alcançados não foram insignificantes, se comparados à média anual produzida no estado nos 19 anos anteriores, ainda mais se for considerado que os estratos atendidos concentraram-se nas faixas de 1 até 3 salários mínimos de renda familiar, enquanto anteriormente a faixa de renda atendida era, predominantemente, de 5 a 12 salários<sup>12</sup>.

As repercussões de movimentos simultâneos desencadeados pelo processo de desequilíbrio financeiro do setor público, pela centralização fiscal e tributária da União, pela política recessiva e pela crise da política nacional de habitação comprometeram e limitaram, de modo incontornável, o desempenho da promoção pública estadual na fase 1983/1986. E tanto, quanto mais era verdadeira a realidade inexorável de que a organização da vida pública no país ainda encontrava-se sob a ditadura militar, e que, portanto, governos opositoristas, como o de São Paulo, sofriam grandes bloqueios do governo militar, das burocracias ministeriais e de suas agências estatais, como era o caso do BNH.

Em suma, no período 1983/1986, a intervenção governamental buscou desenvolver uma orientação pública comprometida com uma agenda democrática e com a promoção do bem-estar social. Essa embocadura, de certo modo, conferiu impulsão à ação sistemática do governo nos períodos consecutivos. De 1986 em diante, quando as transferências federais foram progressivamente se tornando marginais no conjunto do gasto em habitação, registrou-se progressivo empenho do governo paulista no sentido da mobilização de outras fontes de recursos. O capítulo 2, adiante, mostra como o aporte de recurso próprio foi decisivo para conferir densidade à política setorial, pela magnitude dos recursos financeiros mobilizados e pelo magnífico desempenho retratado nos indicadores de produção.

O Governo Quéricia, gestão 1987/1990, empreendeu as maiores e mais relevantes alterações no perfil da intervenção pública setorial e nos instrumentos de financiamento da política habitacional de interesse social. A conjuntura mais favorável de manejo dos

recursos fiscais e tributários, desencadeada pela Constituição de 1988, associada à riqueza extrativa da atividade econômica no estado (e é importante também lembrar que o governo Montoro deixara “a casa em ordem”), foi a base estrutural para a criação de recurso adicional, de fonte de receita própria, sob a forma de recurso vinculado que passou a sustentar grandes investimentos na produção da oferta habitacional e na administração do crédito hipotecário durante a década de 90.

O resultado, já a partir desse período e principalmente nos anos seguintes, foi o crescimento exponencial da escala de produção e, portanto, da carteira imobiliária. A partir de então, prolongando-se nos anos seguintes, a intervenção governamental no campo da promoção imobiliária envolveu a forte associação com os segmentos privados do circuito imobiliário, especialmente as empresas de construção civil e proprietários fundiários urbanos, reativando os mais históricos e tradicionais vínculos entre a esfera estatal e a privada, na promoção imobiliária coordenada pelo setor público. Os programas habitacionais foram operados fundamentalmente através de empreitada global, e assim permanecerão nas sucessivas gestões seguintes. Mesmo no caso de programas com processos construtivos em mutirão, como nas experiências implementadas após 1995, na gestão Mário Covas, a utilização de componentes industrializados associados ao sistema construtivo em mutirão foi constante.

Outras circunstâncias atuaram como catalisadores da ação governamental estadual. Com a conjuntura desfavorável vivida pelos inquilinos, cujo quadro foi agravado por medidas de liberação dos aluguéis, em fins de fevereiro de 1987,<sup>13</sup> cresceu significativamente nos principais centros urbanos do país a “alternativa” informal, induzindo à substituição da moradia com materiais improvisados pela moradia de alvenaria na favela. Nos últimos dias da gestão Montoro, fim de dezembro de 1986 e janeiro de 1987, o governo estadual sofreu intensa pressão dos movimentos urbanos de moradia, enfrentando um início de processo de invasões de terrenos públicos e privados, na RMSP, sobretudo na Zona Leste da capital. Esses fluxos de ocupações irregulares prosseguiram durante todo o ano de 1987, já no exercício do Governo Quéricia. Cerca de 200 áreas, de patrimônio privado e também pertencentes ao

---

<sup>12</sup> Ver Política Pública de Habitação Popular no Estado de São Paulo – 1983/1986, SEH/CDH, vol. I e Anexo I, fevereiro de 1987.

<sup>13</sup> A política de controle dos aluguéis privados, assim como todas as demais questões atinentes à legislação do inquilinato, são até hoje do âmbito da esfera pública federal.

patrimônio da Prefeitura de São Paulo e da CDHU, foram ocupadas, chegando a envolver 26 mil famílias, na capital e entorno, e confrontos entre polícia e população.

Esses episódios motivaram diversas interpelações judiciais dos proprietários privados e medidas liminares do Supremo Tribunal Federal exigindo providências e instando o governo do Estado de São Paulo, sob pena de intervenção (Requerimento de Intervenção n.º 7496-0/3), a executar reintegrações de posse, restaurando o princípio da propriedade privada e restituindo-a a seus detentores legais (Fleury Filho era, então, o Secretário de Segurança do Estado). A negociação entre Governo, lideranças e população evoluiu para as seguintes medidas emergenciais: os ocupantes foram cadastrados pela CDHU e projetos habitacionais foram desenvolvidos para atendimento dessas famílias, muitas das quais foram reassentadas. Assim, foram selados compromissos com diversas entidades comunitárias e implementados os primeiros empreendimentos do Programa Habitacional SH1. Os compromissos acertados nesse episódio orientaram várias ações de desapropriações de terras, desde 1986 a 1994, objetivando a retirada pacífica das famílias invasoras e o controle das tensões permanentes entre o governo e os movimentos sociais. Por isso, a destinação prioritária do atendimento dos ocupantes, bem como de filiados das entidades comunitárias foram os principais pontos da pauta de enfrentamento e negociação entre o governo e os movimentos organizados.

A conjuntura era, pois, marcada por demanda social de grande magnitude. Pressões por intervenção de caráter eminentemente emergencial exigiam maior e mais ágil intervenção do Governo Estadual. Mas as pressões não ficavam restritas à força que partia da base da sociedade. A crise do sistema financeiro de habitação e da economia de uma maneira geral repercutia fortemente também nas empresas privadas construtoras, vinculadas à promoção imobiliária pública e privada, e nos segmentos da indústria de transformação. Especialmente o segmento das empreiteiras, tradicionalmente vinculadas à construção habitacional e, em larga medida, dependentes dos fluxos de crédito públicos e/ou de investimentos na forma de contratações de obras, foi atingido de modo intenso pela desestruturação do sistema financeiro federal de habitação. Na verdade, todo o *funding* do SFH e do Sistema Financeiro de Saneamento foi afetado, ampliando as repercussões sobre o desarranjo do setor de construção civil (MELO, 1990). Intensas pressões partiram dos empreendedores privados também por

uma revisão da legislação urbana, especialmente a Lei de Parcelamento do Solo, a Lei do Inquilinato e a Lei de Proteção dos Mananciais na RMSP, identificadas como entraves ao investimento privado.

Os efeitos da crise da política nacional de habitação perduravam e agravavam-se com as medidas de contenção do déficit público que impunham estancamento dos repasses de recursos financeiros na área habitacional e na de saneamento, aos estados e municípios<sup>14</sup>. Os segmentos de baixa renda foram excluídos dos financiamentos<sup>15</sup>. E mais. A produção da oferta habitacional, com empenho de recurso federal, deveria ser delegada à iniciativa privada. A alternativa definida então pelo governo federal para a produção e circulação da oferta de habitação popular veio através da Circular Normativa 058, da CEF, que criou o programa PROHAP/ Setor Privado (Serprohap/ Setor Privado). As empresas construtoras receberiam os recursos diretamente da CEF; os custos de infra-estrutura dos empreendimentos seriam incorporados e transferidos aos mutuários. Assim, o conjunto de medidas comprometia toda a política de subsídios e bonificações formulada pelo governo estadual. Configurava-se, portanto, um cenário extremamente desfavorável à execução de ações no campo habitacional de interesse social. Marchar em direção à construção da autonomização era vital.

É importante destacar ainda outro aspecto do contexto nos anos 1980 que funcionou como precipitador de crise e propulsor de um novo padrão de financiamento, cujas características demarcaram o novo campo de ação do governo estadual. Do início dos anos 1980 até 1987, os programas habitacionais da então Codespaulo e da CDH foram formulados com base em expectativas de captação de recursos junto aos operadores do SFH. Por razões diversas, essas expectativas foram quase totalmente frustradas, merecendo destaque, especialmente, um aspecto que se constituiu em importante constrangimento às operações de tomada de empréstimos: as condições patrimoniais da maior parte dos terrenos mobilizados pela CDHU inviabilizaram a garantia hipotecária exigida pelo SFH/CEF, como contrapartida dos empréstimos solicitados, especialmente nos casos de terrenos em processo de desapropriação por parte do governo do Estado de São Paulo, em particular, as glebas da RMSP sob decretos de

---

<sup>14</sup> As Resoluções do Banco Central – n.º 1464, de 26/02/88 e n.º 1468, de 21/03/88 - resultaram no corte de 83% dos créditos já contratados pelas Cohabs e instituições congêneres, visto que limitaram os repasses à capacidade de endividamento dos estados e municípios e dos órgãos da administração direta e indireta aos níveis de 31/12/87.

<sup>15</sup> A Circular Normativa n.º 058, da CEF, resultou em restrições que excluíram as famílias com rendimentos inferiores a 5 salários mínimos.

interesse social promulgados pelo executivo durante o ano de 1986 e 1987 e com pendências jurídicas. Esta contingência repercutiu durante longo tempo, agravando as já restritas condições financeiras e operacionais da agência estatal executora dos programas habitacionais.

Como foi visto, os recursos eram extremamente difíceis e inadequados a uma política de caráter social. Nenhuma reforma em relação à descentralização foi efetivamente perseguida no âmbito decisório federal, pelo menos até 1995. Diante da permanência desse quadro de constrangimentos, a estadualização da política habitacional tomava-se, pois, um imperativo para a promoção pública no Estado de São Paulo.

O arco de alianças políticas que sustentou a agenda de governo de 1987 a 1990 conferiu relevância à questão da moradia urbana, na forma de produção habitacional com participação decisiva da ação pública estadual. A possibilidade de desenvolver um grande programa habitacional, anti-recessivo e com efeito anticíclico, de gerar empregos, de aumentar a renda urbana, de estimular a ativação da indústria da construção civil e elevar a receita pública através do aumento da arrecadação tributária unificou uma base ampla de forças sociais e políticas. O programa de construção de 400 mil moradias, lançado pelo governo Quéricia para o quadriênio, galvanizou um conjunto de forças – prefeitos, parlamentares, lideranças sociais vinculadas aos movimentos populares e à Igreja Católica, empresários, partidos, *polície-makers*... Assim foram lançadas as bases para uma grande convergência, capaz de dotar a ação governamental do instrumento necessário e fundamental para a construção de um novo padrão de financiamento e de autonomização.<sup>16</sup>

O caminho tendeu para a obtenção de recursos alternativos e adicionais, a junção de esforços com a iniciativa privada, a elaboração de parcerias institucionais para o desenvolvimento de tecnologias que resultassem em redução de custos e melhoria de qualidade do produto, a mobilização de um estoque patrimonial que desse garantia às transações financeiras. Foram formuladas propostas de maior diversificação dos programas habitacionais e de ampliação do atendimento também para os segmentos médios de renda (geradores de subsídios internos necessários à viabilização do atendimento aos extratos de menor renda, era o que se supunha), e foi elaborado um

---

<sup>16</sup> São inúmeros os pronunciamentos com registros documentais do Governador Quéricia e do então Secretário de Estado da Habitação, Adriano Branco (inclusive documentos elaborados na época pelo Fórum Nacional de Secretários de Habitação e dirigidos ao Governo Federal), que destacam a relevância da questão social envolvida na política de habitação popular e o papel da construção civil e dos seus efeitos sobre a dinamização da economia, com referências explícitas à experiência norte-americana promovida pelo Presidente Roosevelt.

programa imobiliário de grande porte - os Pólos Habitacionais - cuja fundamentação se assentava na criação de grandes núcleos de atração, localizados na macrometrópole, com o sentido de dar suporte à política de desconcentração populacional e econômica da RMSP, promover uma grande reestruturação urbana e estimular o desenvolvimento regional descentralizado. Grande parte dessas propostas quase não chegaram a sair do papel, embora tenham consumido muita energia e envolvido articulações no mundo dos negócios e no da política.

Além de recursos derivados de fonte orçamentária, foi reequacionada a Loteria da Habitação e foi concebido o Fundo de Investimento para Desenvolvimento Habitacional e Urbano (FIDHU), instrumento de mobilização e de gestão de recursos a serem obtidos no mercado de ações através da venda de cotas do patrimônio formado pelos terrenos do estado e daqueles doados pelas prefeituras interessadas na adesão ao programa habitacional. Este caminho não prosperou, como se verá.

Do total previsto para os dois primeiros anos de governo, 120 mil unidades residenciais contratadas junto à Caixa Econômica Federal, cerca de 60% seriam construídas em 360 municípios do interior (com contrapartidas financeiras e gerenciais da municipalidade), com características e modalidades diversas, administração direta, autoconstrução e lotes urbanizados. Cerca de 40% seriam edificadas na capital e na RMSP, pela contratação de empresas da construção civil, na forma de empreitada global. A maior parte das metas de produção apresentadas e dos programas não foram alcançados. Até porque a meta quantitativa tinha um sentido inteiramente eleitoral, sem amparo em qualquer avaliação mais realista de recursos e de possibilidades. O FIDHU não foi regulamentado. A Loteria da Habitação enfrentou restrições legais. A política de subsídios "a fundo perdido", baseada no juro zero, no custo zero para terrenos e infraestrutura (no interior do estado), nas bonificações nas prestações dos adquirentes de mais baixa renda (na RMSP) e no custo zero para as porções do terreno, da terraplanagem e da infra-estrutura das áreas comuns, deixou um déficit de US\$ 1 bilhão, registrado no balanço da CDHU em 1991. Cabe registrar que há controvérsia na área técnica da CDHU a respeito do suposto déficit. De acordo com algumas interpretações, o referido balanço foi, na verdade, uma manipulação contábil com o claro sentido de forçar o governo a dotar a CDHU de maior autonomia da gestão

orçamentária. Esta questão, relacionada com a situação tecnicamente pré-falimentar da CDHU, constituiu uma forte motivação para propostas de reformulação do sistema.

Mesmo assim a conjuntura de dificuldade financeira da CDHU foi contornada com a concessão de créditos suplementares com recursos do Tesouro Estadual, o que possibilitou a elevação do patamar de produção: cerca de 2.496 lotes urbanizados e 26.343 moradias comercializadas, em empreendimentos distribuídos em 190 municípios; 116 mil unidades em processo de viabilização (vistorias de terrenos, em orçamento, em elaboração de projetos), com diferentes estágios de andamento; ações para a contratação de 89.340 unidades, e cerca de 63.196 unidades com ordem de início de serviço e com obras iniciadas, em um total de 588 empreendimentos. De acordo com dados da programação orçamentária da CDHU, os programas nessa gestão tiveram a participação preponderante de recursos próprios: cerca de 75%, no Programa SH1; cerca de 87%, no Programa SH2; e cerca de 93% no SH3. Grande parte desses programas foi concluída na gestão seguinte.

Ainda nesta fase ocorreu uma reforma administrativa do estado que resultou, a partir de 1988, em uma série de alterações, no âmbito tanto das administrações centralizadas, quanto das descentralizadas. No setor de habitação, as mudanças foram as seguintes: a extinção da SH com a transferência de suas atribuições e competências para a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SHDU) - criada a partir da alteração de denominação da Secretaria dos Negócios Metropolitanos; alteração de denominação da CDH e absorção das atribuições e anexação das finalidades da Companhia de Construções Escolares (Conesp), em processo de liquidação, e do Departamento de Edificações e Obras Públicas (DEOP), em uma única agência – a nova denominação da unidade descentralizada será Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU).

O sentido das transformações no aparelho administrativo do estado, pela complexidade que envolve, foge às pretensões da presente análise. No entanto, cabe comentar que alguns trabalhos de pesquisa sobre a política habitacional nos anos 1980, em São Paulo, formularam hipóteses a respeito: supôs-se que, com a reforma administrativa, a política habitacional havia adquirido um tratamento mais amplo com sua vinculação à perspectiva de desenvolvimento urbano; supôs-se que a unificação de questões

também relevantes, como transporte público e uso do solo, poderia resultar em tratamento diluído da questão habitacional (ver Caderno de Pesquisa, n.º 18, NEPP). O tempo não confirmou nenhuma das duas hipóteses. A reforma administrativa foi efêmera. Houve em seguida uma nova reforma que compartimentou as atribuições, tanto do ponto de vista institucional, quanto operacional. A questão da habitação continuou ocupando posição de grande destaque no gasto social, mas, ao mesmo tempo, sua coordenação foi mantida distante da questão urbana. Não houve sequer um planejamento estratégico global, que integrasse ações, cronogramas e orçamentos inter-setoriais.

No final da gestão 1987/1990, precisamente em 1989, foi instituído o ICMS-Habitação, recurso vinculado para os programas de moradia destinados às famílias de 1 a 10 salários mínimos de renda familiar. A instituição do sistema próprio de financiamento foi consolidada pela prática continuada dos governos seguintes, assegurando o gasto setorial com volume elevado e constante de recursos. A autonomia alcançada possibilitou a produção de larga escala e a viabilização de uma demanda efetiva capaz de absorver a oferta habitacional. A simples comparação dos patamares de produção é um forte indicativo desse processo.

A *TABELA 3* evidencia os efeitos da autonomização sobre a produção habitacional. A participação relativa dessa fase sobre o conjunto da oferta habitacional comercializada reflete o sistemático empenho de recursos próprios em volumes crescentes assegurados pelos governos do estado, a capacidade organizacional e operacional. Enfim, houve inequivocamente um conjunto de recursos institucionais estrategicamente mobilizados, resultando, sob os aspectos apontados, em experiência exitosa, especialmente após 1989. No período de 1967 a 1982, caracterizado pela dependência de recursos de fonte federal, a oferta comercializada em 16 anos correspondeu a 30.967 unidades residenciais, respondendo por 10,6% do total acumulado. A partir da etapa em que o investimento setorial passou a depender progressivamente de recurso próprio estadual, proveniente do Tesouro do Estado, de 1983 a 2000 (mais incisivamente, de 1990 a 2000), a escala de produção elevou-se consideravelmente. Portanto, a autonomização da base financeira possibilitou as condições para um brutal crescimento da oferta, sem precedentes na história da intervenção setorial do país, dentro do formato estadualizado.

**TABELA 3 - Produção Habitacional, segundo subperíodos selecionados: 1967/1982; 1983/2000. Governo do Estado de São Paulo.**

Período	Subtotal	Participação Relativa (%)
1967/1982	30.967	10,66
1983/2000 <sup>17</sup>	259.629	89,34
TOTAL	290.596	100,00

Fonte – Para o Período 1967/1985: Relatórios *Unidades Habitacionais Comercializadas por Programas*, CDHU/Ger. de Controle de Informações/Ger. de Comercialização, 1996 e 1997; PRODESP/CDHU/GCP, 2000; *Sistema de Indicadores*, CDHU/DPP/SPC/GPC, 1998. Para o Período 1986/2000: Relatórios *A Oferta Habitacional da CDHU: Evolução e Distribuição, 1986/2000*, CDHU/DPP/SPC/GPE, 2001; *Sistema de Indicadores*, CDHU/DPP/GPC, 1998 e *PRODESP/CDHU/GCP, 2000*.

Nota - Os subperíodos selecionados demarcam dois grandes momentos que se distinguem pela vinculação/subordinação ao aparato federal *versus* autonomização/estadualização do aparelho setorial – exatamente estas características foram utilizadas como referência para a definição dos subperíodos indicados. Procura-se apresentar, através da TABELA, um comparativo entre esses dois momentos. A simples comparação demonstra que cerca de 90% do que foi ofertado em toda a história da intervenção governamental na área de habitação o foi graças ao gasto público setorial do Estado de São Paulo.

A intervenção estadual, a partir de 1989, foi estruturada por meio de atividades cuja natureza tem conteúdo regulatório: a criação de uma legislação que gerou recursos adicionais e instituiu sua vinculação aos programas habitacionais de interesse social; a elaboração de instrumentos de regulação das transações comerciais da oferta habitacional, cujos procedimentos se desdobraram nas políticas de subsídios e bonificações aos estratos de renda mais baixa da população beneficiária; a constituição de mecanismos institucionais, que se desdobraram em recursos financeiros capazes de sustentar a escala, a programação, o ritmo das atividades das obras e o cronograma físico-financeiro da produção, além de movimentar um conjunto de atividades de apoio à produção habitacional.

Mas o Estado não se limitou à regulação. Teve uma participação direta fundamental no processo de produção e distribuição, na medida em que controlou as fontes e o conjunto de mecanismos de financiamento, determinou a alocação espacial e social dos recursos e as formas de financiamento da oferta, contratou e financiou as obras, predominantemente a cargo da iniciativa privada.<sup>18</sup> Dispôs, ainda, de papel privilegiado na relação com outro agente público, representado pelas administrações municipais,

<sup>17</sup> O subperíodo inclui 253 UH comercializadas nesta fase, mas sem data precisa.

<sup>18</sup> Parte absolutamente preponderante do investimento, de 1987 a 2000, conforme mostra o capítulo 3, foi destinada aos programas habitacionais operados pela iniciativa privada, obras contratadas principalmente por empreitada global, executadas por

detentoras de recurso estratégico na produção: o estoque de glebas. É importante chamar a atenção para o papel desempenhado pelas prefeituras no mercado estruturado pela ação pública estadual: sua adesão aos programas habitacionais, como já foi mencionado anteriormente, deu-se através de contrapartidas na forma de glebas e alguns itens de infra-estrutura. Esses recursos não tiveram seus valores incorporados aos preços de financiamento da oferta e por isso constituíram um importante mecanismo de viabilização do padrão de produção adotado e de acessibilidade da demanda à oferta, como será detalhado nos capítulos 2 e 3.

Assim formulado, o complexo de funções revelou um mercado particular de promoção imobiliária, no qual se constituíram como articulação nuclear a associação entre a atividade pública e a atividade privada.

As gestões seguintes mantiveram várias características essenciais do sistema estadual apresentado. Entretanto, ocorreram algumas mudanças significativas no principal mecanismo de sustentação do subsídio ao adquirente da casa própria, nas modalidades de produção e nas formas de composição do estoque patrimonial de terrenos, como será discutido nos capítulos 2 e 3.

O Governo Fleury, gestão 1991/1994, foi beneficiado largamente pelos efeitos do dinamismo impulsionado pelo Governo Quéricia. Concluiu 91.149 unidades residenciais, em sua maioria compromissadas na gestão anterior, localizadas em 540 conjuntos habitacionais, com uma cobertura expandida em 483 municípios paulistas (conforme os dados apresentados no QUADRO 2), preservando a mesma tendência que vinha se cristalizando ao longo do tempo: o predomínio da cobertura em pequenos e micromunicípios, em detrimento das regiões mais dinâmicas e populosas do estado. No final do Governo Fleury, cerca de 80 mil moradias entraram em processo licitatório; aproximadamente 67 mil unidades encontravam-se com obras em andamento e mais 9.643 aguardavam ordem de início de serviço. Cerca de 77% do montante investido no setor foi proveniente de recurso tributário – o ICMS-Habitação - continuamente assegurado pelo Executivo paulista.<sup>19</sup>

---

empreiteiras, com oferta significativa da moradia verticalizada - os prédios de apartamentos, em conjuntos habitacionais de médio e de grande porte.

Nessa gestão, os recursos vinculados de origem tributária passaram a ingressar diretamente na CDHU como aumento de capital (conforme apresentado no QUADRO 1). A primeira lei do ICMS-Habitação (Lei estadual 6556/89) estabeleceu como diretriz a ser observada na execução orçamentária do exercício de 1990 que “serão abertos créditos suplementares, destinados a aumento de capital da Caixa Econômica do Estado de São Paulo S/A, BANESPA ou CDHU, em valor nunca inferior à receita resultante da elevação da alíquota (...)”. No exercício de 1990 e parte de 1991, os recursos foram destinados à CEESP, na qualidade de agente de intermediação financeira, atual Nossa Caixa Nosso Banco (NCNB), ingressando na CDHU como operação de empréstimo obtido com aquela instituição. A mesma legislação que instituiu a fonte de recurso vinculado à habitação de interesse social definiu também o perfil de renda dos beneficiários (as prioridades iniciais de atendimento de famílias até cinco salários foi substituída pela ampliação do atendimento até 10 salários mínimos de renda familiar), a distribuição dos bônus de acordo com as faixas de renda dos mutuários (pagamento de prestações correspondentes a 15% da renda familiar para os extratos de renda de 1 a 3 salários mínimos; de 20% para os compreendidos entre 2 a 5 salários mínimos; e de 25% para os segmentos de 5 a 8 salários mínimos), bem como a execução centralizada dos programas na CDHU.

Entretanto, a determinação que impôs operações financeiras intermediadas ocasionou problemas diversos: longo trajeto imposto ao percurso do fluxo financeiro, através de tomada de empréstimos da CDHU junto à CEESP, além dos custos financeiros decorrentes, disputas de gestão dos recursos entre as duas instituições (como exemplo das reais dificuldades, é bom lembrar, que no ano de 1990, apenas 17% dos recursos que integralizaram o capital da CDHU veio da então CEESP). À esses conflitos sobrepunham-se outros, armados quanto à lógica prevalecente sobre as aplicações e sobre a política de financiamento ao crédito dos adquirentes da casa própria. Por tudo isso, a intermediação das operações financeiras pela CEESP foi reformulada, culminando, em desfecho favorável à CDHU, que obteve com isso vantagens operacionais e de custos de produção – maior controle no cumprimento do cronograma físico-financeiro das obras, maior controle do recurso e das decisões alocativas por parte da executora, controle sobre a política de subsídios e sobre as definições quanto aos componentes acessórios do financiamento ao crédito, menores taxas.

---

<sup>19</sup> Conforme Relatório da Gestão 1991-1994, Secretaria da Habitação/CDHU, sd.

Esse desfecho poderia ser entendido como a afirmação de um tratamento mais social ao problema habitacional, em detrimento da lógica financeira, supostamente mais afeta à CEESP. Mas a questão não resultou tão simples. A ação desencadeada pôs em questão aquele possível efeito, produzindo desdobramentos que conduziram, na perspectiva aqui proposta, ao questionamento quanto à adequação do desenho do sistema adotado, especialmente quanto ao aparato de gestão dos recursos. As opções adotadas desembocaram em importante contingência institucional, com uma série de repercussões, apontadas a seguir.

De 1992 em diante, por decisões do Executivo, amparadas nas leis do ICMS-Habitação nos anos seguintes, optou-se que os recursos financeiros passassem a ficar sob a execução da CDHU e, com isso não foi equacionada uma questão fundamental, que é a seguinte: por decorrência da legislação que rege as sociedades anônimas, como é o caso da CDHU, os recursos passaram a ingressar em sua receita como aumento de capital. O papel institucional atribuído à CDHU, e as injunções legais decorrentes de sua natureza enquanto órgão da administração indireta, constituída à semelhança das empresas de sociedade anônima, acarretaram, na questão em exame, diversas conseqüências. Dentre essas, talvez a mais forte seja a que resultou na imposição da lógica do equilíbrio financeiro das operações da CDHU, ou seja, na idéia da auto-sustentação financeira dos empreendimentos por ela implementados, o que acarretou também uma gestão do financiamento da carteira imobiliária pautada na expectativa de retorno financeiro, conforme se verá no capítulo 2. Uma observação lateral pode ser adicionada: a legislação, na verdade, mesmo após 1992, continuou mantendo a indicação de várias possibilidades de instituições gestoras dos recursos, a Caixa, o Banespa ou a CDHU. Isso parece ter criado uma situação de velada disputa entre as agências, ou, pelo menos, de maior dependência da CDHU da vontade política do Executivo, já que tal definição dependia dele.

As questões apontadas conduziram à formulação de nova proposta de Sistema Estadual de Habitação, desenvolvida no ambiente técnico, mas sem êxito de realização até o presente momento. A proposta de reformulação do aparelho institucional envolvia a implantação de um sistema estadual mais democrático, com participação ativa de prefeituras e sociedade civil, restituindo inclusive a autoridade institucional e o papel da

secretaria de estado na coordenação da política habitacional; e a criação de um Fundo Estadual de Habitação, gestor de recursos a “fundo perdido” que superasse as restrições impostas à CDHU pela preservação do seu equilíbrio financeiro. Na versão mais radical dessa proposta, a CDHU se tornaria uma agência de fomento e banco de segunda linha, descentralizando a execução dos programas e os recursos para os municípios. A proposta não ganhou adesão dentro do Executivo e do Legislativo. Talvez sua maior dificuldade deva ser atribuída a um provável enfraquecimento do poder decisório e centralizador no Executivo (como consequência da menor centralização desempenhada pela CDHU). O desenho mais descentralizado e participativo, implícito na proposta, tem gerado grandes resistências no Executivo e no Legislativo. Foram introduzidas apenas mudanças práticas (e conceituais) na operacionalização da política de financiamento ao crédito e no subsídio concedido, questões a serem tratadas no capítulo 2.

A Secretaria de Habitação, principalmente após 1992, manteve suas mesmas atribuições formais, mas viveu um processo de real enfraquecimento institucional – irrisórios recursos orçamentários, ausência de quadro de pessoal próprio, sem peso político para coordenar e dar a direção estratégica à política habitacional. A CDHU passou por uma série de reestruturações internas, tanto de natureza administrativa, quanto organizacional. A desconcentração das atividades da CDHU foi implantada através da regionalização operacional, com 12 escritórios instalados nas sedes das regiões do estado, que não seguem exatamente a abrangência definida pela estrutura das regiões administrativas do estado. Entretanto, essa reforma até o presente não se caracterizou, de fato, como uma real descentralização. A terceirização de serviços, incorporada em larga escala na gestão anterior, foi ainda mais ampliada. Muitos segmentos do processo de produção foram delegados às empresas de serviços de apoio à produção: contratações de gerenciadoras de profissionais com formação técnica, de escritórios para elaboração de projetos, levantamento topográfico, sondagens, fiscalização de obras, medições, fiscalização do patrimônio imobiliário etc. É importante registrar que os salários dos profissionais formalmente vinculados às gerenciadoras, mas, de fato, à serviço da CDHU, foram tratados no fluxo de caixa da CDHU não como custeio, mas como investimento.

Parte da expansão da terceirização ocorreu em função da expansão da escala de produção e da oferta, mas em larga medida foi movida por uma ação governamental marcada por transferência crescente de atribuições e delegação de operações baseadas em intensa relação de associação com a esfera privada. A despesa mensal com pessoal nesse período chegou à seguinte distribuição: 41,4% da despesa ocorreu com terceirizados e 56,6% com pessoal próprio<sup>20</sup>. Outra reestruturação do aparato foi a transferência das obras públicas, de competência do antigo DOP e da CONESP, e atribuídas na gestão anterior à CDHU, para a Companhia Paulista de Obras e Serviços (CPOS), vinculada à Secretaria de Administração. A CDHU voltou sua atuação para as obras habitacionais, como na tradição já consagrada ao longo do tempo.

Além dos programas habitacionais tradicionais de associação com a iniciativa privada e as prefeituras, foram formulados outros, como o desenvolvido através de parceria com a União de Movimentos de Moradia e a Federação Paulista de Mulheres, na RMSP. O reconhecimento pelo governo da legitimidade de algumas representações reforçou o poder de pressão conquistado pelos movimentos populares urbanos, no contexto de reconstrução da vida institucional e de reafirmação das aspirações sociais no país. Em parceria com as referidas entidades foram desenvolvidos alguns projetos que não ultrapassaram 3 mil unidades. A novidade foi por conta da forma de gestão dos empreendimentos, a autogestão, através da qual as entidades conveniadas desempenharam o papel de agentes promotores, reeditando experiências do Governo Luiza Erundina, na Capital. Embora a experiência tenha tido resultados duvidosos, tornou-se, de certo modo, um traço emblemático nas relações entre governo e movimentos organizados, a partir de então. Por isso mesmo, na gestão seguinte, foi reeditado o programa com sistema construtivo em mutirão.

Ainda no Governo Fleury, outras propostas gestadas em ambiente técnico tentaram tornar-se palatáveis, como as propostas de execução de um macroprograma de recuperação urbana e ambiental das bacias do Tietê e do Guarapiranga em parceria com o Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), e o acordo de cooperação técnica Brasil/França, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para o desenvolvimento de oferta de moradias destinada à locação social, e, ainda, a implantação dos Pólos Habitacionais na macrometrópole,

inspirados na experiência francesa das *Villes Nouvelles*. Contudo, essas linhas diferenciadas de solução, tanto para os problemas habitacionais, como para as ações de suporte às políticas de renovação urbana, conforme será visto no terceiro capítulo, não lograram sucesso, seja porque foram executadas em escala muito reduzida, seja porque não foram efetivamente executadas.

Em suma, o Governo Fleury, na área de habitação popular, deu prosseguimento aos esforços de consolidação da estadualização, mas sem inovações. Priorizou as construções verticalizadas, em conjuntos habitacionais bastante adensados, e a contratação das obras por empreitada global, enfim, correu no leito das ações deslanchadas no Governo Quércia, de cujos efeitos propagados ao longo do tempo foi, junto com o Governo Covas, grande beneficiário. Ainda assim, é necessário sublinhar a ação decisiva dessa gestão na continuidade dos investimentos de fonte própria renovados anualmente pelo Executivo paulista, com aprovação da Assembléia Legislativa. Foi esse esforço persistente que reverteu a histórica dependência das transferências federais, de que tornou-se devedor o governo estadual, até meados dos anos 80. Foi a ação sistemática de empenho dos governos paulistas na elevação do gasto social setorial que consolidou um novo padrão de investimento na habitação de interesse social. O que não é pouco em um país como o nosso.

O Governo Covas nos seis anos de gestão, de 1995 a 2000, procurou inverter a tendência predominante até então na distribuição da oferta sobre o território paulista. Cresceram significativamente as taxas de cobertura nas regiões metropolitanas de São Paulo, da Baixada Santista e nas cidades grandes, embora não o suficiente, pois o maior volume absoluto ainda se concentrou no Interior paulista, mas reduziu-se o peso dos micro e pequenos municípios no atendimento da oferta comercializada. Certamente beneficiada pela impulsão das ações anteriores e também pela continuidade que assegurou ao gasto setorial e aos programas, essa gestão, que herdou grande volume de obras em canteiro, foi a fase mais abundante de recursos e de oferta comercializada. Os quatro anos da primeira gestão Covas, de 1995 a 1998, destacaram-se como o período de maior dinamismo, com 116.033 moradias comercializadas, representando quase 40% de toda a oferta produzida em mais de 30 anos, mas nos dois anos seguintes o nível geral da produção declinou drasticamente, como se verá à frente.

---

<sup>20</sup> Ver Audiência Pública, CDHU, fevereiro de 1995.

Novas estratégias de produção foram introduzidas, alterando a cadeia produtiva tradicional, os sistemas de construção e a remodelagem de programas; essas inovações conviveram com os chamados programas de linha, consagrados pela intervenção pública. Os três novos programas habitacionais lançados basearam-se em parceria com agentes privados, com entidades comunitárias e com as prefeituras. O programa Chamamento Empresarial, cuja concepção havia sido gestada no período anterior, tendo seus primeiros empreendimentos licitados no ano de 1994, introduziu um novo conceito no processo produtivo, representando também uma nova estruturação das relações de parceria com os empreendedores privados, uma vez que a iniciativa privada passou a ser responsável por toda a cadeia produtiva, competindo à esfera pública assegurar as atividades de regulação, de financiamento e de distribuição. O Programa de Mutirão e Autogestão, expandido na RMSP, com financiamento assegurado por decreto estadual para 20 mil moradias, consistiu na delegação de parte das atividades de promoção às associações populares conveniadas e na incorporação de novas tecnologias associadas ao trabalho das famílias na construção de edificações verticalizadas. O Programa Habiteto, executado no interior do Estado, em micro e pequenos municípios, resgatou aspectos de experiências de soluções habitacionais em parceria com as administrações municipais, e também associou componentes industrializados ao mutirão na edificação de unidades horizontais.

Entretanto, importantes indicadores de desempenho, no momento seguinte, já na segunda gestão Covas, chamam a atenção. O volume de oferta comercializada caiu drasticamente nos anos de 1999 e 2000 - a média foi de 6.910 U.Hs., abaixo da obtida no governo Quéricia. Nesses dois anos, a produção comercializada foi de 13.820 unidades habitacionais (em 1999, 11.625 moradias foram comercializadas em 51 municípios; no ano de 2000, foram comercializadas 4.553 unidades, em 29 municípios). A redução no volume de atividades não pode ser explicada por restrições decorrentes do investimento. A conjuntura favorável do comportamento da arrecadação do ICMS, refletiu-se nos montantes adicionais (devidos ao aumento de alíquota) recolhidos e destinados à receita estadual, os quais foram transferidos para o Orçamento-Programa do setor. Mas a produção entre 1999 e 2000 não acompanhou o crescimento do financiamento setorial, conforme o dinamismo revelado em 1996, 1997 e 1998. As razões que, a meu ver, explicam tal inflexão são apresentadas a seguir.

A primeira gestão Covas e a fase seguinte, que se iniciou em 1999, período do segundo mandato do Governo Covas, foram marcadas por inúmeras ações, inquéritos e processos emanados do Tribunal de Contas e do Ministério Público. A CDHU foi objeto de questionamentos e investigações. Vários de seus diretores foram alvo de inquéritos, ações e liminares de improbidade administrativa, burla à Lei de Licitações, mau uso do dinheiro público, interdição de bens pessoais etc. Foram especialmente atingidos dois programas: o Programa Chamamento Empresarial, paralisado por longo tempo por decisão judicial, e o Programa Paulista de Mutirão e Autogestão, com vários empreendimentos sob embargo. Esse cenário, evidentemente afetou o ritmo da produção, provocando queda significativa na oferta disponível para comercialização e no nível geral da produção. Além disso, não foram implementadas ações para a recomposição do estoque de terras na RMSP, cujos remanescentes haviam sido absorvidos pela produção até então. Mas houve ainda outros problemas de fundo resultantes de circunstâncias que precisam ser adicionadas.

Houve extrema exigüidade de oferta de glebas, é bem verdade. As doações feitas pelas prefeituras do Interior, detentoras desse recurso estratégico na produção, foi muito reduzida, mas em larga medida isto ocorreu porque o governo “descuidou” dessa forma de acesso para a composição do estoque patrimonial ao optar por formas em parceria mais estreita com os empreendedores privados, incumbidos a partir de então da provisão de glebas, da dotação da infra-estrutura e de outros requerimentos, além da construção das edificações (questão que será largamente debatida no capítulo 3). Esse redirecionamento de estratégias criou descontinuidades, transitando para uma situação de maior controle dos agentes privados sobre a cadeia produtiva, criando elementos de potencial estrangulamento da coordenação estratégica exercida até então pela ação pública. Essa questão seguramente terá que ser enfrentada no futuro próximo, para que a esfera pública volte a deter os recursos estratégicos de produção, continuando a assegurar formas de subsídio à moradia com menor sangria do recurso pública.

Outra iniciativa da gestão Covas foi a criação por decreto estadual do Programa de Qualidade da Construção Habitacional, o QualiHab. Após uma década de investimentos continuados e em volume significativo na produção habitacional, garantidos por recursos orçamentários, o governo paulista criou, em 1996, através do Decreto

Estadual n.º 41337, de 25/11, o Qualihab. Objetivando otimizar a qualidade das habitações e racionalizar processos, sistemas, padronizar materiais, componentes e serviços, o Qualihab tem desenvolvido parcerias com empresas privadas do mercado imobiliário, representadas pelos diversos segmentos do ciclo produtivo: construtoras, segmentos industriais, empresas de projetos, laboratórios de controle tecnológico, e pelo SINDUSCON, por entidades técnicas, e agências de fomento, como o IPT, a Escola Politécnica e diversos laboratórios credenciados pelo IMETRO. Através de acordos setoriais, busca-se a longo prazo, de acordo com o discurso oficial, a melhoria do desempenho técnico de produtos como cimento, aço, telhas, cerâmica, blocos, o aprimoramento da normalização setorial e a certificação do setor produtivo, de acordo com padrões e normas técnicas que permitam aumentar o tempo de vida útil dos imóveis, a reestruturação das cadeias produtivas e a produção da habitação em operações de montagem de componentes racionalizados - o que envolveria grandes alterações na indústria de transformação, a transformação das construtoras em montadoras, e maior competitividade do setor no mercado internacional. É inegável que o governo, nesse caso, utiliza seu poder de compra para promover mudanças de qualidade nos padrões de execução e de desempenho. De acordo com as metas, espera-se que 90% das cestas de materiais da construção, até 2002, obtenham certificação conforme os parâmetros de qualidade definidos nos acordos setoriais. Mas provavelmente esse processo terminará por operar uma grande reconcentração e centralização na cadeia produtiva, caso seus resultados venham a ser efetivos. Por ser uma iniciativa muito recente e com grau de repercussão ainda tímido, seus rebatimentos imediatos pouca, ou nenhuma, alteração têm produzido na cadeia de produção e nos resultados que são apresentados e debatidos nesta dissertação, especialmente os apontados no capítulo 3.

A TABELA 4, abaixo, apresenta dados sobre a distribuição da oferta habitacional por períodos de governo. Observa-se que, no Governo Montoro, o comportamento da oferta na média anual de produção apresentou desempenho superior ao do período anterior - de 1976 à 1982. O crescimento da produção nas fases seguintes foi contínuo. As maiores taxas de crescimento foram registradas nos governos Fleury e Covas. Nessa tabela é possível visualizar a distribuição que ocorre na etapa demarcada pela autonomização. A média anual da oferta cresceu magnificamente entre 1991 e 1998, nos dois

governos seguintes à introdução do mecanismo fiscal que sustentou o investimento na área de habitação pelo governo paulista, mas caiu drasticamente nos anos de 1999 e 2000.

**TABELA 4 – Distribuição da Oferta Comercializada, por Etapas de Intervenção e Períodos de Governo  
Governo do Estado de São Paulo Habitação – Período 1983/2000**

Governo	Oferta Comercializada				
	Oferta de UH (Nº absoluto)	Participação Relativa (%)	Oferta de UH (Acumulada)	Média Anual da Oferta de UH	Taxa de crescimento (%)
Governos anteriores 1967/1982	30.967	10,67	30.967	1.935	
Montoro 1983/1986	9.535	3,28	40.502	2.384	30,79
Quércia 1987/1990	28.839	9,93	69.341	7.210	71,20
Fleury 1991/1994	91.149	31,39	160.490	22.787	131,45
Covas 1995/1998	116.033	39,96	276.523	29.008	72,30
Covas 1999/2000	13.820	4,76	290.343	6.910	5,00
Total	290.343	100,00		8.540	

Fonte: PRODESP/GCP (período de 1967/1985); CDHU/DPP/SPC/Gerência de Planejamento Estratégico, 1997, 1998; CDHU/DPP/SPC/GPE, 2001 (período 1968/2000).

Nas metas formuladas pelo Plano Plurianual do Governo do Estado de São Paulo para a área de habitação na segunda gestão Covas, destacam-se como traços preponderantes na direção dos investimentos: a moradia verticalizada, inclusive no Interior, a difusão dos grandes conjuntos habitacionais, o crescimento da oferta nas Regiões Metropolitanas, em cidades importantes da macro-metrópole paulista e cidades médias e grandes do Estado. Esse esforço, embora notável, não foi perseguido ao longo do tempo pela gestão Covas e, por isso mesmo, não foi suficiente para contrarrestar a tendência histórica de distribuição da oferta habitacional no território paulista. Ainda que as evidências apontem para um cenário mais favorável no curto prazo, as indicações apresentadas acima prevalecem como questão de fundo. A partir de 1998, a esfera pública vem se tornando mais vulnerável, perdendo certos elementos que conferiam-lhe poder e capacidade de ação estratégica de meados dos anos 1980 até a primeira metade dos anos 1990.

As metas do governo para o quadriênio 1999/2002 mantiveram a estratégia preponderante de produção da casa própria, mais de 80%, para aquisição por parte da demanda selecionada por sorteio público, destinando o restante para o atendimento das

situações de risco, favelas e cortiços etc. São estratégias reiterativas da tradição nas quais os programas habitacionais, ao que parece, sempre estiveram mais voltados para atender a lógica da oferta, dos interesses que se abrigam na produção da oferta, do que as necessidades mais cruciais da demanda social.

A exposição da trajetória da estadualização da promoção pública, na Habitação de Interesse Social, procurou marcar o esforço amplamente bem-sucedido do governo paulista no comprometimento de gasto público na área, através da disponibilização de fonte fiscal, como receita “carimbada”, de 1990 a 1997, e também pela elevação da receita geral do estado, após 1998, viabilizando recursos através de Proposta Orçamentária, assuntos que serão melhor desenvolvidos no capítulo 2 . Como resultado, os níveis de produção foram elevados de forma magnífica, como foi visto, destacando-se os anos de 1992 e 1998 como os “anos de ouro” da habitação. Do ponto de vista da expansão territorial, os resultados foram igualmente exitosos. A cobertura intensiva e extensiva no estado deixou um legado de mais de 1.700 empreendimentos, em 520 municípios, de um total de 645. É o que mostra o *QUADRO 4* com a evolução da oferta e da cobertura no território paulista.

**QUADRO 4: Evolução da Oferta Habitacional da CDHU: 1986 – 2000**

Anos	Oferta no ano (UHs)	Oferta Acumulada (UHs)	Municípios Atendidos no ano	Municípios Novos Atendidos no Ano	Municípios Atendidos (Cumulativo)
1986	791	791	12	12	12
1987	884	1.675	18	17	29
1988	4.964	6.639	54	51	80
1989	8.665	15.304	35	24	104
1990	12.164	27.468	83	52	156
1991	9.793	37.261	80	47	203
1992	36.702	73.963	196	111	314
1993	20.773	94.736	106	55	369
1994	23.881	118.617	101	32	401
1995	9.035	127.652	40	10	411
1996	24.984	152.636	103	21	432
1997	37.114	189.750	164	51	483
1998	44.900	234.650	115	25	508
1999	8.191	242.841	29	0	508
2000	5.629	248.470	51	12	520
Sem data	253	248.723			

Fonte: *A Oferta Habitacional da CDHU – Evolução e Distribuição – 1986/2000*, CDHU/DPP/SPC/GPE, 2001.

Obs. – Os anos de 1984 e 1985 não constam da fonte utilizada e não foram acrescentados porque as demais fontes utilizadas neste trabalho não oferecem dados sobre a distribuição segundo os municípios, de modo que, para não quebrar a série de dados, foi preservada a informação conforme o relatório usado como fonte. O referido Relatório toma o ano 1986 como início do novo formato de intervenção autônoma, considerando para isto a absoluta preponderância da fonte estadual de financiamento da oferta comercializada a partir de então.

Dados apresentados pelo Seade confirmam a importância e o vigor da promoção pública de habitação desenvolvida pelo governo estadual: a produção da CDHU, de 1990 até 1998, correspondeu a 59% do total produzido em conjunto pelos três agentes atuantes no território estadual; as Cohabs responderam por 31% e os INOCOOPs ofertaram 10% do total (SEADE, 1999, p. 53). Os dados de produção de moradias do parque domiciliar operados pelos agentes promotores demonstram que a estadualização modificou a posição da produção diretamente a cargo da esfera pública estadual: a promoção pública estadual passou a ter peso preponderante no conjunto da produção, na distribuição do investimento setorial e na localização da oferta habitacional no estado, na última década. Se os comparativos considerassem a oferta destinada exclusivamente aos segmentos de renda familiar até 10 salários mínimos, como é o caso do atendimento da CDHU, a posição da CDHU seria ainda mais expressiva.

Se os resultados, do ponto de vista social, não são os mais desejáveis, como se pretende mostrar nesta dissertação, certamente não faltou o concurso do contribuinte, que, em última instância suportou a elevação do adicional do ICMS paulista, cuja fonte fiscal, e portanto não-onerosa, será decisiva para o financiamento setorial. É provável também que não tenha faltado horizonte crítico. Há um conjunto de documentos técnicos, de entidades sindicais e profissionais, que foram produzidos ao longo dos anos, dentre os quais destaco como exemplar o documento técnico de responsabilidade do quadro profissional da CDHU assinado por sua associação de funcionários, e enviado em 1998 ao governador do Estado e à direção da empresa: – o Ofício ASCECAP 511, de 30/12/1998<sup>21</sup>.

Esse documento contém uma avaliação crítica da política habitacional do governo do estado e propostas e recomendações. Destacam-se como principais críticas à atuação do estado na área habitacional: 1- a ausência de modelo institucional; 2 – uma política pautada apenas em metas quantitativas; 3 - a ausência de qualificação e dimensionamento do déficit de habitações e da habitabilidade; 4 - “deficiências de projeto, vícios construtivos, qualidade questionável de seus produtos e acanhado alcance social”; 5 – uma produção que, nos últimos doze anos, destinou 30% da oferta

habitacional para municípios com até 20.000 habitantes, os quais concentram apenas 9% da população, enquanto os 6 municípios mais populosos, que concentram 41% da população do estado, receberam apenas 15% da produção; 6 - uma produção habitacional que encontra-se voltada à casa nova e própria, sendo relegadas outras formas de atendimento como a urbanização de favelas, a atuação em cortiços, a locação social e o *leasing* – formas de atendimento de mais baixo custo e de maior efetividade social etc.; 7 - “pagamento pelos mutuários de valores diferenciados por produtos similares” – alusão ao subsídio “dos pobres para os pobres”, em que as famílias de maior renda chegam a pagar 10% acima do custo de sua moradia e as de menor renda, no mínimo 50% abaixo do custo; 8 – a existência de grande parte da produção permanente executada por serviços terceirizados, cujos salários de seus profissionais (da CDHU) são apropriados como “investimento”, enquanto os salários dos funcionários internos são apropriados como “custeio”. Esta última rubrica é limitada legalmente por decreto estadual, o qual impõe que o comprometimento com o custeio não ultrapasse 10% dos recursos de investimento. Essa limitação causa surpresa, quando grande parte dos trabalhadores e prestadores de serviços diversos, vinculados inclusive às gerenciadoras de mão-de-obra e que desempenham suas funções subordinados ao comando hierárquico da CDHU, têm seus salários apropriados como investimento. A ocorrência não é nova, mas a manipulação contábil, sim. Mais à frente retomo essa questão. As críticas e recomendações não influenciaram qualquer iniciativa oficial ou tiveram qualquer repercussão mais efetiva.

Na análise do quadro institucional desenvolvida neste item, procurei rapidamente destacar os aspectos da conjuntura que mais influenciaram a constituição de um cenário marcado por alternativas que convergiram para uma nova intervenção estadual. Foram destacados os aspectos decorrentes do esgotamento do padrão estatal centralizado, dominante no campo da política habitacional no período da ditadura militar, cuja crise representou, sem dúvida, um catalisador preponderante do conjunto de mudanças que tornaram exemplar o caso de São Paulo. Mas a vigência das eleições diretas para governador, a construção democrática conduzida pela nova coalizão de forças, a partir de 1983, e o crescimento econômico do estado deram a impulsão decisiva e necessária ao processo de autonomização da ação setorial governamental.

---

<sup>21</sup> Ofício ASCECAP 511/98, de 30/12/1998.

Neste sentido, pode-se dizer que a estadualização demarcou um espaço social próprio, constituído por arenas de negociação no âmbito estadual.

A recuperação da trajetória da agência estadual responsável pela intervenção governamental na provisão habitacional procurou destacar dois momentos distintos no perfil da intervenção estadual:

- um primeiro momento marcado pela forte dependência dos padrões de financiamento, das regras e dos mecanismos operacionais da política nacional de habitação e por uma extrema subordinação do aparato estadual aos espaços de decisão e às arenas de interesses nucleados em torno das burocracias federais;
- um segundo momento em que os processos de estadualização envolveram a construção de um novo perfil institucional, cujo conjunto de recursos foram internalizados em arenas de decisão que passaram a se movimentar sob a propulsão da coalizão política setorial – aparato organizacional autônomo, instrumentos, mecanismos de financiamento e regras sob poder decisório local.

A grande importância adquirida pela CDHU como agência-chave, operadora estratégica da política habitacional do governo do estado, é um elemento importante na compreensão do processo em análise. Neste sentido, é necessário examinar mais algumas questões relacionadas com a dimensão político-burocrática em cujo espaço os atores setoriais comparecem.

Desse ponto de vista, chama logo a atenção a constituição na CDHU de uma burocracia fracamente insulada (e a permanência no tempo desse estado), submetida a fluxos decisórios sob controle direto do Executivo (com forte interferência do complexo privado, de partidos e parlamentares), e ao comando operacional exercido por ocupantes de cargos de livre provimento - cargos tutelados pelo Executivo Estadual, sempre em números abundantes, inseridos em posições-chaves na estrutura organizacional, fortemente verticalizada e fragmentada, e em funções de confiança, assim atribuídas por mera conveniência mas que, na verdade gerenciam em âmbitos que constituem núcleos de competência técnica. Há repercussões deste quadro que comprometem grande parte da folha salarial. Em documento de representação dos

profissionais da CDHU (Documento SINCOHAB/FRENTE SINDICAL, 2000)<sup>22</sup> encontra-se a declaração de que os ocupantes de cargos de confiança consomem cerca de 52,0% da folha de pagamento. Ainda de acordo com a mesma fonte, os profissionais terceirizados, através de “contratos maquiados de gerenciamento”, consomem o equivalente, em média, a 1,3 vezes a folha de pagamento. Partes das atividades de operação e controle da produção foram cada vez mais delegadas a processos terceirizados, os quais são fracamente fiscalizados e regulados pela CDHU. Adicione-se a este cenário uma estrutura de decisão com atos administrativos fortemente presidencialistas, ad referendo de conselheiros nomeados pelo Executivo. E sem esfera própria de decisão, visto que se submete à grande interferência do Conselho dos Capitais, vinculado à secretaria de Estado da Fazenda. E, mais ainda, uma secretaria estadual de habitação destituída de expressão, seja na coordenação da política, na interlocução com as representações da sociedade, ou mesmo no exercício do seu papel (fracamente) regulatório, cuja atribuição institucional, na verdade, foi confinada ao exercício exclusivo do cumprimento da legislação de aprovação dos empreendimentos e na gestão dos parques rendimentos provenientes dos depósitos da Loteria da Habitação.

É evidente que a reconhecida importância desempenhada pela política habitacional do Governo do Estado de São Paulo refletiu-se na atuação alcançada pela CDHU, mas sua capacidade interna, tanto do ponto de vista técnico e econômico, quanto administrativo, foi afetada por intercorrências de processos que fragilizaram seu relativo controle do processo produtivo e da mobilização de meios para atingir metas e objetivos institucionais. Refiro-me à forte tutela que o Executivo e o Legislativo mantêm sobre a CDHU, situação para a qual favorecem a falta de uma burocracia de carreira, assim como sua extrema dependência dos recursos orçamentários até para suprir necessidades de custeio, recursos esses que, se foram assegurados de forma persistente, é verdade também que o foram de modo precariamente institucionalizado, submetido a estruturas de gestão decisória conservadoras. E não foi casual o prevailecimento de uma aliança com os rincões do estado, especialmente com os pequenos e micro municípios do Oeste, conforme se verá na discussão apresentada no capítulo 3. Além disso, como será visto no capítulo 2, a receita operacional da CDHU é

---

<sup>22</sup> Ver a respeito o documento da Frente Sindical, Sindicatos dos Arquitetos, dos Engenheiros e o Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Planejamento e Desenvolvimento urbano, Empresas e Cooperativas Habitacionais do Estado de São Paulo: Por uma Gestão Íntegra e Transparente na CDHU, de 18 de maio de 2000.

muito pequena, a inadimplência é alta, e a empresa sobrevive, tecnicamente em estado pré-falimentar, não há sequer a expectativa de que o volume de carteira ativa venha a criar recurso para investimentos. Afinal, do ponto de vista do interesse público, não é essa a sua finalidade. Isso tudo cria o caldo de cultura do qual se nutrirá o Executivo estadual, os agentes econômico e os demais atores relevantes.

O processo de estadualização da provisão pública de habitação social consolidou na CDHU uma estrutura de funcionamento vulnerável à balcanização dos serviços, à barganha de interesses privados e particularistas, marcados por horizonte de curto prazo, com forte presença dos setores empresariais, dos dirigentes governamentais, também de parlamentares, lideranças partidárias e de movimentos sociais por moradia. Este é o amálgama que configura o campo de forças no qual se estabelece a dinâmica decisória. Forças diferentes do ponto de vista do que sempre representaram historicamente. Também muito desiguais do ponto de vista da relação de poder. Mas que, sob a ação atuante do Executivo paulista, compõem-se em torno da partilha de espaços e recursos, distribuídos muito desigualmente, por certo, como manda a boa tradição conservadora.

A estadualização da promoção pública na área habitacional reproduziu traços estruturais das políticas conservadoras: excessiva centralização, ausência de controle social e de mecanismos democráticos de representação, particularismo, clientelismo, reduzido caráter redistributivo, apesar da significativa expansão da cobertura. As considerações que finalizam o presente capítulo serão sustentadas nos capítulos 2 e 3.



## CAPÍTULO 2

### **O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA HABITACIONAL IMPLEMENTADA PELO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO – Fontes, Gestão e Mecanismos Operacionais.**

Este capítulo é dedicado à discussão de uma dimensão essencial da intervenção pública na promoção imobiliária: o financiamento setorial. Esta questão constitui o núcleo central da estadualização da política de habitação de interesse social. O tema envolve complexos significados, pois a capacidade de captação de recursos para o financiamento da produção e da comercialização do parque residencial é, em geral, um aspecto crucial para o agente imobiliário, especialmente nos casos em que a clientela alvo não tem rendimentos que garantam a capacidade de financiamento das obras de edificação, nem condições para suportar os elevados valores contratuais do financiamento para a aquisição das unidades residenciais.

Na formação dos ambientes urbanos ganha relevância também a capacidade do agente empreendedor para articular políticas e orçamentos intersetoriais para dotar os assentamentos habitacionais dos recursos básicos de infra-estrutura, sistema viário e alguns equipamentos urbanos. Ademais, os altos investimentos envolvidos na formação do espaço e na produção dos assentamentos habitacionais, bem como a escala requerida para cobertura da demanda, tornam de suma importância os indicadores institucionais de gasto. Nestas circunstâncias, a intervenção do setor público tem papel decisivo. É necessária a mobilização de determinadas estratégias de produção e de mecanismos especiais, tanto de financiamento, quanto de circulação da oferta, para tornar solvável a demanda, sobretudo a demanda de interesse social. Estas questões têm representado dramático desafio para a promoção imobiliária pública no país, e, por esta razão, o financiamento da habitação de interesse social, através da mobilização de fundos públicos, constituiu um lugar central do processo de estadualização da política habitacional do Estado de São Paulo.

Procurei analisar três dimensões que considero mais relevantes na abordagem do financiamento setorial, relacionadas com as iniciativas, as ações e os instrumentos que

constituíram as políticas efetivas de suporte e viabilização do processo de estadualização e que, ao mesmo tempo, caracterizam o sistema estadual autônomo:

- *A primeira* trata da engrenagem financeira setorial e desdobra-se em duas questões: a fonte de recursos e o formato institucional do aparelho de gestão adotado;
- *A segunda* dimensão analisada trata da implementação e da composição dos recursos por fontes e da estrutura e da distribuição do investimento setorial, especialmente as operações relacionadas com os investimentos na produção habitacional;
- *A terceira* dimensão enfoca o financiamento do crédito imobiliário hipotecário e a gestão da carteira imobiliária.

Do ponto de vista que procuro explorar, a conjunção de opções políticas, certos condicionantes da ação e as formas escolhidas de implementar as políticas alocativas do investimento setorial, geraram ineficiências, reduzindo a potencialidade dos investimentos em mais habitações, e limitando uma diversificação maior de soluções para os segmentos de interesse social. Condicionantes institucionais, decorrentes do formato de gestão da engrenagem setorial, e a estratégica inserção de determinada cadeia de produção tornaram o sistema estadual prisioneiro de uma lógica que terminou por torná-lo disfuncional, sob o ponto de vista das prioridades sociais de investimento, e conduziu-o a resultados que evidenciaram problemas recorrentes, muitos dos quais semelhantes aos identificados no falido SFH: oferta habitacional com preços excessivamente superiores à capacidade das demandas/ da clientela-alvo, recaindo sobre um sistema de financiamento da carteira hipotecária baseado em prazos contratuais muito longos, demanda de grandes volumes de subsídios ... Por fim, a violenta quebra da receita própria do Sistema Estadual gerada por inadimplência crescente – atingindo, no limiar de 2000, de 37% a 40% da carteira ativa.

A reconstituição da série histórica dos recursos setoriais, tanto a partir de 1986, quanto entre 1990 e 2000, enfrentou dificuldades diversas. A indisponibilidade de dados para alguns anos com a discriminação das fontes e a diversidade no tratamento do fluxo de caixa praticado pela CDHU, nos períodos antes e após 1995, impediram uma recuperação confiável da série histórica de recursos e aplicações. Outros estudos aos quais recorri, publicados pela Fundap, também não permitiram a superação das restrições apontadas, pois a série abrange apenas parte do período tratado neste

trabalho: referem-se ao período de 1986 a 1994 e apresentam o gasto social do estado por instâncias administrativas; além disto, apresentam lacunas em relação às transferências federais e não especificam os recursos provenientes de receita própria da Administração Indireta, nem a parte dos investimentos em obras habitacionais. Por essas razões, parte da análise desenvolvida neste capítulo apóia-se em observações registradas em relatórios da CDHU, em informações internas e em documentos diversos, citados ao longo da exposição. Apenas para o período de 1995 a 2000 foi possível obter as receitas discriminadas por fontes e detalhar a estrutura dos investimentos. Embora não desejável, a insuficiência de evidências quantitativas detalhadas, para o período de 1990 à 1994, conforme registradas, não representa uma restrição incortornável às considerações que apresento ao debate.

Selecionei determinados elementos e aspectos da implementação e do processo de estadualização de forma sistemática em toda a abordagem explorada nesta dissertação, procurando construir um problema consistente e relevante e oferecer uma visão articulada a respeito, formulando hipóteses e apresentando argumentos que seguem como fio condutor em todo o percurso. Da mesma forma, neste capítulo, apresento os recursos setoriais para confirmar a estadualização. Mas o que interessa sobretudo observar é como os recursos foram aplicados, os possíveis conflitos distributivos abertos na implementação do gasto, os condicionantes que restringiram o alcance social do atendimento e as formas institucionais de gestão da execução orçamentária que implicaram circunstâncias contingentes.

## **2.1 – A engrenagem financeira setorial – fontes e aparato institucional de gestão dos recursos.**

O enfrentamento da montagem do aparelho financeiro setorial no Estado de São Paulo foi bastante influenciado por tendências que moveram a esfera pública, nos anos 1980 e primeira parte dos 1990, em direção ao maior comprometimento de gasto orçamentário para as áreas sociais. Este alcance foi possível graças ao endividamento do governo e de *novas fontes tributárias*. Como vimos, desde 1986, o governo estadual já vinha num movimento crescente de comprometimento de recursos do Tesouro para a produção setorial, e, como se sabe, a participação dos empréstimos obtidos junto à Caixa Econômica Federal no gasto social do governo paulista, na habitação de

interesse social, já entrara em uma fase de decréscimo progressivo. No ano de 1987, 83% dos recursos destinados para o gasto setorial eram provenientes do Tesouro do Estado. Ainda que tenha caído, em 1988, para 81%, voltou a crescer em 1989, representando cerca de 95% do investimento setorial e prosseguiu com significativa participação ainda no ano seguinte; em 1990, chegou a representar 87%<sup>23</sup>. De modo que as séries históricas de evolução do financiamento na provisão pública de habitação, segundo fontes de recursos do Governo do Estado, confirmam que a alocação de recursos orçamentários para o setor habitacional passaram a adquirir progressiva importância na política pública. Os dados sobre os gastos com habitação apresentados por ARRETCHE (1998), registraram o crescimento exponencial de 410% entre 1987 e 1994. Com a introdução do novo mecanismo fiscal que sustentou o financiamento da política habitacional, e a sua renovação sistemática ao longo da década, o Estado de São Paulo consolidou seu papel na provisão imobiliária. Os dados sobre a oferta comercializada foram conclusivos, revelando seus efeitos sobre a ampliação do número de famílias atendidas e sobre a expansão da cobertura territorial, como se viu no capítulo 1.

A reforma constitucional de 1988, amparada nos princípios da descentralização das receitas tributárias e na autoridade fiscal das unidades subnacionais propiciou um cenário bastante favorável às receitas próprias dos estados. Como consequência, a receita estadual paulista foi beneficiada, a partir de 1989, por um conjunto de medidas implantadas para impulsionar a arrecadação do ICMS, como as que promoveram a ampliação da base de incidência tributária e a redução do prazo de recolhimento. No âmbito setorial, as decisões implementadas durante toda a década de 1990 até o presente momento sustentaram-se na idéia do federalismo fiscal que marcou todo o período da redemocratização, favorecendo a capacidade de financiamento público através do aumento da receita orçamentária do estado. No caso de São Paulo, o grande esforço governamental paulista no sentido do reaparelhamento financeiro setorial ganhou impulso sob os efeitos daquele processo (CARNEIRO, 1996 e ARRETCHE, 1998). De modo que o marco decisivo rumo à estadualização da política habitacional de interesse social coordenada pela ação pública, com se verá, foi o ano de 1989.

---

<sup>23</sup> Ver Atuação da CDHU na Área Habitacional – Período 1987/1990, Relatório, CDHU/DF/SF, 1991.

### 2.1.1 – As fontes do financiamento setorial.

A reforma tributária de 1988 transformou o ICM em ICMS, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços. Trata-se de um imposto indireto, definido pela norma constitucional como de competência estadual, com incidência sobre o valor adicionado das operações relativas à circulação de produtos industriais, e sobre prestação de serviços com fornecimento de mercadorias, serviços intermediários de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações, minerais, energia elétrica e combustível. 40% desta carga tributária são gerados por combustíveis, energia elétrica e comunicações – bases agregadas pela reforma. Entre 1984 e 1994, a carga devida do ICMS cresceu de 5,3% para 7,3% do PIB, voltando a decrescer entre 1995 e 1999 devido à guerra fiscal e à desaceleração econômica. Contudo, em 1998 respondeu por 60% da receita líquida corrente dos governos estaduais. No ano de 2000, o ICMS respondeu por cerca de 23% da distribuição da carga total dentre os maiores tributos, representando 7,6% do PIB (DAIN e ARAÚJO, 2001; MORA, 2001).

Assim, a conjuntura mais favorável para as receitas do governo impulsionaram as decisões em relação ao maior empenho na área social. Para suportar a elevação do gasto corrente estadual, decorrente dos encargos de cobertura no âmbito da ação setorial, *o governo paulista elegeu como estratégia a criação de recurso adicional para elevar a receita geral estadual*, selecionando um determinado instrumento, a variável fiscal, e um determinado mecanismo para viabilizá-lo. O mecanismo legal instituído consistiu na elevação de 1% na alíquota do ICMS, de 17% para 18%. A Lei estadual n.º 6.556, de 30 de novembro de 1989, que introduziu o novo mecanismo fiscal, conhecido como ICMS-Habitação, *determinou a vinculação obrigatória de aplicação dos recursos adicionais relativos à quota-parte estadual aos programas de desenvolvimento habitacional*, e centralizou sua execução na CDHU. Em função da norma constitucional, os recursos adicionais mantiveram a mesma distribuição que prevalece na fonte compartilhada de receitas: 75% dos recursos gerados passaram a ser agregados à receita estadual e 25% corresponderam à quota-parte dos municípios, incrementando suas respectivas receitas.

O universo das operações internas sujeitas à arrecadação do governo incidiu, até 1996, portanto, nos primeiros sete anos de vigência do novo mecanismo fiscal, sobre 65,99% do total de produtos sob aquela tributação, proporcionando uma receita adicional de 3,88%<sup>24</sup>. Até 1996, do montante geral de recursos destinados ao estado/quota-parte estadual, 2,80% foram destinados para a habitação. Da quota-parte dos municípios, 0,94% correspondeu àquele adicional, mas, como já foi dito, sem destinação vinculada. *Embora sejam montantes devidos ao adicional de alíquota da lei conhecida como ICMS-Habitação, a legislação estadual encontrou-se limitada pela norma constitucional que assegura autoridade fiscal e prerrogativas aos entes federativos subnacionais, e, portanto, aos municípios, na determinação do uso dos recursos que integram suas receitas próprias. Por decorrência, a execução orçamentária municipal foi beneficiada pelo aumento de receita disponível. Essa sinalização positiva favoreceu o relacionamento intergovernamental entre estado e municípios.*

Dentre vários outros efeitos desejáveis, a elevação da carga impositiva indireta, eleita como estratégia de financiamento setorial, foi orientada com um sentido claro de evitar questionamentos à estratégia orçamentária do governo e à política alocativa quanto à distribuição do gasto social, procurando desse modo desarmar possíveis conflitos e disputas entre as áreas das políticas que ocupavam a capacidade de financiamento do setor público - capacidade de financiamento já extremamente contingenciada pelos efeitos dos desequilíbrios financeiros e pelas pressões da crescente elevação do gasto público.

Outros aspectos da engenharia política governamental merecem destaque. Os encargos foram coletivamente assumidos pelo conjunto dos consumidores, sobre quem passou a incidir a carga impositiva. Assim, o ônus representado pelo gasto público setorial generalizou-se de forma difusa e imperceptível sobre o conjunto dos consumidores, à semelhança de outros tantos mecanismos de solidariedade mecânica. Com a diferença, no caso, de que o sistema baseado no financiamento público destinou-se ao atendimento de uma cobertura focalizada, e não universalista. Provavelmente, até o presente momento São Paulo é o exemplo mais robusto de

---

<sup>24</sup> Ver: Resolução SF/20, de 13/03/91 e Resolução SF 59, de 13/12/91, Secretaria da Fazenda; Consolidação da Legislação sobre o Adicional do ICMS, CDHU, Coordenadoria de Financiamentos, s.d.

política setorial, no âmbito da esfera estadual, assentado na institucionalização de um sistema estadual de habitação de interesse social. E a estratégia de financiamento adotada, ao garantir montantes elevados de recursos, assegurados em fluxos contínuos e por longo tempo, se constitui, sem dúvida, na pedra de toque do sistema estadual.

Outro efeito, embora de natureza diversa da questão anterior, merece destaque: a elevação de alíquota do ICMS afeta diferentemente os consumidores, mas o faz de maneira desigual, atingindo mais os mais pobres, pois recai sobre os preços relativos, contendo elemento de regressividade. Esse é um aspecto, digamos, menos virtuoso, porque aos pobres coube duplamente suportar a solidariedade mecânica – como consumidor e como provedor de subsídio cruzado, situação na qual se insere a parte superior dos segmentos de renda da população demandante de financiamento para a compra da casa, como será visto neste capítulo, no item 2.3.

Assim, o ano de 1989 representou um marco histórico para a provisão pública de habitação, dando início a um novo perfil do financiamento setorial, já a partir do ano seguinte. Além do crescimento exponencial do gasto social setorial e dos patamares de produção alcançados, o crescimento da participação do setor no gasto público pode ser confirmado por outro indicador: no Orçamento do Estado para a exercício 1991, dos investimentos alocados na administração indireta, foi destinado à CDHU um montante de recursos que representou 16% do investimento total destinado ao conjunto das estatais, superior aos recursos destinados à Sabesp, ao Metrô e à Eletropaulo, (provavelmente por se tratar de empresas cujos recursos próprios são significativos)<sup>25</sup>.

Para atingir esses resultados, certamente foi decisiva a magnitude da base extrativa de São Paulo e a produtividade fiscal do tributo escolhido como fonte de receita. O governo detinha, no final dos anos 1980, cerca de 40% do ICMS nacional e, no final dos anos 1990, alcançou cerca de 35%. Desta fonte fiscal foram extraídos os investimentos que, de fato, asseguraram o gasto do setor habitacional. Assim, desde 1990, foram assegurados recursos anualmente através de lei, por encaminhamento do Executivo e aprovação do Legislativo, tendo como caráter institucional a transitoriedade renovada do adicional proveniente de fonte tributária. A TABELA 5 apresenta a evolução do

---

<sup>25</sup> DOE, de 28/12/90.

financiamento setorial e da participação dos recursos do Governo do Estado, de 1986 a 2000.

Tabela 5 - Evolução anual do Investimento Setorial e da participação dos Recursos do Tesouro do Estado no Financiamento Setorial.

Governo do Estado de São Paulo Período 1986 à 2000

Em milhares de Reais (R\$)

ANO	RECURSOS TOTAIS		RECURSOS DO TESOURO DO ESTADO	
	Valores Absolutos	Taxa de Crescimento (%)	Valores Absolutos	Participação Relativa (%)
1986	95.461	-	68.074	71,31
1987	97.876	2,53	81.317	83,08
1988	210.340	114,90	171.861	81,71
1989	232.931	10,74	220.615	94,71
1990	247.671	6,33	167.991	67,83
1991	548.263	121,37	476.024	86,82
1992	487.061	-11,16	487.061	100,00
1993	406.513	-16,54	406.513	100,00
1994	487.662	19,96	487.662	100,00
1995	513.626	5,32	418.144	81,41
1996	632.230	23,09	521.587	82,50
1997	580.882	-8,12	498.695	85,85
1998	578.045	-0,49	436.515	75,52
1999	639.045	10,55	480.633	75,21
2000	779.397	21,96	570.107	73,15
TOTAL	6.537.003	-	5.492.799	84,03

Fonte: "Dimensão Fiscal da Descentralização", Fernando Ortega de Souza Carneiro, In *Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo*, Col. *Federalismo no Brasil*, Arretche M. e Rodrigues, V. (Org.) e "Fontes/Investimentos", CDHU/DF, Janeiro/2001.

O financiamento setorial passou de aproximadamente R\$ 95 milhões, em 1986, para cerca de R\$ 247 milhões no início dos anos 90; e após 1991 foi mantido em patamares muito superiores aos do período antecedente, devido aos efeitos do novo perfil do investimento, sustentado na grande produtividade fiscal obtida pelo arrecadação do ICMS. Nos anos de 1992 e 1993, os recursos totais decaíram em termos de valores absolutos, atingindo taxas de crescimento negativo, possivelmente devido à queda da arrecadação global do ICMS, mas também à ausência de outras fontes, pois nesses dois anos 100% dos recursos vieram do Tesouro estadual. Em 1998, o montante de recursos atingiu aproximadamente R\$ 578 milhões. Para o exercício 2000, já alcançava a soma de R\$ 780 milhões. Os montantes de recursos mobilizados do Tesouro do Estado, bem como sua participação no total do financiamento setorial foram se tornando absolutamente preponderantes: de 1986 a 2000, 84,03% dos recursos foram

assegurados pelo governo paulista. Apesar das taxas de crescimento negativo nos anos de 1997 e 1998, o período de 1995 a 2000 foi o de maior disponibilidade.

A TABELA 6 apresenta a evolução do investimento na área habitacional sob coordenação do Governo do Estado de 1986 a 2000, abrangendo dois subperíodos, de 1986 à 1989, antes da instituição do ICMS-Habitação, e o de 1990 até 2000, já em plena vigência do novo mecanismo fiscal. Os indicadores financeiros confirmam a estadualização da provisão habitacional de interesse social a partir da autonomização da fonte de recursos.

**Tabela 6 – Evolução do Investimento Setorial, segundo subperíodos selecionados – 1986 a 1989 e 1990 a 2000.**

Governo do Estado de São Paulo

Período 1986 a 2000

Em milhares de Reais (R\$)

SUBPERÍODOS	RECURSOS TOTAIS	PARTICIPAÇÃO RELATIVA (%)
1986 a 1989	636.608	9,74
1990 a 2000	5.900.395	90,26
TOTAL	6.537.003	100,00

*Fonte: Dados extraídos de Dimensão Fiscal da Descentralização, Fernando Ortega de Souza Carneiro, In Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo, Col. Federalismo no Brasil, Arretche, Marta T. S.. e Rodrigues, V. (Org.), Edições Fundap, 1998 e Fontes/Investimentos, CDHU/DF/GF, Janeiro/2001.*

No âmbito da esfera municipal, como vimos, parte dos montantes provenientes do ICMS-Habitação, transferidos aos municípios, nunca estiveram vinculados à obrigatoriedade de gasto e simplesmente engrossaram as receitas municipais, alimentadas sobretudo pelo ISS, pelo IPTU e pelo IPVA. Observou-se, ao longo do processo, uma baixa incorporação das finanças municipais na área de habitação.

Conforme estudo realizado pela CDHU sobre a evolução da arrecadação do ICMS-Habitação, “em função da queda sistemática da arrecadação global do ICMS entre 1990 e 1993, o total do ICMS-Habitação repassados aos municípios do Estado de São Paulo também teve uma taxa de crescimento negativo nesse período inicial de implantação do novo mecanismo fiscal. A recuperação significativa da arrecadação do tributo em 1994 e 1995, coincidindo com os primeiros dois anos do plano de estabilização econômica iniciado em 1994, elevou o valor repassado aos municípios neste último ano ao maior patamar atingido nos primeiros sete anos da sua vigência – enquanto em 1990 o valor

do ICMS-Habituação era de US\$ 135.578.375, em 1995 esse montante atingiu US\$ 176.591.398. No período de 1996 a 1999, os valores em dólares repassados aos municípios foram declinando como resultado das sucessivas, embora pequenas, desvalorizações do real, até o abandono definitivo da âncora cambial em 1999, quando os valores em dólar dos repasses do ICMS-Habituação aos municípios sofreram uma drástica queda em função da forte desvalorização da moeda nacional – o ICMS-Habituação repassado aos municípios caiu do patamar de US\$ 176.591.398 em 1995 para US\$ 92.975.476 em 1999. Contudo, esses repasses em moeda nacional não evidenciaram a mesma queda sistemática, e em 2000 chegaram a US\$ 198.812.881, quase recuperando as perdas atribuíveis à inflação, entre 1994 e 2000. Esta estabilidade relativa dos repasses em reais do ICMS-Habituação significa que a queda desses mesmos valores, em termos de reais, não significa grandes perdas de poder aquisitivo para os municípios, no que se refere aos gastos em moeda nacional, a não ser aqueles dispêndios para cobrir os serviços da dívida contraída em moeda estrangeira. No período contemplado, 1990 a 2000, o total acumulado pelos municípios por meio do mecanismo ICMS-Habituação alcançou a cifra de US\$ 1.234.009.201. *Esse montante seria suficiente para produzir quase 100.000 unidades habitacionais – com custo médio de produção de US\$ 12.000 – nesse período”* <sup>26</sup>.

O gráfico 1 mostra a evolução do ICMS-Habituação destinado aos municípios paulistas.

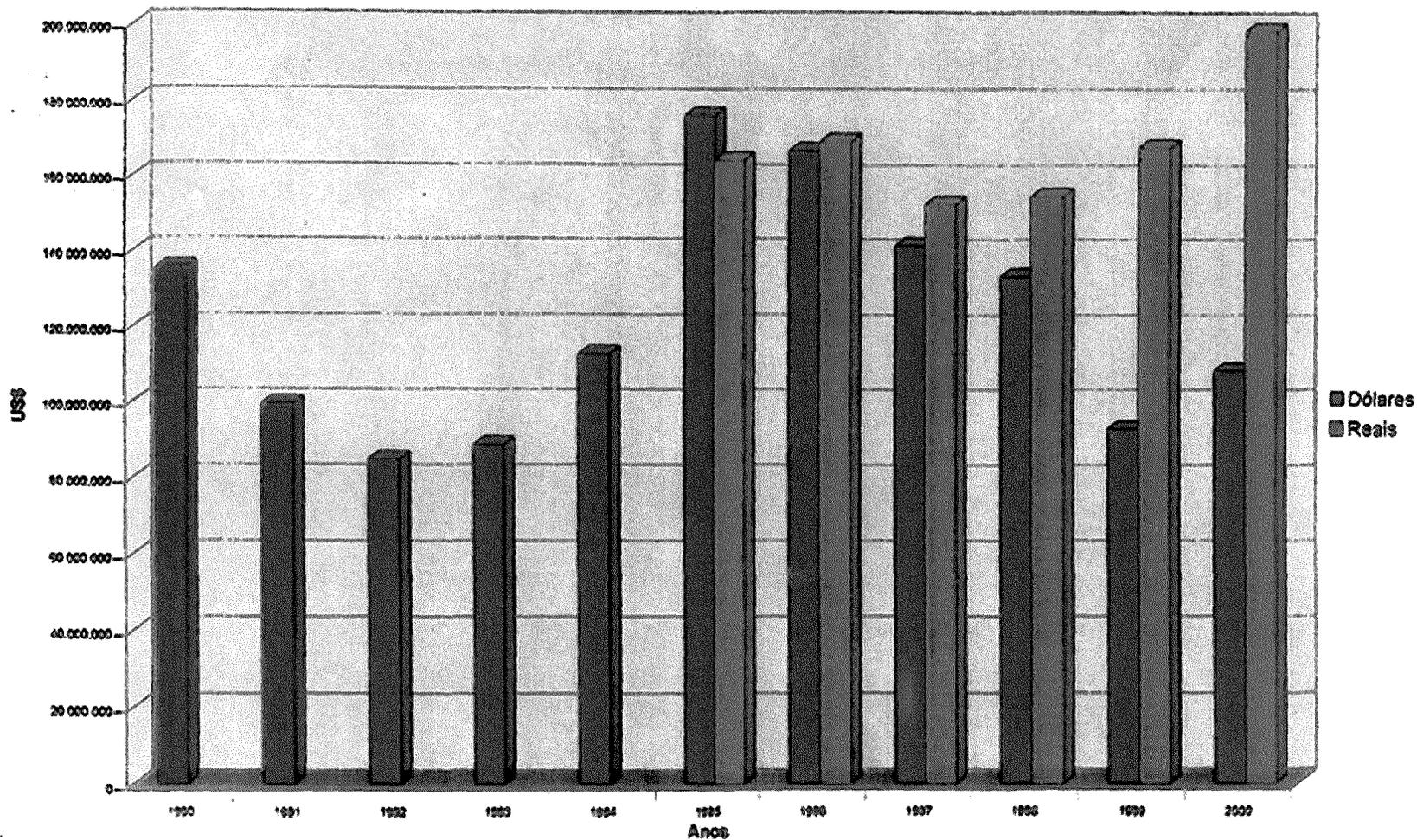
---

<sup>26</sup> Ver: Evolução da Arrecadação do ICMS-Habituação nos Municípios do Estado de São Paulo: 1990-2000, Relatório, CDHU/DPP.

GRÁFICO 1

Fonte: CDHU/DPP/SPC/GPE.

Arrecadação do ICMS-Habitação  
nos Municípios  
1990-2000



	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Dólares	135.578.37	99.442.178	84.927.198	88.574.801	112.898.23	176.561.39	167.279.00	141.835.17	133.757.36	92.975.476	198.812.881
Reais						164.637.80	169.743.78	152.926.34	155.105.17	168.091.05	

De fato, no âmbito municipal, durante todo o período analisado neste trabalho, não foram criados dispositivos institucionais, de caráter mais permanente, para destinar recursos orçamentários para a habitação. Salvo algumas exceções, apontadas adiante, o gasto municipal na provisão habitacional foi pelo menos pouco regular e representativo.

Diversos estudos e relatórios técnicos da CDHU constataam que o montante significativo de recursos disponibilizados por aquele mecanismo fiscal não esteve sujeito à expressa regulação institucional de âmbito municipal. Nem tampouco o governo estadual valeu-se de estratégias de estímulos à participação dos municípios nos encargos orçamentários para o setor da habitação. De modo que as contrapartidas municipais vinculadas aos programas habitacionais do Governo do Estado não se expressaram como gasto corrente mais permanente – vieram como oferta de glebas para os assentamentos e/ou na dotação de itens de infra-estrutura (quando isso de fato ocorreu), nas regiões do Interior paulista. Já na capital do estado, assim como nos municípios da RMSP, as contrapartidas municipais às intervenções implementadas pelo governo estadual foram mais irrisórias. Um dos estudos sobre os montantes de ICMS-Habitação repassados aos municípios do Grande ABC, na Grande São Paulo, indica que, no período de 1990 até abril de 1996, foram auferidos pela região cerca de US\$ 80 milhões, recursos suficientes para a construção de 5.300 unidades habitacionais, o que, entretanto, não se verificou<sup>27</sup>.

Muitas outras indicações semelhantes demonstram, sob esse aspecto, o tímido engajamento dos municípios paulistas na busca de uma intervenção mais autônoma, como no exemplo de ação coordenada pelo governo estadual, no campo da promoção imobiliária. Esta tendência constituiu, provavelmente, uma das dimensões do limite do processo de estadualização, tal como foi implementado. Cabe ressaltar contudo que essas constatações estão fortemente influenciadas pelos dados apontados pela CDHU, baseados em consultas realizadas junto aos municípios e no acompanhamento feito a partir das informações fornecidas pela Secretaria de Estado da Fazenda, referente aos montantes do ICMS na quota-parte municipal. Em pesquisa realizada pela Fundap (ARRETCHE, 1998) em sete municípios paulistas - Cubatão, São José dos Campos, Diadema, Matão, Ribeirão Preto, Penápolis e o município de São Paulo -, observou-se

que, no período 1988 a 1995 a questão habitacional integrou, de algum modo a agenda das administrações. Ainda que o volume de gastos entre os municípios pesquisados tenha variado bastante e os recursos tenham sido irregulares na maioria dos casos, houve algum esforço no sentido de comprometer a receita própria em formas de atendimento da demanda de interesse social, em especial em soluções baseadas no lote urbanizado, complementado com a concessão de cestas de material de construção, acompanhadas de formas de autoconstrução. A literatura recente confirma, de um modo geral, que os municípios brasileiros têm investido algum recurso nessa modalidade de atendimento. A persistente ausência de indicadores de acompanhamento dos municípios paulistas quanto ao gasto em habitação impossibilita qualquer perspectiva mais global e conclusiva.

É bom lembrar também que a distribuição do adicional do ICMS aos municípios refletiu a distribuição econômica e demográfica desigual entre regiões e municípios. Conforme estudo realizado pela CDHU, a RMSP concentrou cerca de 50,7% do total repassado aos municípios. No pólo oposto, a Região de Araçatuba recebeu cerca de 2% do total arrecadado no estado. Dez dos 645 municípios receberam mais de 50% dos recursos resultantes do ICMS-Habitação<sup>28</sup>.

Apesar da continuidade renovada da fonte própria de recursos, o esforço na busca de maior impacto do investimento setorial viu-se restringido duplamente: de um lado, por ações que se moveram no âmbito da própria máquina estadual; de outro lado, por interferência de injunções institucionais, da alçada federal, como se verá adiante. Como é de conhecimento, o repasse do adicional do ICMS-Habitação esteve condicionado ao comportamento de sua arrecadação e à maior ou menor abrangência de sua base de incidência. Esta foi ampliada no início da implantação do mecanismo fiscal, como já foi apontado, e se tornou mais restrita a partir de 1996 em função de medidas do governo paulista, quando foi realizado um recálculo que resultou na diminuição da arrecadação majorada. Como decorrência de resolução realizada pela Fazenda do Estado, “o universo das operações internas sujeitas à majoração da alíquota do ICMS foi responsável, no ano de 1995, por 46,60% da arrecadação total do Estado, indicando desta forma que a referida elevação proporciona, no presente exercício, receita

---

<sup>27</sup> Ver: Financiamento da Política Habitacional do Governo do Estado de São Paulo, Relatório, CDHU/GPE, 1996.

adicional equivalente a 2,74%<sup>29</sup>. A partir daí os percentuais de arrecadação destinados à Habitação, quotas-parte estadual e municipal, foram fixados em 2,74%<sup>30</sup>.

Outra ação agregou-se ao quadro de instabilidades da engrenagem financeira. Após 1998, a destinação expressamente vinculada, como “recurso carimbado”, para a habitação de interesse social, foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. A inconstitucionalidade foi declarada pelo plenário da Corte, no ano de 1997, em face do dispositivo contido no artigo 167, IV, da Constituição Federal – DJU, edição de 27/02/98, p. 00017. É curioso que até o presente momento não haja clareza sobre as motivações que levaram a Alçada Superior a intervir no espaço do governo de São Paulo (para além das razões de ordem institucional, é claro), após sete anos de vigência do mecanismo fiscal como forma de contingenciamento de recurso setorial. Sobretudo em uma conjuntura em que pesadas restrições imobilizavam as áreas de políticas sociais no país, a continuidade da ação do Governo do Estado tornou-se notável.

A ocorrência sobre o espaço de decisão do Governo paulista, de certo modo, lançou a política estadual de habitação em cenário de grande instabilidade, tomando mais crucial ainda a negociação permanente em favor da continuidade do mecanismo fiscal. É possível que essa maior “vulnerabilidade”, detonada pela intercorrência da esfera federal, tenha exposto a ação pública estadual à constrangimentos que a tornaram mais prisioneira dos interesses privados organizados, com grande capacidade de influência nas instâncias deliberativas, como as forças articuladas na Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas (APEOP), no Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon-SP), na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), as quais reapareceram no cenário, rearticulando antigos interesses representados pelo Serprohab-Setor Privado, instituído na esfera federal nos anos 1980, mas de vida efêmera devido aos efeitos prolongados da desmontagem do SFH.

Uma das indicações dos conflitos distributivos dos recursos por programas habitacionais, segundo o ponto de vista tratado nesta dissertação, dá-se em torno da

---

<sup>28</sup> Ver: Evolução da Arrecadação do Adicional do ICMS para Habitação nos Municípios do Estado de São Paulo, 1990 – 1999, Relatório, CDHU/DPP/SPC/GPE.

<sup>29</sup> Ver: Resolução SF-29, de 25/06/96, Secretaria da Fazenda.

<sup>30</sup> Ver a respeito Evolução da Arrecadação do Adicional do ICMS para Habitação nos Municípios do Estado de São Paulo, Relatórios, CDHU/DPP/SPC/GPE, 1990-1996, e 1990-2000.

grande concentração do investimento nas modalidades de atendimento habitacional mais reivindicados pelos agentes privados, a ser tratado no capítulo 3.

Ainda assim, o gasto setorial prosseguiu em níveis muito significativos. Desde então, ou seja, a partir de 1998, os adicionais de recursos permaneceram, mas apenas como mecanismo institucional para elevação da receita estadual pois os recursos para o setor passaram a ser função assegurada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, definidos para cada exercício orçamentário. Portanto, o governo paulista continuou dependendo da renovação da lei que autorizou a elevação da alíquota do ICMS para aumentar sua receita geral e, deste modo, continuar assegurando o gasto setorial em habitação, agora não mais por intermédio do contingenciamento da fonte de financiamento.

### **2.1.2 – O Formato institucional do aparato de gestão.**

Outra questão de extrema importância na análise do aparelho financeiro diz respeito às *decisões e à implementação da forma de gestão da execução orçamentária*. O ambiente no qual foi constituído o sistema financeiro de habitação, em particular o desenho do seu aparato gestor, foi bastante influenciado pela trajetória da política social também nas demais áreas de prestação de serviço público vinculadas à esfera estadual. Em quase todas registraram-se duas características que merecem destaque: de um lado, como se sabe, a tendência de baixa capacidade de extração de recursos próprios, em relação ao volume de recursos mobilizados do Tesouro para financiamento do gasto social; de outro lado, a importância adquirida pela administração indireta no processo de implementação do gasto.

Parte das observações apresentadas neste capítulo decorrem, de acordo com a visão que procuro formular, do encaminhamento dado ao aparato institucional já indicada no capítulo 1, os quais se desdobraram sobre a política de gestão do financiamento e sua dinâmica de implementação e também sobre a seleção das prioridades de investimento, repercutindo no tipo de oferta, nos programas habitacionais e no público-alvo eleito – os sujeitos do crédito hipotecário. Neste sentido, algumas considerações importantes podem ser extraídas dos efeitos produzidos pelo arranjo institucional.

O papel institucional atribuído à CDHU e as injunções institucionais decorrentes de sua condição de órgão da Administração Indireta, constituído à semelhança das empresas de sociedade anônima regidas pelo direito privado, resultaram em que todos os ingressos de recursos, inclusive os decorrentes de fonte fiscal, integrassem sua receita como aumento de capital, impondo, como conseqüência, a lógica do equilíbrio financeiro no tratamento de seus investimentos. Isto significou uma gestão do investimento setorial pautada pela auto-sustentação e pela expectativa de retorno financeiro das operações. Os critérios para essa apropriação foram variáveis: a viabilidade econômico-financeira tomava como objeto ora o empreendimento, ora o programa, mas sempre buscando a direção do retorno do investimento no médio ou no longo prazo.

Assim, a gestão sobre o recurso setorial delegada à CDHU produziu uma série de repercussões sobre a política de comercialização da moradia e sobre a gestão dos subsídios, impondo limites supostamente incontornáveis ao atendimento de populações contingenciadas em áreas de risco e em outras situações de deterioração das condições urbanas e habitacionais. Este é um claro exemplo da contradição entre a natureza institucional da engrenagem financeira e sua função pública, como parte do sistema de proteção social. Evidentemente, as questões decorrentes repercutiram nas formas de atendimento implementadas e praticamente impossibilitaram CDHU de utilizar recursos a fundo perdido na produção da oferta habitacional, nos programas que exigem grandes subsídios e no atendimento de populações cujo perfil de renda não suporta a instituição do subsídio cruzado, mecanismo criado, pelo menos teoricamente, para a auto-sustentação financeira dos empreendimentos.

Ainda que o inadequado modelo de gestão institucional identificado não seja considerado o mais central na instituição dos padrões de oferta habitacional, é inegável que contribuiu para armar as grandes e tradicionais cadeias de produção, portadoras das velhas e correntes soluções na provisão da moradia, limitadas aos padrões historicamente consagrados no âmbito da ação pública. Esta questão será desenvolvida no capítulo 3.

Outro desdobramento da mesma questão foi a repercussão sobre a situação financeira da CDHU, na medida em que do ponto de vista contábil, seus investimentos não se

comportam como nas desejadas equações decorrentes do ingresso do ICMS-Habituação como aumento de capital. A CDHU passou, desse ponto de vista, a ser uma empresa avaliada tecnicamente como em estado pré-falimentar, potencialmente exposta, por isto mesmo, às interpelações prováveis do Tribunal de Contas do Estado. Este problema esteve presente e alimentou a pauta da discussão entre decisores e especialistas durante vários anos, ao mesmo tempo em que influenciou, seja como argumento seja como pretexto, as orientações e as ações da política de atendimento e de distribuição dos créditos imobiliários. No meio especializado, propugnou-se por uma ampla reforma, através de um reaparelhamento institucional, com a criação de um sistema estadual de habitação composto por um conselho estadual, com participação das prefeituras e da sociedade civil, e de um fundo gestor de investimentos, instituído para a captação de recursos de fontes diversas, que pudesse superar a lógica que impõe o retorno financeiro e capaz de realizar investimentos “a fundo perdido”, com caráter redistributivo. Esta proposição, ainda que reunisse o consenso técnico e contasse com a adesão dos movimentos sociais urbanos, até os dias de hoje não foi acolhida. As alternativas de fontes de financiamento certamente esbarram em problemas de grande complexidade, dificuldades de encontrar outras fontes adequadas de captação, nacionais ou internacionais. Mas certamente o grau de centralização do atual sistema contribuiu para desarmar possíveis parcerias, com formatos diversos e competências mais compartilhadas. A interferência direta e sem mediações do Poder Executivo estadual reiterou os velhos esquemas de controle sobre a “moeda de troca” - interlocução que cada vez mais foi se impondo como padrão de negociação entre os atores relevantes.

Os resultados decorrentes dos constrangimentos institucionais indicados acarretaram uma verdadeira ação de esterilização do efeito favorável que o recurso fiscal poderia carrear para a produção e o financiamento da moradia de interesse social, em particular sobre as formas de atendimento habitacional que, necessariamente, só se viabilizam mediante o comprometimento de recursos a fundo perdido, de subsídios públicos estrategicamente aplicados na promoção da equidade redistributiva do ponto de vista socioespacial.

Assim, a implementação da política financeira, diante daquelas contingências, interferiu decisivamente no formato dos programas e nas clientelas eleitas como população-alvo,

ora criando a idéia de que a CDHU não poderia ser deficitária, e que suas operações deveriam ser financeiramente sustentáveis, ora fazendo menção à sua finalidade social, ora tentando compatibilizar as duas orientações. Esses diferentes enfoques ganharam amplitude no debate, expressando-se em diferentes diretrizes da política habitacional: uma orientação pautada na visão de política pública de habitação com caráter exclusivamente focalizado; outra orientação baseada na visão de uma política pública que incluísse também os segmentos de renda média. Esta segunda proposição, que não frutificou, justificava-se na idéia do efeito positivo que a incorporação desse segmento poderia representar como “oxigenação” do mercado, como num círculo virtuoso, pelos efeitos em cadeia sobre os investimentos, inclusive, de pequenos capitais, no mercado de produção da casa, no estoque disponível para locação, e, ainda, como fonte de subsídio. Neste caso, seriam os segmentos de renda média que sustentariam o subsídio cruzado (é bom lembrar que experiência desse tipo, como vimos no passado do BNH, fraudou as expectativas redistributivistas e não contribuiu para evitar o colapso financeiro do SFH).

Assim, a administração da carteira esteve povoada de fantasmas ameaçadores sobre a “saúde financeira da empresa”. Sob esse dilema aparente ou real, acobertaram-se muitos interesses, exatamente aqueles que foram favorecidos pela coordenação centralizada das decisões e das operações. A controvérsia, embora inegável, parece falaciosa. Enquanto empresa subordinada à lei das sociedades anônimas, o equilíbrio financeiro das operações da CDHU se impõe. Mas, na verdade, por se tratar de empresa dependente de recurso público, ela é rigorosamente unidade de gasto fiscal, na medida em que é rigorosamente financiada com receita fiscal, não tendo receita própria que lhe assegure capacidade de investimento. Portanto, desse ponto de vista, não é geradora de déficit.

De acordo com o olhar que procuro trazer à consideração, a permanência do formato institucional foi, na verdade, uma escolha estratégica para os grandes interesses da construção civil e da máquina governamental. O grau de centralização e a primazia das decisões alocativas na distribuição de recursos e de investimento, seja no tipo de oferta habitacional ou na expansão dos assentamentos sobre os municípios paulista, foram extremamente centralizados em estruturas sob comando direto do Executivo paulista e sob a vontade política do Governo do Estado. Como procurei realçar, todo o sistema

culminou por ser afetado por fortes instabilidades, que terminaram por torná-lo fracamente institucionalizado, ou, se assim se quiser, dependente da transitoriedade renovada do mecanismo fiscal que assegura sua autonomia. O que, na nossa tradição democrática de “negociação”, se não é fato inusitado como modo de consolidação de ação pública, pouco assegura como forma mais permanente de política pública. Mas muitos rendimentos asseguram aos interesses de curto prazo e ao estreito horizonte dos negócios.

## **2.2 – Financiamento setorial - a implementação do recurso e do investimento.**

### **2.2.1 – Recursos e fontes de receita.**

A TABELA 7, adiante, apresenta a série dos recursos, segundo as fontes, de 1995 a 2000. Nela encontram-se indicados os recursos provenientes do Tesouro do Estado, com os recursos anuais provenientes do ICMS-Habitação, de 1995 a 1997, na forma de recurso contingenciado, e, após, os recursos orçamentários destinados ao setor; estão assinaladas também as operações de tomada de empréstimos, como os recursos destinados ao Programa Guarapiranga, provenientes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD), e as transferências federais, como os recursos do Programa Habitar Brasil, da CEF, recursos a fundo perdido para erradicação de situações de risco, em núcleos de subabitação, e os recursos decorrentes de aplicações. Os demais itens que compõem as fontes são os Recursos Próprios<sup>31</sup> - receitas provenientes da arrecadação da carteira imobiliária e de rendimentos de aplicações - e Outras Fontes, que têm origem em receitas não operacionais - patrimoniais, caução/ e rendimentos decorrentes da Loteria da Habitação. Conforme já foi assinalado no capítulo 1, os recursos desta última fonte encontram-se bloqueados em caderneta de poupança na Nossa Caixa/Nosso Banco, aguardando resolução judicial.<sup>32</sup>

A observação geral dos dados mostra a extrema dependência do financiamento setorial dos recursos estaduais (quase que exclusivamente assegurados pelo ICMS) e a

---

<sup>31</sup> Ver: Diagnóstico Institucional, Relatório, CDHU, 1998

<sup>32</sup> Ver: Indicadores de Atuação, Relatório, CDHU, 1997. Os saldos provenientes da Loteria da Habitação encontram-se depositados em função da Lei Federal n.º 8.212/91 e Decreto Regulamentador n.º 356/91, o qual considera receita de segurança social as rendas líquidas dos concursos de prognósticos, concursos, apostas etc. Apenas as parcelas relativas aos rendimentos integram as receitas da CDHU.

expressiva ausência de outras fontes significativas. A receita própria da CDHU, segundo estimativa dos montantes esperados com a arrecadação das prestações dos mutuários, encontra-se comprometida em função da alta inadimplência, que, no final dos anos 1990, atingiu o patamar de 40% - são considerados nesse caso o atraso nos pagamentos das prestações a partir de três meses -, e os atrasos nas prestações com até três meses e a repactuação de valores – os débitos renegociados -, as ocupações irregulares e as transferências irregulares - invasão, locação e vendas através de contratos de gaveta. A arrecadação líquida efetiva no período 1995/2000 apresentou uma participação relativa girando entre 9,06% e 19,21% dos ingressos; a taxa de crescimento foi de 44,80%, em 1998, caindo para 6,85% em 2000. Conforme relatório da Diretoria Financeira da CDHU, apesar do expressivo crescimento da carteira imobiliária, a arrecadação líquida efetiva tem se mantido em torno de 30% abaixo da arrecadação líquida prevista - valor calculado subtraindo-se da arrecadação bruta efetiva os bônus concedidos aos adquirentes<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Ver: Plano Plurianual de Habitação 1999 – 2002, Diretrizes, Relatório, CDHU, 1998.

**TABELA 7 - Recursos Totais Segundo Fontes de Financiamento**  
**Govorno do Estado de São Paulo** **Período 1995 - 2000**

Em milhares de Reais (R\$)

FONTES	1995		1996			1997			1998			1999			2000		
	Valores Absolutos (em R\$)	Participação Relativa %	Valores Absolutos (em R\$)	Participação Relativa %	Taxa de Crescimento %	Valores Absolutos (em R\$)	Participação Relativa %	Taxa de Crescimento %	Valores Absolutos (em R\$)	Participação Relativa %	Taxa de Crescimento %	Valores Absolutos (em R\$)	Participação Relativa %	Taxa de Crescimento %	Valores Absolutos (em R\$)	Participação Relativa %	Taxa de Crescimento %
Recursos do Tesouro	418.144	81,41	521.587	82,50%	24,74	498.695	85,85	-4,39	436.515	75,52	-12,47	480.633	75,21	10,11	570.107	73,15	18,6%
- Subvenção Econômica	5.305	1,03	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Subscrição de Ações	412.838	80,38	521.587	82,50	26,34	498.695	85,85	-4,39	436.515	75,52	-12,47	480.633	75,21	10,11	570.107	73,15	18,6%
° ICMS	411.711	80,16	520.156	82,27	26,34	495.708	85,34	-4,70	421.207	72,87	-15,03	476.201	74,51	13,06	564.256	72,40	18,4%
° Guarapiranga	306	0,06	1.431	0,23	367,65	1.132	0,19	-20,89	10.194	1,76	800,53	-	-	-	4.422	0,57	-
° Habitar Brasil	-	-	-	-	-	1.855	0,32	-	5.113	0,88	175,63	4.432	0,69	-13,32	1.429	0,18	-67,7%
° Outros *	821	0,16	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Próprios	95.467	18,59	110.432	17,47	15,68	81.934	14,11	-25,81	113.568	19,65	38,61	158.576	24,81	39,63	209.218	26,84	31,9%
- Mutuários	46.556	9,06	66.274	10,48	42,35	73.356	12,63	10,69	106.223	18,38	44,80	140.152	21,93	31,94	149.757	19,21	6,8%
- Receitas Financeiras	48.074	9,36	43.044	6,81	-10,46	6.116	1,05	-85,79	6.626	1,15	8,34	17.051	2,67	157,33	58.599	7,52	243,6%
- Outros **	837	0,16	1.113	0,18	32,97	2.462	0,42	121,20	719	0,12	-70,80	1.372	0,21	90,82	863	0,11	-37,1%
Outras Fontes ***	15	0,00	211	0,03	1306,67	253	0,04	19,91	27.962	4,84	10952,17	-112	-0,02	-100,40	71	0,01	-163,3%
<b>FONTES (Total)</b>	<b>513.626</b>	<b>100,00</b>	<b>632.230</b>	<b>100,00</b>	<b>23,09</b>	<b>580.882</b>	<b>100,00</b>	<b>-8,12</b>	<b>578.045</b>	<b>100,00</b>	<b>-0,49</b>	<b>639.097</b>	<b>100,00</b>	<b>10,56</b>	<b>779.397</b>	<b>100,00</b>	<b>21,9%</b>

Fonte: CDHU/DF/SF/GO, setembro de 2002

Nota: a tabela apresenta valores nominais.

\* Equip. Comunitário/Imobilizado

\*\* Rec. Patrimoniais/Outros Recebimentos

\*\*\* Caução/Loteria/Habitação

## 2.2.2 – O Investimento na produção habitacional.

Este item trata da estrutura, da composição e da distribuição interna do investimento, questão central para a análise da implementação da política, do ponto de vista do gasto social setorial. Exploro aqui os dados que interessam à linha de argumentação escolhida, procurando observar a composição e a distribuição dos investimentos diretos na produção - investimentos em obras habitacionais - e dos investimentos indiretos, na forma de gastos complementares. As informações disponíveis permitiram apenas reconstituir a série histórica das aplicações, conforme a abertura do fluxo de caixa praticado atualmente pela CDHU, somente para 1995 a 2000.

A TABELA 8 apresenta a relação entre os Recursos e o Investimento. Observa-se que o ano de 1995 é o que apresenta o desempenho mais modesto - menor participação relativa sobre o total de recursos. O ano de 1996 é o de maior taxa de crescimento do investimento. As oscilações observadas nesses dois anos deve-se à paralisação das obras no ano de 1995, e à retomada das atividades no ano seguinte, cujas circunstâncias já foram indicadas no capítulo 1. Embora os anos de 1997 e 1998 apresentem taxas negativas de crescimento dos investimentos, foi neles que ocorreu a maior participação relativa do investimento sobre o total de recursos. Nos anos de 1999 e 2000 a participação relativa do investimento caiu drasticamente, devido à queda no nível geral de atividade provocada pela paralisação judicial de grande número de empreendimentos em canteiro e pela descontinuidade no fluxo de contratações de novas obras, em virtude do baixo estoque fundiário.

TABELA 8 - Relação entre Recursos e Investimentos.  
 Governo do Estado de São Paulo Período 1995 – 2000

Em milhares de Reais (R\$)

FONTES / INVESTIMENTOS	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>FONTES</b>	513.626	632.230	580.882	578.045	639.097	779.397
<b>INVESTIMENTOS</b>	211.460	675.743	566.796	469.415	293.542	350.326
<b>Participação Relativa do Investimento (%)</b>	41,17	106,88	97,58	81,21	45,93	44,95
<b>Taxa de Crescimento dos Investimentos (%)</b>	-	219,56	-16,12	-17,18	-37,47	19,34

Fonte: Tabela elaborada a partir do Fluxo de Caixa, CDHU/DF/SF/GO, setembro de 2002

As informações disponíveis referem-se exclusivamente a fontes e investimentos, não apresentando o custeio. Entretanto, foi possível encontrar alguma informação em relatórios. De acordo com dados da CDHU, em 1990 o custeio representou cerca de 21% do total das aplicações, caindo nos anos de 1991 e 1992 para 13% e 9%, respectivamente. Em 1994 voltou a subir para 20% e, após 1995, os recursos do ICMS passaram a cobrir as despesas operacionais da CDHU, atendendo o limite de 10% para tais coberturas (Lei estadual n.º 9331/95). No ano de 1997, ele girou em torno de 11%<sup>34</sup>.

Em diversos relatórios da CDHU encontram-se também referências sobre a distribuição das aplicações entre os itens investimento, custeio e serviço da dívida. De acordo com as fontes, no período de 1995 a 2000, os dispêndios com o custeio cresceram em termos nominais, porém, mantiveram de certa forma sua participação relativa em função da redução dos encargos com o serviço da dívida.

Os dados, de uma maneira geral, induzem a constatar a absoluta preponderância do investimento total, fazendo considerar, a primeira vista, que se trata de aplicação diretamente na produção das moradias, ou seja, em obras habitacionais. Entretanto, é necessário verificar a questão com mais atenção. É o que se pretende no item seguinte.

### **2.2.3 - Estrutura e distribuição dos investimentos.**

Antes de passar aos comentários sobre a base de dados, convém chamar a atenção para uma tendência que vem se acentuando no percurso de implementação da provisão habitacional em São Paulo. Sob a rubrica Investimento, abrigam-se processos crescentes de terceirização, de delegação de atribuições, como o gerenciamento das obras, a comercialização dos imóveis e tantas outras que geram despesas operacionais, que passaram a ser consideradas no tratamento do fluxo financeiro como investimento indireto, e antes eram atividades incorporadas ao núcleo de competência dos promotores imobiliários, sendo por isso mesmo despesas operacionais apropriadas como custeio. Ainda que a extensão dos assuntos envolvidos na questão, por demais complexos, estejam inteiramente fora do âmbito da discussão deste trabalho, considero importante a sinalização.

Outros itens como as aquisições de glebas, foram onerando crescentemente o investimento em função de decisões estratégicas em relação à composição do estoque patrimonial e da associação com os agentes privados – foram transformadas as formas de provisionamento e composição do estoque patrimonial, como se verá no capítulo 3.

As questões mencionadas estiveram presentes na configuração da composição e na distribuição dos investimentos. Na parte do Investimento encontramos as aplicações, segundo a seguinte composição:

- *Os investimentos diretos* são as aplicações nos programas habitacionais realizadas com as obras de edificações e de infra-estrutura e demais itens que compõem a formação do espaço e o conjunto de objetos imobiliários instalados.
- *Os investimentos indiretos* são as aplicações feitas no que é considerado como gastos complementares e serviços de apoio à produção, tais como desapropriações/aquisições de terras, gerenciamento de obras, contratação de projetos, vigilância das glebas, atividades vinculadas à sondagem e à topografia, comissões de cobrança, recolhimento ao Fundo de Compensação e Variação Salarial (FCVS), prêmio de seguro, ações judiciais sobre empreendimentos, etc.

Interessa especialmente observar, na composição dos Investimentos, as aplicações realizadas em Obras Habitacionais, e a demais aplicações, tratadas como investimentos indiretos. Importantes indicações foram colhidas em diversos relatórios da CDHU, referentes a alguns anos da década de 1990. Por exemplo, chama a atenção os percentuais de investimento dos anos de 1996 e 1997, elaborados a partir de análises do fluxo de caixa da empresa - apontam que no ano de 1996, apenas cerca de 60% do investimento foi destinado para obras habitacionais<sup>34</sup>. Constatação semelhante há em outros relatórios, relacionados a outros anos, e também colhidos de depoimentos de entrevistados, indicando que há um aspecto fundamental, relacionado com a implementação do gasto setorial que chama a atenção, merecendo ser desvelado.

A tendência manifesta na estrutura do investimento, bem como em sua distribuição, foi traço característico da gestão financeira desde o início dos anos 1990, de acordo com as informações e os documentos consultados, mas tornou-se mais acentuada após

---

<sup>34</sup> Ver: Indicadores de Atuação, Relatório, CDHU, 1997 e 1998.

<sup>35</sup> Ver: Plano Plurianual de Habitação CDHU 1999-2002, CDHU, outubro de 1998.

1995, passando a adquirir contornos mais nítidos, realçando não apenas a indissolúvel imbricação entre a esfera pública e a privada, mas um progressivo avanço da intervenção privada em atribuições antes afetas à esfera pública. Na rubrica investimento, como foi dito, estão englobados não apenas os gastos referentes a obras habitacionais, mas também os gastos complementares de apoio e suporte ao modelo de produção adotado. Grande parte desses serviços, crescentemente delegados à terceirização, integram a divisão de trabalho e a cadeia de operações do modelo de produção adotado na provisão habitacional coordenada e centralizada pelo Governo do Estado.

As questões sinalizadas serão observadas no tratamento dos dados apresentados a seguir.

A série com a estrutura completa e a distribuição dos investimentos é apresentada na TABELA 9, mais adiante. Esses dados permitem a construção de elementos essenciais à discussão que se desenvolve no capítulo 3, sobre as estratégias e as formas de atendimento implementadas. Procura-se assim mostrar como evoluiu a participação do investimento direto e do indireto no investimento total, e a distribuição efetivamente realizada.

Conforme os dados da TABELA 9, em 1995 o investimento em obras habitacionais representava 62,40% do investimento total; em 1966, elevou-se para 66,41%; atingindo, em 1997, 81,43%, a maior participação relativa do investimento em obras habitacionais desde 1995. Nos anos de 1999 e 2000, marcados pela redução geral do nível de atividades, o investimento em obras habitacionais caiu para cerca de 52% e 57%, respectivamente. Um movimento inverso apresenta o investimento indireto, ou seja, os gastos complementares: salta de 37,51% em 1995, para cerca de 48%, em 1999, e para cerca de 42% em 2000. Os anos mais significativos quanto ao total de investimentos aplicados são 1996 e 1997.

O item que apresenta maior crescimento no período – outros gastos de produção - salta de 9,02%, em 1995, para 29,46%, em 2000. Somado aos investimentos com o gerenciamento, salta de 18%, no intervalo considerado, para cerca de 40%. As despesas com o gerenciamento encontram-se a cargo de empresas terceirizadas e não

são considerados neste cálculo os gastos de gerenciamento e administração internos da CDHU, os quais compõem a rubrica “custeio”.

Um comentário adicional: estes itens, acrescidos dos desembolsos com as aquisições de terrenos, têm representado pesado ônus, comprometendo parte importante do investimento. De acordo com documentos da CDHU e informações colhidas em entrevistas, os gastos com o gerenciamento, adicionados ao pagamento do IPTU e aos serviços de vigilância etc., representaram no ano de 1997 mais de 14% dos investimentos, saltando em 1998 para 25%. Somente o gerenciamento, no ano de 1999, absorveu 12,40% do investimento<sup>36</sup>.

Sem dúvida, o item terreno é um componente inerente ao investimento na produção de obras habitacionais, entretanto, observa-se que os recursos mobilizados na formação de estoque de glebas declinaram de modo acentuado, após 1997, como consequência de injunções legais interpostas pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas do Estado às novas opções preferencias nas estratégias de composição do estoque de terras. Essa questão e outras implicações que rebatem sobre os investimentos reduzindo sua eficiência e eficácia serão detalhadas no terceiro capítulo, na parte dos programas habitacionais implementados.

---

<sup>36</sup> Ver: Sistema de Indicadores de Gestão, Acompanhamento e Avaliação da Ação Governamental, SH/CDHU, 1998.

**TABELA 9. RECURSOS: Distribuição dos investimentos realizados.**  
**Governo do Estado de São Paulo**      **Período 1995 - 2000**

Em milhares de

Reais

Itens de Investimento	1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	Valor	%										
° OBRAS HABITACIONAIS	131.942	62,40	448.769	66,41	461.547	81,43	334.963	71,36	153.602	52,33	200.446	57,22
° GASTOS COMPLEMENTARES	79.321	37,51	226.180	33,47	104.980	18,52	133.344	28,41	139.767	47,61	147.950	42,23
- projetos	582	0,28	1.290	0,19	1.020	0,18	1.413	0,30	1.993	0,68	2.097	0,60
- terrenos	40.556	19,18	156.504	23,16	21.172	3,74	11.470	2,44	17.076	5,82	9.560	2,73
- gerenciamento	19.118	9,04	32.769	4,85	31.837	5,62	47.893	10,20	36.389	12,40	33.097	9,45
- outros custos de produção*	19.065	9,02	35.617	5,27	50.951	8,99	72.568	15,46	84.309	28,72	103.196	29,46
IMOBILIZADO	197	0,09	795	0,12	268	0,05	1.109	0,24	172	0,06	1.931	0,55
<b>TOTAL INVESTIMENTOS</b>	<b>211.460</b>	<b>100,00</b>	<b>675.743</b>	<b>100,00</b>	<b>566.796</b>	<b>100,00</b>	<b>469.415</b>	<b>100,00</b>	<b>293.542</b>	<b>100,00</b>	<b>350.326</b>	<b>100,00</b>

Fonte: CDHU/S. F./ Ger. Planj. Financeiro/Ger. Orçamento  
 Fluxo de Caixa, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 (jan. a dez.)

\*Nota -- Inclui gastos com vigilância do patrimônio, pagamento de IPTU, custos administrativos com comercialização (relativos a serviços terceirizados) etc.

### **2.3 – O financiamento ao crédito, gestão da carteira imobiliária e dos contratos.**

O tema deste item – o financiamento ao crédito imobiliário e os mecanismos adotados para sua implementação – é de grande importância na análise da provisão habitacional. A questão é crucial para a viabilização do acesso à moradia de interesse social. A distribuição desse benefício está diretamente relacionada com os mecanismos de circulação da oferta. Neste sentido, a observação da estrutura de financiamento da demanda é de suma importância, pois do seu equacionamento dependem as condições de solvabilidade da clientela-alvo.

Para o tratamento deste tema, exploro uma questão que, a meu ver, é central para a discussão. Trata-se da política de formação de preços da oferta habitacional. Convém sinalizar, antes de prosseguir, que o objetivo não é de analisar a estrutura de encargos e os acessórios que compõem os contratos de comercialização, pois isso em nada contribuiria para a linha de observação estabelecida neste trabalho. Do ponto de vista formulado para exame, procuro me ater nos principais traços do financiamento setorial quanto ao financiamento da comercialização do estoque residencial ofertado pela provisão pública de habitação. Grandes volumes de recursos públicos da receita própria do Governo do Estado, provindos de fonte fiscal, foram aplicados na produção de moradias e na formação do espaço urbano. Parte importante dessas aplicações foi realizada como subsídio público. Portanto, foram configuradas condições essenciais para o atendimento das prioridades no campo da provisão de moradia de interesse social. Ainda assim, a intervenção pública não alcançou esse resultado. Parte importante dos recursos públicos setoriais foi apropriada pelos agentes econômicos, foi consumida nas engrenagens das cadeias de produção, outra parte foi excessivamente concentrada no gasto público estadual.

Algumas questões imbricadas no tratamento do crédito imobiliário decorrem dos elevados preços da oferta em face da capacidade financeira da demanda. Observou-se que, no longo período estudado, não houve uma ação efetiva, estruturada através de políticas que procurassem modificar os custos da oferta, reduzindo-os a valores mais compatíveis com as curvas de renda dos demandantes. A evolução da metodologia de financiamento da carteira tem procurado responder a essa questão, numa tentativa de

suprir as restrições de acesso decorrentes da perversa equação. Procura-se contornar as dificuldades financeiras dos adquirentes diante dos elevados valores de financiamento e dos longos prazos para quitação dos contratos de compra da moradia. Uma série de procedimentos e mecanismos são ajustados para tornar solvável a oferta e, ao mesmo tempo, manter as cadeias produtivas, as cadeias de componentes e os padrões tecnológicos correntes na construção civil e seus decorrentes (elevados) custos de produção, com toda a sorte de conseqüências que isso tem acarretado para os preços da oferta e para o financiamento ao crédito. Este é o meu ponto de vista.

Nesse sentido, é interessante verificar que a apropriação dos custos das moradias praticada na implementação da política de comercialização e sua relação com os valores de financiamento representaram mais uma ação reiterativa daquele padrão de produção. Tanto o subsídio direto quanto o indireto têm, na verdade, contribuído mais como políticas de ajustes para manter os circuitos produtivos privados, seja através de subsídio público (como nos casos em que os investimentos não são transferidos aos valores de financiamento) ou da imputada solidariedade mecânica, como no subsídio cruzado (transferência da renda dos estratos de renda familiar superior, de 8 salários até 10 salários mínimos, para os de renda inferior). É este mecanismo, associado aos subsídios indiretos (custos que não integram a formação dos preços), que permitem supor o retorno dos investimentos no médio prazo.

Os custos da produção habitacional compreendem os investimentos realizados no conjunto do processo e envolvem a contabilização de dois componentes:

- *os custos diretos*, que são aplicações apropriadas e transferidas como custos incidentes no financiamento do imóvel;
- *os custos indiretos*, que são aplicações não apropriadas e, portanto, não integradas ao valor de financiamento do imóvel.

Nos custos diretos estão incluídos todos os investimentos praticados pela CDHU: o preço do terreno (apropria-se o preço da gleba bruta), o da terraplenagem, os custos da edificação, da infra-estrutura, da drenagem e dos equipamentos, quando contratados pela CDHU e, portanto, comprometendo seu investimento. A parte das obras de infra-estrutura executadas pelas concessionárias, quando recaem sobre seus respectivos orçamentos, não integram os custos apropriados pela CDHU, e, portanto, também não

integram a formação de preços, e, por decorrência, não são transferidos aos valores de financiamento das unidades residenciais. Entretanto, caso a CDHU tenha investido em obras de infra-estrutura, mesmo que contratadas com as concessionárias, haverá incidência na formação de preços.

Os itens mencionados acima são incidentes, na grande maioria dos empreendimentos localizados na RMSP, cujo estoque patrimonial é adquirido pela CDHU. Nesses casos, os investimentos praticados são incluídos na formação de preços (o que tem representado um adicional marcante na composição de custos), excetuando as redes de infra-estrutura, calçamento e pavimentação quando implantadas nas vias públicas pelas concessionárias públicas e pelas prefeituras, cujos investimentos constituem um subsídio público arcado por orçamentos de outros agentes e esferas governamentais. Essas ocorrências, entretanto, são pouco representativas.

Nos empreendimentos localizados no interior do estado, entram como custos indiretos o terreno (geralmente doado), a terraplenagem e parte da infra-estrutura, quando arcados pelas prefeituras, o que até recentemente ocorria na grande maioria dos programas. É custo indireto também o valor embutido no imóvel pela mão-de-obra mutirante, não transferido para o valor de financiamento em caso de processo construtivo do tipo mutirão ou auto-construção.

Nos empreendimentos realizados na RMSP, todos os custos (geralmente encargos da CDHU) são transferidos para o financiamento (terreno, terraplenagem, saneamento, energia elétrica e outros itens da infra-estrutura, custos de edificações e os equipamentos contratados, exceto os custos a cargo das concessionárias públicas, municipais e estaduais, quando ocorrem). Excetuando-se apenas o valor da mão-de-obra dos beneficiários, quando ocorre sua incorporação ao processo produtivo. Por isso mesmo, esses encargos, além dos elevados preços dos terrenos na Região e da grande difusão da moradia verticalizada, no geral com custos maiores, resultam em valores de financiamento muito elevados, impondo a adoção mais intensa do bônus (um desconto nas prestações) na Capital do estado e nos municípios do entorno. Já no Interior, na maioria das cidades é possível obter preços mais compatíveis, porque a terra é doada pelas prefeituras e, quando há a execução das obras de terraplenagem,

drenagem, arruamento, guias e sarjetas, como contrapartida dos municípios, os resultados são ainda mais favoráveis para a formação dos preços.

A metodologia que apura os *investimentos globais* – os *custos diretos e indiretos* – propõe dois instrumentos para viabilizar o acesso à moradia aos contingentes de baixa renda. Um deles é uma *política de gestão e apropriação de custos*, a qual envolve basicamente uma dedução dos custos considerados indiretos do valor de financiamento. Trata-se, na verdade, rigorosamente, de uma parcela do subsídio que beneficia todos os adquirentes, visto como subsídio ao imóvel. O outro é *uma política de subsídio direto* - o bônus, na forma de desconto temporário e regressivo nas prestações dos mutuários -, distribuído desigualmente, de acordo com as rendas das famílias, com prazo de concessão que variou de 5 anos para 8 anos, ou em até para 23 anos, como praticado atualmente<sup>37</sup>.

O bônus é concebido como subsídio às famílias adquirentes situadas nas faixas entre 1 e 8 salários e é viabilizado pelo subsídio cruzado. Trata-se de um mecanismo através do qual os segmentos de renda superior pagam os valores atribuídos como integrais às prestações, mas, ao fazê-lo, na verdade pagam pelos “de baixo”, em uma operação que supõe adicionais nos cálculos dos valores atribuídos às prestações dos mutuários situados nos quadrantes superiores da curva de renda. Na Capital do Estado e RMSP, predomina o subsídio cruzado e praticamente não há subsídio público. O resultado da apropriação de custos influencia decisivamente a formação dos preços dos empreendimentos e, por conseqüência, determina basicamente os valores do financiamento dos imóveis (cujos valores finais são resultados dos custos apropriados + taxas + acessórios).

A partir de 1995, os empreendimentos realizados, passam por um estudo de viabilidade econômico-financeira, cujos resultados devem, teoricamente, orientar a política de comercialização e o equilíbrio financeiro das operações imobiliárias. Nesse estudo, são identificadas as curvas de renda que possam garantir, dentro da sistemática adotada de financiamento, de concessão e de regressão de subsídios, o retorno integral do

---

<sup>37</sup> Antes de 1996, a taxa de provisão de subsídio integrava o valor de financiamento; após esta data, foi adotado um acessório nas prestações, a taxa de compensação das prestações, com menor impacto sobre as prestações por ocasião da regressão do bônus. Esta medida foi tomada em função do grande impacto ocasionado pela regressão do bônus sobre as prestações dos mutuários. Ver: Nova Sistemática de Concessão e Administração de Subsídios, Relatório, CDHU, Grupo de Trabalho, AP 055/96, junho de 1996; PRD 104, de 20/09/96.

investimento no longo prazo. Essa metodologia pressupõe que, no prazo de concessão definido, por exemplo, em oito anos, como se formulava até 1996, os que necessitavam de subsídio, na forma de desconto nas prestações, já teriam melhorado sua renda familiar, podendo, após esse período, arcar com a prestação “cheia”. A evolução dos acontecimentos não confirmou essa expectativa, em função do baixo crescimento da economia, da deterioração dos níveis de emprego e da estrutura ocupacional, da queda da renda e da violenta desconstituição de direitos que se abateu sobre o mundo do trabalho, resultando em toda sorte de ocupações precárias. Além do mais, a irrealidade daquelas projeções é flagrante: a regressão do bônus, para os estratos de mais baixa renda, poderia representar incremento no valor da renda familiar de cerca de 1.800%, conforme estudos da CDHU<sup>38</sup>. Após sucessivas alterações tanto na composição do valor de financiamento, quanto nos acessórios das prestações, o bônus concedido teve seu período de concessão modificado, passando, após 1996 - período que corresponde à elevação progressiva da inadimplência -, para até 23 anos.

Convém adicionar uma observação lateral: a política de gestão de custos considerava apenas as variáveis monetárias, descurando os aspectos qualitativos relacionados com o grau de satisfação dos moradores e os aspectos ambientais. A não observação dessas variáveis muitas vezes terminou por ocasionar ineficiências e custos posteriores de reparação.

A política de bonificações praticada chegou a beneficiar cerca de 80% das famílias atendidas<sup>39</sup>, representado descontos, na média, de cerca de 70% nas prestações integrais. É importante lembrar que diversos componentes não integram a formação dos preços e, portanto, não estão incluídos nos valores de financiamento. Ainda assim, os valores contratuais e, como consequência, as prestações superam em muito as condições dos adquirentes. Para entender o alcance da questão, um exemplo bastante representativo pode ser citado. Na faixa entre 1 a 3 salários mínimos de renda, encontram-se cerca de 60% das famílias atendidas, as quais obtiveram um desconto (ou bônus) de cerca de 90% do valor da prestação. De acordo com relatório da CDHU, “cerca de 66% dos carnês emitidos apresentam valores até R\$ 60,00 (...)”. Apenas 2%

---

<sup>38</sup> Ver: Política Habitacional do Estado de São Paulo. Atuação da CDHU 1990/1996: Caracterização, Pontos Críticos e Diretrizes Preliminares para a Formulação de Política Habitacional, CDHU, 1996.

<sup>39</sup> Há relatórios que apontam mais de 80% como beneficiários de bônus.

pagam prestações superiores a R\$ 200,00<sup>40</sup> - e note-se que a grande diversidade de valores de prestações é praticada no interior de um mesmo empreendimento, por moradia absolutamente semelhante.

De 1990 a 1996, as rendas familiares mínimas exigidas pelos valores médios de financiamento para casas e apartamentos em todo o estado “estiveram sempre em patamares superiores a 3 salários mínimos, chegando a alcançar mais de 13 salários na RMSP, onde compete à CDHU a viabilização de quase todos os insumos de produção”<sup>41</sup> - a observação se refere aos valores de financiamento que integralizam todos os custos/investimentos realizados, sem subsídios e bônus. Portanto, o subsídio cruzado e a política adotada para a formação dos preços e dos valores de financiamento foram os instrumentos que viabilizaram os acessos à aquisição da casa própria.

Ainda assim, os resultados da administração dos créditos encontram-se fortemente obstaculizados pela alta inadimplência e pela repactuação de contratos, as quais impactam o fluxo da arrecadação líquida efetiva<sup>42</sup>, restringindo ainda mais a receita própria esperada da CDHU. De acordo com relatório da CDHU<sup>43</sup>, a relação entre a arrecadação líquida efetiva e o bônus concedido chegou, no final dos anos 1990, a representar cerca de 43% e 57%, respectivamente. De acordo com a mesma fonte, “apesar do crescimento do número de mutuários em cobrança, constata-se que não há incremento significativo dos ingressos de receitas, pois a arrecadação líquida mantém-se regularmente em torno de 30% abaixo da arrecadação líquida teórica, comprometendo as possibilidades da CDHU de viabilizar auto-sustentabilidade financeira a partir da carteira de mutuários”<sup>44</sup>.

O comportamento histórico da receita própria, resultado da arrecadação proveniente dos ingressos do crédito imobiliário, é fortemente constrangido pela elevação dos

---

<sup>40</sup> Ver: Plano Plurianual de Habitação 1999-2000 – Diagnóstico Institucional, Relatório, CDHU, novembro de 1998.

<sup>41</sup> Ver: Política Habitacional do Estado de São Paulo. Atuação da CDHU 1990/1996: Caracterização, Pontos Críticos e Diretrizes Preliminares para a Formulação de Política Habitacional, CDHU, 1996.

<sup>42</sup> A arrecadação líquida efetiva é calculada a partir da arrecadação bruta prevista, excluindo-se os bônus concedidos e as prestações não pagas.

<sup>43</sup> Ver: Política Habitacional do Estado de São Paulo. Atuação da CDHU 1990/1996: Caracterização, Pontos Críticos e Diretrizes Preliminares para a Formulação de Política Habitacional, CDHU, 1996.

<sup>44</sup> *Ib.*

índices de inadimplência, que refletem a (in)capacidade financeira dos adquirentes de suportarem os altos preços da moradia ofertada. A gestão da carteira, ao longo do período analisado, não dispôs de instrumentos institucionais adequados para fazer frente a este problema. Não há intenção de discutir as razões da elevação da inadimplência neste trabalho, mesmo porque há grande insuficiência de elementos para isso. Entretanto, cabe registrar que o alto índice de inadimplência financeira, embora que tenha frustrado as expectativas de obter recursos para investimento a partir do crescimento da carteira hipotecária, não gerou uma reflexão ou ações sobre as estratégias adotadas para a provisão e o equacionamento da oferta habitacional. As tentativas de enfrentamento do problema resumiram-se à revisão de procedimentos na gestão da carteira, perseguindo a auto-sustentação através do equilíbrio financeiro das operações da CDHU (são inúmeros os documentos internos sobre a questão).

A TABELA 10 mostra a evolução da carteira imobiliária e os dados de evolução da inadimplência e permite verificar que, a partir de 1995, cresceram significativamente, tanto a carteira ativa, quanto a inadimplência financeira. Portanto, o incremento do número de carnês em cobrança não tem resultado em incremento proporcional da receita gerada pela arrecadação de prestações. Estas evidências permitem demonstrar que a propalada auto-sustentabilidade financeira da CDHU, a partir da carteira de mutuários, tem se revelado inviável.

**Tabela 10 – Evolução Anual da Carteira Imobiliária/ Saldos de Financiamento. Taxa de Crescimento e Médias de Inadimplência.\***

**Govorno do Estado de São Paulo Período 1990 – 2000**

<b>Ano</b>	<b>N.º de Mutuários em Cobrança / Saldos de Financiamento</b>	<b>Taxa de Crescimento Anual (%)</b>	<b>Inadimplência média ao ano (%)</b>
1990	47.788	-	18,00
1991	59.020	23,50	17,00
1992	77.400	31,14	16,00
1993	113.200	46,25	11,00
1994	130.420	15,21	12,00
1995	136.613	4,75	18,00
1996	155.827	14,06	28,50
1997	181.897	16,73	34,00
1998	227.581	25,12	30,00
1999	243.083	6,81	29,00
2000	247.049	1,63	37,00

Fonte: Relatório GT – AP 023/2002. Gestão de Contratos e Gestão de Créditos, CDHU/DF/GM, janeiro de 2001.

Nota: No ano de 2000 há um total de 91.408 mutuários em situação de inadimplência – com mais de 3 prestações em atraso -, cerca de 37% das famílias atendidas (base janeiro/2001). O número de mutuários em atraso - com até 3 prestações - é de 44.379 famílias.

\* Há ligeira discrepância entre os dados da tabela 10, baseados nos informes da Gerência de Mutuários, e os dados da oferta comercializada, apresentados no capítulo 1, baseados nos dados da Gerência de Informações Habitacionais/Gerência de Planejamento Estratégico. Por se tratar de duas fontes oficiais e credenciadas para a emissão dos dados, publicamos na íntegra as informações fornecidas nos relatórios citados. É provável que isto ocorra em função da própria natureza da base de dados: os dados apresentados no capítulo 1 referem-se à oferta comercializada. Na presente tabela, os dados referem-se à carteira ativa, ou seja, ao número de mutuários em cobrança, justificando-se, portanto a diferença. Tais problemas, entretanto, não prejudicam o que se pretende evidenciar, ou seja, o nível da inadimplência é elevado, parte significativa dos mutuários não consegue manter em dia seus pagamentos, o que afeta a receita própria esperada da CDHU e as expectativas de arrecadação do seu teórico equilíbrio financeiro.

Recentemente, no final do ano de 2001 e início de 2002, a CDHU desenvolveu uma campanha para tentar sanear as diversas formas de irregularidade, mobilizando grande aparato publicitário. Foram negociados débitos equivalentes a mais de 50% da carteira - contratos sob inadimplência, vendas irregulares através de contrato de gaveta, etc. As medidas adotadas chegaram a dilatar os prazos de financiamento para até 35 anos, com idade limite do titular do contrato para até 90 anos! As repactuações de contratos terminaram por envolver, no curto prazo, a anistia dos débitos acumulados, para postergar seu resgate através da dilatação dos prazos contratuais. Os resultados dessas renegociações só poderão ser avaliados no futuro, quando as evidências empíricas assim o permitirem. Entretanto, é possível supor que serão pouco eficazes. Seja pela forte pressão dos fatores externos - permanência das tendências de queda da renda e do emprego -, seja pelo próprio processo de descrédito dos mecanismos de monitoramento das diversas irregularidades contratuais, as quais sempre envolvem interferências diversas e longas demandas judiciais, nem sempre exitosas para o agente financeiro e promotor.

Outros fatores diversos, como os movimentos próprios da migração, o grau de insatisfação dos mutuários com os exíguos espaços da moradia e com as relações de vizinhança e o confinamento em espaço que os estigmatiza, podem ser razão para a evasão e a transferências de contratos/recomercializações, feitas sempre ao arrepio das normas. Há muitos indícios de que, para parte dos beneficiários, a moradia ofertada é provisória. Seja porque a família nuclear tornou-se mais numerosa, seja porque se tornou uma família ampliada, com a incorporação de avós e parentes. Ou mesmo porque o imóvel já não atende as expectativas em relação a uma habitação mais qualificada.

A violência disseminada nos grandes conjuntos habitacionais, extremamente adensados, verdadeiros ambientes favoráveis à disseminação do tráfico de drogas e outras práticas criminosas são também fortes motivos para a evasão. Além disso, a moradia verticalizada tem sido um fator de insatisfação pela ausência de privacidade, excesso de poluição sonora, a difícil convivência em condomínio de famílias com leque de renda muito diferenciado, compelidas a compartilhar despesas que impactam diferentemente suas rendas familiares, e nem sempre contam com o consenso dos moradores. A falta de regularização e averbação dos conjuntos impede os moradores

de constituírem a convenção condominial, expondo-os a uma gestão informal e a expedientes precários, abrindo condições para a inadimplência condominial.

A gestão do crédito imobiliário mais uma vez parece uma linha auxiliar, cada vez mais claudicante e combatida, na política de sustentação e de circulação de uma oferta sobre a qual recaem preços de produção inabsorvíveis. A situação poderá ser ainda mais agravada, no futuro, porque alguns custos atualmente não-incidentes na comercialização das unidades residenciais dificilmente poderão ser mantidos elípticos – esta operação tem sido decisiva na estrutura da formação dos preços. Refiro-me as dificuldades de contrapartidas das administrações municipais nos empreendimentos habitacionais executados pelo Governo do Estado: a incapacidade financeira dos municípios de manter parcerias, em função dos elevados investimentos para dotar as grandes glebas periféricas dos mais básicos requisitos de serviços, infra-estrutura e equipamentos urbanos ou mesmo pela baixa incorporação, registrada nos últimos anos, aos programas propostos pelo governo do Estado, ou ainda pelo insuficiente engajamento das prefeituras no empenho orçamentário na área habitacional. Esse quadro pode ser agravado pela tendência de privatização dos serviços públicos ou ainda como consequência das estratégias adotadas pelo estado, as quais recaem sobre a elevação dos custos, aumentando a parte dos investimentos sobre a forma de custos diretos que, ao serem incorporados como investimentos que oneram as receitas da CDHU são, conseqüentemente, incidentes nos valores de financiamento do imóvel. Essas questões vão ser debatidas no capítulo 3.

Na exposição do assunto tratado neste capítulo procurei mostrar que a utilização de recurso público estadual não-oneroso foi fundamental para viabilizar o sistema estadual de habitação de interesse social e assegurar uma produção da oferta habitacional em escala sem precedentes no âmbito do que já foi feito no estado, sendo o maior programa habitacional com recurso estadual do país, não somente no período analisado, como em toda a história da promoção pública na área de habitação. O gasto estadual em habitação de interesse social sustentou um perfil de intervenção autônomo, na medida em que assegurou à política setorial regras próprias de financiamento e de comercialização da moradia, dentro de um aparelho institucional próprio.

A reconstituição do processo de montagem e implementação da engrenagem financeira procurou oferecer valiosas indicações de que a utilização de recurso orçamentário não-oneroso sob ação descentralizada em âmbito estadual, ainda que condição para uma efetiva política habitacional de interesse social, não foi suficiente para alcançar os resultados almejados pela plataforma que inspirou a luta pela descentralização nos anos 1970 e 1980, baseada em reivindicações de maior equidade e efetividade social, com descentralização das decisões de investimentos dos recursos públicos e maior participação dos municípios e da sociedade. O aparelho financeiro, do ponto de vista do seu formato institucional de gestão, cristalizou na administração indireta uma extrema centralização decisória e operacional. A este condicionante somaram-se os grandes volumes de investimentos, os grandes volumes de subsídios e os resultados socialmente limitados, do ponto de vista da equidade redistributiva.

Procurei demonstrar, através de indicações construídas a partir de dados oficiais, que parte importante dos recursos foi consumida em elos intermediários do processo de produção e nos circuitos produtivos escolhidos. A excessiva centralização estadual das fontes de financiamento, da implementação alocativa, da execução operacional etc. terminou por onerar pesadamente e de modo direto o investimento setorial. As políticas de implementação do investimento acabaram dando margem para uma série de ineficiências, que reduziram a potencialidade dos investimentos em mais habitação urbana para os segmentos de interesse social, especialmente a demanda social prioritária .

Na discussão sobre o financiamento e a gestão do crédito imobiliário chamei a atenção para uma série de fatores que recaíram sobre a política de comercialização. Destaquei especialmente a política adotada na formação dos preços das unidades residenciais, que levou a um grande volume de subsídio público, recaindo pesadamente sobre o gasto estadual setorial, e o subsídio cruzado - da mesma forma, um importante mecanismo de financiamento da carteira imobiliária, e um elemento essencial da política de comercialização, impondo grande diversidade de desembolsos na forma de prestações diferenciadas, por tipologias semelhantes, como no caso em exame. Em larga medida, tanto a metodologia adotada na formação de preços da oferta habitacional, quanto o subsídio cruzado representaram importantes instrumentos para criar a demanda, para tornar solvável um determinado tipo de oferta, criando formas de

acessibilidade para os adquirentes eleitos como sujeitos do crédito hipotecário pela ação pública.



## CAPÍTULO 3

### A OFERTA HABITACIONAL NO CONTEXTO DO PROCESSO DE ESTADUALIZAÇÃO. PRODUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO.

#### 3.1 – Reflexões para uma abordagem do tema.

Como foi visto nos capítulos anteriores, o esforço de construção institucional e de gasto público na área habitacional foi realizado de modo persistente pelo Governo do Estado de São Paulo, a partir dos anos 1980, buscando formas autônomas de provisão pública na produção dos assentamentos habitacionais de interesse social, ancoradas em processo decisório sob extrema centralização do Executivo Estadual e na sua capacidade de financiamento. O esforço de São Paulo consistiu, sobretudo, na instituição de um sistema de financiamento do gasto social setorial baseado na soberania fiscal do Estado, nas taxas de crescimento da economia paulista e no arco político de forças que lhe deu sustentação. Sua viabilização propiciou condições de elevação da escala de produção de moradias e de realização do acesso à oferta habitacional por parte de grandes contingentes de famílias de baixa renda, de acordo com os dados oficiais disponíveis. O atendimento a esses segmentos de renda pode ser entendido como um efetivo instrumento de proteção social.

Entretanto, a progressiva ampliação da oferta habitacional, como se pretende demonstrar neste trabalho, apresentou fraca capacidade de incorporação social, deixando à margem um vasto contingente de excluídos dos benefícios do progresso no espaço urbano, exatamente os que habitam nas condições de maior precariedade, em áreas impróprias, nos bolsões de degradação urbana e ambiental e outras situações de deterioração. Sob o ângulo da distribuição territorial da oferta, foram observados efeitos semelhantes. Seu ordenamento resultou em desequilíbrio acumulado entre a distribuição do atendimento habitacional e a distribuição demográfica. Por tudo isso, o limitado alcance atingido teve ainda outro aspecto importante: a produção habitacional pouco representou como estratégia de reordenamento e regeneração do tecido urbano e da convivência social.

Do ponto de vista que procuro defender, os resultados alcançados pela política habitacional do Governo do Estado do Estado de São Paulo foram fortemente influenciados dentre outros determinantes pelo padrão de produção e pelos mecanismos e instrumentos de distribuição da oferta adotados nos programas desenvolvidos pela CDHU. Estas duas dimensões são objeto deste terceiro capítulo: a produção da oferta habitacional e a distribuição dos benefícios, assim como a lógica que lhes dá fundamento.

Inicialmente apresento as principais características dos programas habitacionais, os recursos de produção mobilizados e seus rebatimentos sobre os custos da moradia. Ao construir assim o plano de análise, pretendo mostrar como os interesses foram se armando, instalando-se nas formas de implementação da política setorial, desenhando os programas e, ao mesmo tempo, condicionando seu alcance e resultados. Os procedimentos de identificação da demanda habitacional também são abordados, por constituírem importante mecanismo de viabilização da produção e, ao mesmo tempo, um condicionante, ainda que subordinado, do alcance social da política habitacional. Antes de entrar mais diretamente no tema do presente capítulo, torna-se necessário analisar algumas características essenciais da estruturação, da organização e da composição setorial. É com esse sentido que procuro apresentar as observações gerais registradas na seqüência.

Os programas habitacionais desenvolvidos no país, na área habitacional operada por agentes públicos estatais, geralmente são baseados na associação da esfera pública com segmentos do complexo imobiliário privado. No mercado imobiliário institucional público-estatal, a segmentação se dá em dois grandes blocos: o *setor privado*, composto por empresas da construção civil, construções em geral, de moradias, equipamentos, etc. e de obras públicas, de construção pesada, as quais operam em condições de ausência de risco e com liquidez e rentabilidade garantidas, e o *agente público*, cujas atividades são constituídas em rede, geralmente, compartilhadas entre diversos entes públicos, nacionais e subnacionais, podendo reunir simultaneamente as funções de promoção/incorporação, de financiador/investidor, de loteador, além, é claro, da prestação dos serviços de infra-estrutura e dotação dos recursos urbanos. Modelo exemplar de promoção habitacional estatal foi desenvolvido pelo BNH, pelos seus agentes de crédito e intermediação financeira e sua rede de entidades públicas

promotoras. É importante lembrar que o setor imobiliário desenvolveu-se extraordinariamente a partir da criação do BNH e do SFH. O volume de construção maciço e a alta lucratividade propiciaram a estruturação de uma cadeia produtiva complexa e uma especialização de funções que resultaram em uma segmentação setorial – diversificação de ramos de produção, de porte das empresas - e em um aparato público especializado. Foi nesse contexto que se desenvolveu a atual divisão de trabalho no setor imobiliário, a qual deu origem à figura do incorporador exercida pelo empreendedor privado ou pela esfera pública, conforme a natureza dos mercados de provisão habitacional.

Na implementação dos programas habitacionais, ganham destaque as funções desempenhadas pelo complexo burocrático público na produção da habitação e do espaço urbano através do qual operam blocos de interesses de agências públicas, principalmente estaduais e municipais, articuladas em redes de engrenagem complexa, seja na produção de bens e serviços, seja nas condições de acessibilidade. A oferta de um conjunto de requerimentos que possibilitam os padrões urbanos de reprodução chegarão aos assentamentos mais cedo ou mais tarde, dependendo do poder de vocalização das comunidades que se constituem como demandas instaladas, das capacidades de articulação das lideranças políticas das regiões e dos interesses organizados dos segmentos privados, em que predominam as empresas de maior porte, com capacidade, real ou virtual, de operação em vasto território ou empreendedores que, por desfrutarem da acumulação de capital político, obtiveram vantajosos e polpudos contratos – muitas das empresas de projeção surgiram do desfrute da intimidade com o poder. Configura-se assim um cenário que mobiliza parte ponderável do orçamento público, dispondo de recursos para investimento e, em vários casos, de significativa receita própria, geridas pelas empresas de administração indireta.

Os entes federativos, em qualquer das suas esferas, podem operar acumulando papéis, mobilizando o financiamento à produção, coordenando o conjunto da cadeia produtiva ou atuando em parte do processo, viabilizando a terra e garantindo a comercialização, ou seja, financiando o crédito, gerenciando a carteira imobiliária, immobilizando ativos e realizando a circulação da oferta. A execução das obras fica a cargo das empreiteiras, empresas construtoras das obras de edificação, de implantação de infra-estrutura, etc. A contratação desses serviços é realizada pelo agente público, sempre em

conformidade com a legislação de concorrência pública definida em nível federal, e sujeita à fiscalização das câmaras, assembleias, tribunais de conta e ministério público, conforme o âmbito do agente promotor/empreendedor. Nas obras contratadas, é freqüente a delegação dos encargos operacionais a empresas subcontratadas.

A questão da terra é estratégica para a política habitacional e demanda ativos de grandes proporções. O provisionamento do fator terra, além de constituir um insumo de produção essencial, integra o patrimônio do agente que avaliza e dá garantias às operações financeiras de crédito e de tomada de empréstimo. Portanto, o agente que detém os meios mais disponíveis e efetivos de controle sobre o acesso a este recurso, convertido em meio de produção e ativo financeiro, passa a ter peso estrutural estratégico no processo, ainda que não tenha necessariamente o peso institucional correspondente no arranjo setorial. Chamo a atenção para este fenômeno porque identifiquei que, na experiência analisada neste trabalho, ele é a base de um conflito importante na esfera pública, entre estado e município, transbordando-se em um dos importantes pontos críticos do Sistema Estadual de Habitação.

A questão indicada, do meu ponto de vista, tende a representar um elemento de obstrução potencial do processo produtivo nas situações em que ocorrer uma alta concentração de funções em um único agente, geralmente o agente que controla os recursos financeiros, o poder decisório e a coordenação operacional, como é o caso da experiência da estadualização da provisão habitacional, em São Paulo. Sempre que se manifestar uma disjunção entre o agente público que controla o financiamento e a decisão, e aquele que detém o insumo estratégico terra, a continuidade da realimentação do ciclo produtivo estará mais vulnerável às injunções de caráter político, às barganhas negociadas e à atomização da ação pública, como ocorreu em São Paulo. Na experiência analisada, o Sistema Estadual de Habitação dispôs de restritos recursos em relação à formação de seu estoque patrimonial, como se verá mais à frente, o que contrastou com os demais recursos de poder (financeiro, decisório, alocativo), altamente centralizados na esfera estadual. Esta contradição estrutural, tornou-o vulnerável, sujeitando-o à descontinuidade do ciclo produtivo, em função da diminuição significativa na reposição do estoque patrimonial. Foi o que ocorreu no final de 1998 e em 1999, quando diminuiu drasticamente o estoque patrimonial, refletindo em grande queda da produção em canteiro de obra. Outra conseqüência pode ser

apreendida na quebra muito representativa dos compromissos, por parte das administrações municipais, de contrapartidas em itens de infra-estrutura para os empreendimentos, como se verá à frente.

As glebas que integram o patrimônio fundiário para a produção dos assentamentos muitas vezes são adquiridas no mercado a preço de mercado e compradas por preços acordados entre o agente público e o proprietário fundiário urbano. Há situações em que o estoque de terras das prefeituras é composto também por glebas recebidas em doação ou como pagamento de dívidas, muitas vezes do IPTU. Na tradição das Cohabs e da Cecap/Codespaulo as glebas eram compradas no mercado, principalmente. Posteriormente, já na fase da CDH/CDHU, as glebas no Interior passaram a ser doadas pelas prefeituras municipais, e também na RMSP eram adquiridas pela empresa por intermédio de desapropriações. Mais recentemente encontra-se em curso outra estratégia que “libera” a esfera pública dos encargos na provisão do estoque de terras, ampliando o raio de ação dos empreendedores privados, como se verá adiante no item 3.2.

Uma prática muito corrente, tanto do estado, quanto de prefeituras, tem sido a de adquirir glebas através de desapropriações. No caso em análise, as desapropriações foram praticadas especialmente através de decretos de interesse social. A prática das desapropriações, entretanto, demonstrou-se um instrumento, na maioria das vezes, facilitador de negócios entre as administrações municipais e os proprietários de terras (o que também pode ocorrer nas compras diretas, no mercado), ou mesmo entre o judiciário e outros órgãos públicos e os detentores do solo urbano. Há muitas situações que demonstram que os resultados decorrentes dessa estratégia tomaram-se um fator de preço muito oneroso, incompatível com os programas habitacionais voltados à população de baixa renda. Essa forma de acesso através de decreto de interesse social, bastante utilizada pelo Governo do Estado de São Paulo, entre 1986 e meados dos anos 90, agravou as conseqüências do problema fundiário sobre o preço da moradia, o estoque patrimonial se tomou um fator de preço muito oneroso, incompatível com os programas habitacionais voltados à baixa renda. A experiência da CDHU nas desapropriações de glebas, realizadas a partir de meados dos anos 1980 até 1993, na RMSP, demonstrou que o resultado final representou pesado ônus, principalmente para seu investimento, mas também para os beneficiários.

Duas situações podem ser identificadas na prática das desapropriações. Aquela nas quais os preços são desembolsados segundo os valores atribuídos como de mercado, e aquela em que as compras são avaliadas como “superfaturadas”. Na primeira situação encontram-se as que atingem sobrepreços, geralmente após recursos interpostos pelos proprietários desapropriados, cujos valores são arbitrados judicialmente - essas decisões judiciais ocorrem sempre anos após a comercialização das unidades residenciais (nas situações de obras construídas em glebas sob decreto de interesse social e apenas com imissão de posse e, por tanto, em empreendimentos ainda em processo de regularização plena), quando já não há possibilidade sequer de transferir parte dos sobrevalores desembolsados para os contratos de financiamento. Estudos da CDHU mostram que os acréscimos sobre os preços das glebas desapropriadas variaram entre 116% a 160%<sup>45</sup>. Na segunda situação, o ponto de partida já ocorre com preços muito acima das práticas correntes no mercado, portanto, acima dos parâmetros de avaliação. A gleba localizada em Biritiba Mirim é um bom exemplo. Adquirida na gestão Orestes Quércia para regularizar a condição de ocupação das moradias pelos funcionários do DAEE, lá instalados por volta dos anos 1960 por ocasião da construção de uma barragem, até hoje encontra-se sem equacionamento, porque, adquirida por preços astronômicos, sua regularização fundiária demandaria valores de venda incompatíveis com os parâmetros de mercado, além de fantásticos subsídios, incompatíveis com as regras do Sistema Estadual de Habitação. Há vários outros exemplos que podem ser mencionados: a Fazenda Albor, desapropriada nas gestões Orestes Quércia e Fleury, localizada no município de Guarulhos (RMSP), é uma gleba imprópria para uso habitacional pois apresenta uma série de graves restrições físicas, locacionais etc. e, por isso mesmo, encontra-se até hoje sem uso. Foi adquirida por preço extremamente elevado, muito superior aos padrões de mercado, cujo desembolso custou aos cofres públicos cerca de R\$ 100 milhões. Outro caso que chama a atenção é o da gleba Apiaí, na Mata Atlântica. As glebas de Apiaí e Fazenda Albor totalizam 2.807.614,06 m<sup>2</sup><sup>46</sup>. As desapropriações de glebas com desembolsos previstos para o ano de 1995 foram orçadas em R\$ 158,6 milhões, sendo que apenas duas delas responderam por 53,5% desse montante<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Ver: Audiência Pública, CDHU, fevereiro de 1995.

<sup>46</sup> Ver: Relatório da Gestão e Sugestões para o Programa 1999-2002, CDHU/DDE, 1999.

<sup>47</sup> Ver: Alguns Aspectos da Situação Habitacional do Estado de São Paulo – Sinopse Gerencial, Relatório, janeiro de 1995, CDHU.

Mas os resultados apontados nas duas situações acima, sobretudo aqueles identificados como ineficientes do ponto de vista de preços (sem citar outros fatores como os locacionais, os fisiográficos etc), ocorrem também em outras estratégias. São exemplares inúmeros casos de aquisições com superfaturamento, sob inquérito no Ministério Público e no Tribunal de Contas do Estado, vinculadas ao Programa Chamamento Empresarial, em que o empreendedor privado adquire o terreno e o revende ao agente financeiro, à CDHU, por preços considerados exorbitantes, obtendo alta lucratividade em curtos intervalos entre a aquisição e a revenda.

Esses problemas, ainda que menos freqüentes, também rebatem nos municípios do Interior. O elevado preço dos terrenos pagos pelas prefeituras (desapropriados ou adquiridos no mercado) chegam a ser, com freqüência, preços exorbitantes e superiores aos preços praticados segundo os parâmetros de mercado. Muitas vezes esta “contingência” influencia os pleitos por parte do poder municipal no sentido de tentar compensar o preço oneroso do terreno com um adensamento maior dos conjuntos habitacionais, o que tem fortalecido as demandas por verticalização da moradia e contribuído para sua difusão, mesmo nas situações em que a adoção desta tipologia nos empreendimentos contraria todos os parâmetros técnicos e a cultura da localidade onde se insere.

Outros exemplos da dramática questão fundiária nas cidades podem ser indicados. Um relatório da Secretaria de Habitação/CDHU, Agenda SP 21, aponta como principal dificuldade para a implementação da meta do governo de 250 mil unidades habitacionais na segunda gestão Covas o fato de que a maior parte dos terrenos indicados pelas prefeituras para análise com vista à doação encontravam-se próximos a focos de poluição ambiental – matadouro, lixão, córregos que recebem esgotos, indústria, etc.<sup>48</sup>.

A experiência tem demonstrado que em qualquer das estratégias preferencialmente implementadas para a formação do estoque de terras os resultados têm repercutido negativamente: terrenos mal localizados, precária acessibilidade, de pouca qualidade

---

<sup>48</sup> Ver: Agenda 21, Secretaria de Habitação/CDHU.

física, com alto custo de implantação de infra-estrutura, etc. Evidentemente, essas conseqüências são negativas sobre o crescimento e ordenamento das cidades, e sobre os seus custos de produção e reprodução. A persistência do monopólio privado da terra urbana tem sido um dos grandes obstáculos estruturais para a formação de estoque de terras para uso habitacional da população de baixa renda, assim como o poder monopolista dos proprietários dos terrenos com características de “construtibilidade” - boas condições fisiográficas, boa inserção na malha urbana, legislação favorável ao uso habitacional (RIBEIRO; PECKMAN, 1985). Essa questão tem atuado também na debilitação permanente da esfera pública quanto às suas funções de regulação, normatização e fiscalização.

Mas há agentes econômicos que se beneficiam dos efeitos decorrentes das orientações que impõem as grandes glebas, com localização periférica, etc. As empreiteiras responsáveis pelas edificações residenciais e empresas construtoras de obras públicas muito se beneficiam nesse processo: pelo ganho de escala e alta lucratividade obtida. O adensamento habitacional maior acarreta um maior ganho de escala. A verticalização implica maior lucratividade. Os terrenos com pouca acessibilidade, com entorno carente de infra-estrutura ou mesmo com condições topográficas desfavoráveis, podem significar demanda potencial de serviços, contratos, obras etc., favorecendo também os interesses especulativos alojados nas localidades próximas. É nesse sentido que é possível falar em solidariedade de interesses entre os proprietários de terras, os administradores públicos e as empresas construtoras de edificações e de obras públicas. Mas, evidentemente os resultados têm sido ruins para o beneficiário final, para os habitantes das cidades e para as finanças públicas.

A política de construção de grandes conjuntos habitacionais também tem sido uma solução bastante questionada hoje, inclusive nas experiências internacionais, em função de uma série de disfunções a eles associadas. Dentre algumas conseqüências destacam-se as repercussões que agravam o quadro fundiário da política habitacional, na medida em que atuam diretamente sobre a política de seleção de terras, pois por não comportarem os grandes conjuntos habitacionais, os vazios urbanos já dotados de infra-estrutura têm sido descartados. A utilização das grandes glebas tem produzido, dentre muitos outros problemas, a degradação ambiental, em parte provocada pelas pesadas obras de terraplenagem, além de custos posteriores de reparação, geralmente

não contabilizados nos orçamentos, e altos custos para a implantação de sua infraestrutura. No item 3.3 deste capítulo retorno à essa discussão.

As crescentes dificuldades de estoques de glebas com características adequadas e a crescente escassez de ofertas com preços mais compatíveis têm impulsionado processos de valorização de grandes terrenos desocupados, como os lixões desativados, os terrenos outrora ocupados por indústrias etc. Não foi à toa que a Agenda SP 21 identificou grande quantidade de terrenos nessas situações sendo ofertados para função habitacional, por parte das prefeituras, aos programas habitacionais do Governo do Estado.

Apesar dos problemas apontados, entretanto, a intervenção da esfera pública tem sido estratégica na mobilização de glebas, de forma a poder garantir a continuidade dos ciclos de produção dos assentamentos habitacionais através da formação de estoque patrimonial. A realimentação desses estoques e os fluxos sistemáticos de recursos financeiros, têm assegurado às empreiteiras os contratos e as condições de realimentação dos fluxos das obras (inclusive diminuindo os impactos negativos que poderiam ser provocados pelos longos intervalos dos ciclos produtivos e sobre seus custos de mobilização e desmobilização de canteiros) e, conseqüentemente, a sua rentabilidade contínua.

Assim, na verdade, a intervenção pública tem liberado o ciclo produtivo dos constrangimentos interpostos tanto pela questão do financiamento (necessidade de inversões pesadas, lentidão no retorno), quanto pela questão da terra como insumo essencial (necessidade de imobilização de capital na formação do estoque fundiário).

Na produção habitacional além do fator terra, os insumos industriais, os componentes, os processos de trabalho e a tecnologia empregados são definidos pelos padrões empresariais e produtivos da indústria da transformação e dos demais segmentos do circuito da construção civil que operam no setor. O setor da construção civil caracteriza-se por grande heterogeneidade em seu interior, segmentado em pequenas, médias e grandes estruturas. A organização setorial e a base técnica, especificamente, da construção que opera nas edificações residenciais dos programas habitacionais coordenados pela intervenção pública, tem envolvido elevados custos às moradias.

Freqüentemente avaliado na literatura como de baixa produtividade e nível técnico, tem apresentado ciclos médios de produção ainda muito elevados. Diferentemente, o setor de obras públicas detém elevada produtividade e desenvolvimento tecnológico; é internamente diferenciado entre as empresas que operam as grandes obras públicas - rodovias, metrô, viadutos - e as empreiteiras que executam obras de menor porte, como redes de esgoto nos assentamentos, pavimentação do viário interno ou secundário dos assentamentos, etc. Neste segundo caso, há uma relação mais direta com as operações do segundo mercado, tratado neste trabalho, mas dependendo do volume de obras em canteiro, também as grandes e médias empresas poderão apresentar interesse.

Até aqui, procurei ressaltar o papel do governo na mobilização de fatores estratégicos na produção dos assentamentos habitacionais, além do financiamento. Contudo, há outras dimensões que têm induzido a esfera pública a buscar forte parceria com a iniciativa privada vinculada à construção civil. Embora a questão da articulação entre público e privado não deva ser resumida, simplesmente, aos aspectos que serão mencionados, ela constitui inegavelmente uma dimensão extremamente relevante para o analista. Trata-se das repercussões na economia e na sociedade dos efeitos multiplicadores da construção civil. Os exemplos podem se apoiar nos seguintes dados: em trabalho divulgado pela Comissão da Indústria da Construção da FIESP, o setor de construção (que inclui a indústria de transformação) é apresentado como responsável por 60% do investimento bruto brasileiro, contra 25% do setor de máquinas e equipamentos. Ainda de acordo com a mesma fonte, o setor tem uma participação de 15% no PIB, com uma contribuição anual de 130 bilhões de reais e investimento de 115 bilhões de reais por ano (INSTITUTO DA CIDADANIA, 2000)<sup>49</sup>.

Outros dados importantes sobre o setor permitem dimensionar sua amplitude: o setor de construção é responsável por um total de 13,5 milhões de empregos – 3,5 milhões de empregos diretos, 2,2 milhões de empregos indiretos e 7,8 milhões de empregos induzidos, resultantes da compra de 48 bilhões de reais em insumos de outros setores da economia. É importante considerar ainda que, em face da atual conjuntura econômica de carência de dólares e de necessidades de superávit na balança comercial, o setor oferece como vantagem sua não-dependência de importações pois

apresenta índices de importações extremamente reduzidos. Com peso muito significativo na geração de recursos para o poder público, a indústria da construção responde por 8,5% na arrecadação da Previdência e contribuições sociais e 15% do total de impostos, de acordo com as mesmas fontes citadas. Assim sendo, é evidente que um programa habitacional de larga escala gera repercussões amplamente positivas sobre a renda, o nível de emprego e as finanças públicas, potencializando os efeitos anticíclicos que o setor é capaz de proporcionar. Foi o que se verificou na experiência de São Paulo. A CDHU estima que, até 2000, a produção habitacional sob a coordenação do Governo do Estado, gerou um incremento de aproximadamente 280 mil empregos diretos na construção civil e 650 mil empregos indiretos.

Outra atribuição fundamental da função pública expressa-se no aparato de regulação das operações setoriais. Ela normatiza, legisla, fiscaliza e aprova; regulamenta o conjunto de leis que definem onde e como parcelar, a infra-estrutura necessária, onde construir e como implantar as construções, o adensamento permitido etc.; regula as operações de parte significativa do complexo imobiliário privado através da contratação das obras; regula os mecanismos de crédito que viabilizam a demanda efetiva, etc.

O conjunto de leis e normas que regulam os padrões urbanísticos e de obras e os instrumentos de regulação urbana, vale dizer, os instrumentos de regulação geral sobre os processos de produção da cidade, são formulados em vários âmbitos. A legislação de urbanismo é definida, principalmente, no nível federal e no municipal. A aprovação dos empreendimentos é feita na esfera estadual e na municipal. A Legislação de Urbanismo e Parcelamento do Solo, a Lei de Zoneamento, o Código de Posturas e o Código de Obras e o Imposto Progressivo são formuladas pelo município. A legislação urbana é relativamente recente: a primeira lei, de âmbito federal, é de 1937. A Lei 6766, Lei Lehman, de parcelamento de solo, é o principal instrumento de âmbito federal, aplica-se aos municípios que não têm legislação própria e prevalece nas situações em que a legislação municipal contraria suas definições. Algumas alterações recentes de artigos dessa lei ampliaram a autonomia municipal. Ainda no âmbito federal há o próprio ordenamento feito pela Constituição de 1988 e, mais recentemente, a Lei do Crime Ambiental, de 1999. No âmbito estadual, os principais instrumentos são as leis de saneamento e, com força menor, as de proteção e controle ambiental (alguns estados

---

<sup>49</sup> Dados da revista *Construbusines*, 1999, in *Projeto Moradia*, Instituto da Cidadania, 2000.

legislam em áreas de proteção ambiental). A Constituição do Estado de São Paulo incorporou os mesmos princípios da Constituição de 1988 no tocante à gestão urbana, incorporando a obrigatoriedade do plano diretor. A Pesquisa Municipal Unificada, realizada pelo Seade em 1993, mostra que, nos municípios com menos de 20 mil habitantes, a adoção do plano diretor é pouco freqüente - cerca de 7,6% -, aumentando nos municípios com mais de 50 mil habitantes, onde chega a superar os 30%. Esse é mais um, dos diversos aspectos que indicam as imbricações indissociáveis entre a esfera pública e a privada na produção dos ambientes urbanos.

É necessário não perder de vista essa questão, ainda que a esfera pública exerça fracamente sua função regulatória em muitos casos, como, por exemplo, no desenvolvimento técnico e no barateamento da produção habitacional sob responsabilidade da promoção pública ou mesmo na institucionalização de instrumentos de política urbana que democratizem e tornem mais equânimes as oportunidades e a qualidade de vida nas cidades. A combinação dessas funções - de associação produtiva e de conteúdo regulatório - confere amplitude e complexidade à atuação da intervenção pública.

Resumi brevemente o papel da esfera pública e o da esfera privada, seus respectivos âmbitos de responsabilidades, bem como os principais elos da cadeia de produção da oferta habitacional. A exposição procurou destacar, além da atividade produtiva de tipo associativo (ARRETCHE, 1990 e 1998), a existência de outra dimensão, própria da natureza da ação pública, a das funções que lhe conferem especificamente o privilégio público.

Por tudo isso, a atividade estatal desempenha papel estratégico na provisão da habitação de interesse social, e esta intervenção tem se tornado um centro importante no funcionamento da máquina social governamental, tornando mais robusta a capacidade de diálogo do Governo do Estado com a sociedade e com interesses organizados, especialmente com os agentes econômicos envolvidos e as administrações municipais.

É necessário frisar que, nesta dissertação, a atuação pública no campo da habitação popular é observada do ponto de vista da sua intervenção na produção e na distribuição

da oferta. As dimensões do mercado de aluguel, vinculadas a outras relações de regulação entre Estado e mercado na provisão habitacional não são aqui abordadas por várias razões, dentre as quais se destaca o fato de que a legislação que regula o mercado de aluguel foge ao alcance jurídico da esfera subnacional, em cujo âmbito se circunscreve o objeto do presente trabalho. Além disso, os rebatimentos (indiretos) da produção habitacional do Governo do Estado no mercado de aluguel é assunto por demais complexo e ainda carente de uma base de dados consistente.

A oferta habitacional, por ter como característica a produção em escala de residências em conjuntos habitacionais (de acordo com diretrizes de parcelamento do solo, sejam residências nos lotes individualizados ou moradias multifamiliares nas frações condominiais dos loteamentos) está intrinsecamente ligada à produção de um conjunto de objetos imobiliários de consumo coletivo, como a infra-estrutura, o sistema viário, as redes de abastecimento, os serviços urbanos diversos e os equipamentos coletivos. Trata-se, portanto, da mobilização de um complexo de recursos e de atividades coordenados por agentes públicos que operam na execução das obras (das administrações direta e indireta, concessionárias responsáveis pela produção de bens e pela prestação de serviços etc.) e segmentos privados diversos, em termos de ramos, de especialidade e de porte, inclusive segmentos avançados, detentores de elevado capital fixo e tecnologia, como as empresas construtoras de obras públicas da construção pesada, cuja demanda de serviços tem no setor público em geral um agente fundamental. O setor de habitação conta ainda com diversas empresas de serviços especializados, que operam como rede de apoio à produção. São serviços cada vez mais terceirizados em empresas de projetos, de sondagem, de topografia, de terraplanagem, de drenagem, de instalações elétricas, laboratórios de controle tecnológico, empresas de engenharia de fiscalização e medição de obras, etc., cuja lógica de valorização depende da intervenção pública, da articulação dos empreendedores privados, construtoras, empresas de obras públicas etc., com o governo estadual que organiza o conjunto da produção, cria e mobiliza os ativos financeiros e desempenha papel central na formação do espaço construído.

O mercado da provisão pública de habitação social somente se constituiu mediante aquela configuração. Penso que a articulação orgânica entre a esfera pública e a esfera privada tem sido determinante para o tipo de oferta habitacional disponível pela

intervenção da ação pública estadual. A opção por determinado tipo de solução para o enfrentamento do déficit habitacional foi, do ponto de vista aqui proposto, intensamente contingenciada pelos interesses que influenciaram os centros decisórios, pelo grau de organização política e de desenvolvimento técnico dos ramos e segmentos empresariais estratégicos. Este é o ponto de vista que procuro insistentemente perseguir, oferecendo para exame os diversos âmbitos da montagem e da operação do Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social e procurando destacar os determinantes que restringiram o alcance dessa política como produção do bem-estar.

Chamo a atenção para o espectro produtivo e financeiro envolvido com o objetivo de destacar também os interesses existentes no circuito da oferta de imóveis residenciais, além dos movimentos próprios da demanda social. Entendo que a oferta de imóveis é um resultado dinâmico das pressões das demandas urbanas por habitação e, é claro, da incorporação da questão social na agenda governamental, e de movimentos de reprodução e ampliação de atividades econômicas que se vinculam às atividades imobiliárias.

Nessas circunstâncias, o governo, ou o agente público, intervém no processo de associação produtiva de duas maneiras muito especiais: *como promotor* que detém ativos fundiários e freqüentemente é capaz de realimentar o processo produtivo com nova oferta de solo urbano; e *como agente financeiro* capaz de mobilizar fluxos de ativos para investir na produção da moradia e na viabilização da demanda solvável. O elevado valor da mercadoria moradia, comparado ao poder de compra do conjunto da população demandante, reforça a necessidade da intervenção pública para realizar a circulação da oferta no mercado imobiliário analisado. Esses atributos compõem, juntamente com as funções de normalização e regulação, as ações irredutíveis vinculadas à esfera pública na produção dos ambientes urbanos destinados ao assentamento residencial das populações de baixa renda.

Exatamente por enfeixar um conjunto de funções, atribuições e recursos, inclusive aqueles derivados do privilégio público (normatização, regulação, fiscalização), na experiência que aqui procuro retratar, o Executivo Estadual, na qualidade de agente público que coordena, detém as prerrogativas de decisão e controla os instrumentos de financiamento da política habitacional em São Paulo, torna-se um detentor por

excelência de enormes ativos políticos: *o controle sobre a produção de ambientes urbanos* - intervenção que tem sido historicamente um grande agente indutor do crescimento do espaço e do padrão de urbanização das cidades - e o *controle sobre a distribuição das moradias no território e para os beneficiários finais*.

A importância decisiva do agente público, pela sua função regulatória, como parte constitutiva do processo produtivo e como prestador de um serviço social cujo bem final é a promoção habitacional, torna-o ator central que movimenta uma máquina social em cujo núcleo articulam-se interesses de negócios, de política e de votos.

A meu ver, os programas habitacionais e os mecanismos de realização da oferta são resultados concretos das associações e parcerias entre os diversos atores sociais relevantes que operam no campo da habitação como portadores de interesses, de necessidades que se fazem reconhecer, de vontades políticas e de capacidades técnicas estrategicamente selecionadas. Neste sentido, a abordagem dos programas habitacionais e do conjunto dos instrumentos institucionais que conformaram a política setorial ganha extrema significação na presente análise. Sobretudo porque permitem revelar um conjunto articulado de decisões, sustentadas em uma composição de forças sociais, que definiram os atributos e o caráter da política setorial.

A análise que procuro desenvolver nesse capítulo tem como marco de referência os conceitos, os fenômenos e os processos formulados por Lessa no estudo sobre o capital mercantil urbano e o circuito imobiliário, tomados como conjunto de capitais com expressão mercantil, comercial e financeira, tendo na associação entre agentes públicos e privados uma dimensão propriamente constitutiva de sua natureza (LESSA, 1982) e por Lessa e Dain, acerca das relações entre parte da inversão pública e o circuito da construção civil (LESSA; DAIN, 1982). O espectro de modalidades que procuro retratar neste trabalho depende da imbricação entre a esfera pública e a sua contraparte – as frações do capital imobiliário cujas frentes de valorização dependem das inversões públicas. Esta imbricação é central para o espaço social setorial. Na situação histórica concreta, os programas habitacionais implementados aparecem como possibilidades de construção e, ao mesmo tempo, de legitimação da coesão que sustenta a intervenção coordenada pelo Governo do Estado de São Paulo. São formas concretas de acomodação dos interesses (e domesticação dos conflitos) que se

expressaram nas lutas sociais e nos processos políticos, na conjuntura dos anos 1980 e 1990, sob ineludível primazia do circuito imobiliário privado e do Executivo paulista.

A literatura sobre a questão da habitação tem demonstrado que a habitação não se reduz a “uma máquina de habitar”. É sobretudo “ambiente urbano”, elemento solidário, indissociável do “consumo coletivo”. É esse sentido que torna compreensível a complexa mobilização das operações envolvidas na produção do habitat, em cuja realização a função pública tem um desempenho fundamental.

Os temas abordados no presente capítulo representam o esforço de reconstituir a base empírica que dá sustentação à análise indicativa esboçada nesta introdução. A apresentação dessa abordagem logo no início visou situar o ponto de partida e definir o quadro referencial no qual se localiza a discussão sobre a oferta habitacional aqui apresentada para exame.

### **3.2 - Caracterização dos programas habitacionais do Governo do Estado de São Paulo.**

Este item apresenta uma caracterização dos programas setoriais. A hipótese é de que os programas habitacionais se constituíram como formas de acomodação de interesses de empreendedores privados, dos atores que sustentam as máquinas partidárias e governamentais e das representações das demandas sociais. São construções reais de consenso, em que determinados interesses comuns prevaleceram sobre conflitos distributivos potenciais e virtuais. Os programas habitacionais tomaram-se possibilidade de solução negociada do conflito em um espaço social sobredeterminado *pelo grau de desenvolvimento técnico, econômico e organizacional* dos setores vinculados à cadeia produtiva (particularmente as empresas de construção e segmentos da indústria de transformação), *pela disponibilidade de recursos legais e institucionais*, sendo fortemente *influenciados pela percepção e pelas apostas dos atores sociais* que constituíram o núcleo dirigente e a base de sustentação da política setorial instalada na máquina governamental.

Os programas habitacionais, do ponto de vista da noção que procuro explorar, são modalidades de produção, com definição específica de objeto, de finalidade e de atendimento, sustentadas em regras próprias de financiamento e de crédito e em formatos institucionais de gestão. Assim, procurei construir grupos de programas que reúnam características semelhantes sob os aspectos enunciados e destacar o que é mais relevante distinguir nos programas para a discussão sobre as formas de provisão de terras, o sistema de construção adotado, o controle do financiamento, a gestão do processo e os mecanismos de decisão. Estes são os elos estruturais da cadeia de produção sustentada pela articulação nuclear entre o poder público e a iniciativa privada, vale dizer, são as dimensões propriamente constitutivas da forte imbricação da ação pública com segmentos da construção civil (e da indústria de transformação), na movimentação de interesses privados e especulativos vinculados à propriedade urbana da terra e, em alguma medida, na incorporação de forças sociais que, embora subordinadas, são reconhecidas como interlocutores válidos através da ação governamental, como os movimentos de luta por moradia.

Os programas habitacionais, tal como nomeados pela CDHU, não observam nenhuma uniformidade conceitual. Alguns são assim definidos em função do sistema ou da forma de gestão adotados, como o de Administração Direta, mais conhecido como programa SH2, desenvolvido entre 1987 a 1990, principalmente. Outros são definidos pelo sistema construtivo e pela norma de contratação e financiamento das obras, como o programa de Empreitada Global, modalidade dominante de 1967 a 1982 e também de 1987 em diante. Outros ainda são classificados como programas porque são objeto de atendimento diferenciado: o programa de atendimento às comunidades indígenas - Programa de Moradia Indígena. E finalmente, outros são denominados programas porque têm dotação de recursos específicos, como o programa de Reassentamento da Bacia do Guarapiranga, que conta com verba do Banco Mundial (BID) e foi projetado como ação de suporte às obras de recuperação da bacia hidrográfica, vinculadas ao Programa de Saneamento Ambiental do Guarapiranga, ou o Programa México 70, que se destina à intervenção em São Vicente, Baixada Santista, tendo como finalidade a recuperação ambiental de favela em área alagadiça remanescente de mangue. Ou ainda são nomes fantasia, com efeito publicitário, como o programa Sonho Meu, na verdade um agrupamento que reúne alguns empreendimentos com obras contratadas

pelos programas denominados Empreitada Global e Habiteto. O QUADRO 5 apresenta a súmula descritiva dos programas habitacionais.

**QUADRO 5 – CARACTERIZAÇÃO DESCRITIVA DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO** **Período 1984/2000**

Programa	Caracterização
<p><b>Programa Municipal de Habitação (PMH)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Produção de conjuntos habitacionais de pequeno porte (50 a 100 unidades habitacionais);</li> <li>• Localizado nos pequenos e micromunicípios do Interior, principalmente da Região Oeste do estado.</li> </ul> <p>IMPLEMENTADO NA GESTÃO MONTORO: 1983-1986.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 - Financiados com recursos do Tesouro do Estado de São Paulo transferidos para as prefeituras conveniadas, que fazem as compras e administram as obras;</li> <li>2 - Construção das casas térreas através de mutirão pelas famílias beneficiárias;</li> <li>3 - Terreno doado pelo município, também responsável pela terraplenagem, infra-estrutura de arruamento, drenagem, pavimentação, guias, sarjetas e iluminação das vias públicas;</li> <li>4 – A CDHU é responsável pela supervisão técnica;</li> <li>5 - As concessionárias do estado implantam as redes públicas/infra-estrutura de água, esgoto e energia elétrica, quando não há concessionária regional;</li> <li>6 – A CDHU é responsável pela gestão dos contratos de financiamento ao mutuário.</li> </ol>
<p><b>Secretaria de Habitação 1 (SH1)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Produção de conjuntos habitacionais de grande porte;</li> <li>• Localizados na RMSP, principalmente na Capital do Estado.</li> </ul> <p>IMPLEMENTADO NAS GESTÕES QUÉRCIA E FLEURY: 1987 - 1994.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 - Financiados com recursos do Tesouro do Estado e da CEF/SFH;</li> <li>2 - Construção de casas e apartamentos por Empreitada global, através de contratação de empresa executora, realizada através de licitação pela CDHU;</li> <li>3 - Terrenos adquiridos através de Desapropriação de Interesse Social (DIS) pela CDHU;</li> <li>4 – A CDHU é responsável pela supervisão técnica e pelo acompanhamento físico-financeiro das obras;</li> <li>5 – A CDHU é responsável pela terraplenagem e pelo arruamento; as Concessionárias do Estado implantam todas as redes públicas de infra-estrutura de água, esgoto e energia elétrica;</li> <li>6 – A CDHU é responsável pela gestão dos contratos de financiamento ao mutuário.</li> </ol>
<p><b>Secretaria de Habitação 2 (SH2)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Produção de conjuntos habitacionais de médio porte;</li> <li>• Localizados nos pequenos e micromunicípios do Interior, principalmente da Região Oeste do Estado.</li> </ul> <p>IMPLEMENTADO NAS GESTÕES QUÉRCIA E FLEURY: 1987 - 1994</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 - Financiados com recursos do Tesouro do Estado e da CEF/SFH, transferidos para as prefeituras conveniadas, que fazem as compras dos materiais, organizam a incorporação da mão-de-obra da população no processo construtivo, ou contratam, através de licitação as empresas construtoras, que acompanham e fiscalizam as obras (forma de gestão conhecida como administração direta);</li> <li>2 - Construção, predominantemente de casas, através de auto-construção pela família beneficiária ou casa e apartamentos por empreitada local, ocorrendo grande número de incorporações de empresas locais;</li> <li>3 - Terreno doado pelo município, também responsável pela terraplenagem, infra-estrutura de arruamento, drenagem, pavimentação, guias, sarjetas e iluminação das vias públicas;</li> <li>4 – A CDHU é responsável pela supervisão técnica;</li> <li>5 - As Concessionárias do Estado implantam as redes públicas de infra-estrutura de água, esgoto e energia elétrica, quando não há concessionária local ou regional;</li> <li>6 – A CDHU é responsável pela gestão dos contratos de financiamento ao mutuário.</li> </ol>

Programa	Caracterização
<p><b>Secretaria de Habitação 3 (SH3)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Produção de conjuntos habitacionais com predomínio de médio e grande porte;</li> <li>• Localizados na RMSP e no Interior, principalmente a região Oeste, estendendo-se também para o Leste do Estado</li> </ul> <p>IMPLEMENTADO NAS GESTÕES QUÉRCIA E FLEURY: 1987 - 1994</p>	<p>1 - Financiado com recursos do Tesouro do Estado;</p> <p>2 - Construção de apartamentos por empreitada global, através de contratação de empresa executora, realizada através de licitação, pela CDHU;</p> <p>3 - No Interior, os empreendimentos são construídos em terreno doado pelo município, também responsável pela terraplenagem, infra-estrutura de arruamento, drenagem, pavimentação, guias, sarjetas e iluminação das vias públicas; na RMSP, os terrenos são adquiridos pela CDHU (em grande parte através de desapropriações), que é responsável pela terraplenagem e pelo arruamento; a CDHU ou as Concessionárias do Estado implantam todas as redes públicas de infra-estrutura de água, esgoto e energia elétrica;</p> <p>4 - No Interior, a CDHU é responsável pela supervisão técnica; na RMSP é a responsável direta pelo acompanhamento técnico e pelo cronograma físico-financeiro;</p> <p>6 - A CDHU é responsável pela gestão dos contratos de financiamento ao mutuário.</p>
<p><b>Secretaria de Habitação 4 (SH4)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Produção de conjuntos habitacionais com predomínio de grande porte;</li> <li>• Localizados na RMSP e Interior, principalmente na Região Oeste do Estado.</li> </ul> <p>IMPLEMENTADO NAS GESTÕES FLEURY E COVAS: 1991 - 1998.</p>	<p>1 - Financiado com recursos do Tesouro do Estado;</p> <p>2 - Construção de apartamentos por empreitada global, através de contratação de empresa executora, realizada através de licitação, pela CDHU;</p> <p>3 - No Interior, os empreendimentos são construídos em terreno doado pelo município, também responsável pela terraplenagem, infra-estrutura de arruamento, drenagem, pavimentação, guias, sarjetas e iluminação das vias públicas; na RMSP, os terrenos são adquiridos pela CDHU (em grande parte através de desapropriações). Neste caso, a CDHU é responsável pela terraplenagem e pelo arruamento; as Concessionárias do Estado implantam todas as redes públicas de infra-estrutura de água, esgoto e energia elétrica;</p> <p>4 - No Interior, a CDHU é responsável pela supervisão técnica; na RMSP é a responsável direta pelo acompanhamento técnico e pelo cronograma físico-financeiro;</p> <p>6 - A CDHU é responsável pela gestão dos contratos de financiamento ao mutuário.</p>
<p><b>MUTIRÃO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Produção de conjuntos habitacionais de grande porte;</li> <li>• Localizados na RMSP (e poucos casos de empreendimentos na macrometrópole paulista).</li> </ul> <p>IMPLEMENTADO NAS GESTÕES FLEURY / COVAS / ALKMIM: 1991 - 2000.</p>	<p>1 - Financiado com recursos do Tesouro do Estado;</p> <p>2 - Construção de apartamentos em glebas do patrimônio da CDHU com recursos transferidos para as entidades comunitárias;</p> <p>3 - Entidades conveniadas através de contratos administram as compras, o canteiro de obras e contratam o acompanhamento técnico (processo conhecido por "autogestão");</p> <p>4 - A CDHU é responsável pela terraplenagem e pelo arruamento; as Concessionárias do Estado implantam todas as redes públicas de infra-estrutura de água, esgoto e energia elétrica;</p> <p>5 - A CDHU é responsável pela gestão dos contratos de financiamento ao mutuário;</p> <p>6 - Foram firmados contratos com entidades ligadas à União de Movimentos de Moradia, Movimento Sem Terra, Federação Paulista de Mulheres, Central de Entidades Populares e Ação Popular.</p>

Programa	Caracterização
<p><b>HABITETO</b> (Também conhecido como "Cesta de Materiais")</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Construção de conjuntos habitacionais de pequeno porte;</li> <li>• Localizados nos pequenos e micromunicípios do Interior do Estado, principalmente na Região Oeste.</li> </ul> <p>IMPLEMENTADO NAS GESTÕES COVAS / ALKMIM: a partir de 1995.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 - Financiados com recursos do Tesouro do Estado;</li> <li>2 - Recursos são transferidos para administração das prefeituras para a compra da "cesta de materiais" e gestão do canteiro de obras;</li> <li>3- Construção das casas térreas (predominantemente), através da incorporação do trabalho das famílias beneficiárias ao sistema de mutirão;</li> <li>4 - Terreno doado pelo município, também responsável pela terraplenagem, infra-estrutura de arruamento, drenagem, pavimentação, guias, sarjetas e iluminação das vias públicas;</li> <li>5 – A CDHU é responsável pela supervisão técnica;</li> <li>6 - As Concessionárias do Estado, ou locais, implantam as redes públicas de infra-estrutura de água, esgoto e energia elétrica;</li> <li>7 – A CDHU é responsável pela gestão dos contratos de financiamento ao mutuário.</li> </ol>
<p><b>Programa de Ação em Favelas (PAF)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Obras de urbanização, infra-estrutura e regularização fundiária, através da comercialização de lotes e reassentamento de famílias através da comercialização de novas unidades residenciais;</li> <li>• Localização das intervenções: RMSP, Região Metropolitana de Santos.</li> </ul> <p>IMPLEMENTADO NAS GESTÕES MONTORO, QUÉRCIA, FLEURY, COVAS / ALKMIM: 1983 - 2000.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 - Financiados com recursos do Tesouro do Estado*;</li> <li>2 - Parcerias entre estado e município para implantação das obras de urbanização ou ônus exclusivamente a cargo do estado/CDHU: responsabilidade pelas obras de urbanização, infra-estrutura, recuperação ambiental, construção de unidades residenciais para reassentamento;</li> <li>3 - Obras contratadas pela CDHU, através de licitação;</li> <li>4 – A CDHU é responsável pela gestão dos contratos de financiamento ao mutuário.</li> </ol> <p><i>Obs.: O Programa destina-se às seguintes situações: erradicação dos núcleos/favelas ou regularização fundiária, urbanização, reformas e melhorias habitacionais, inclusive desadensamento através de reassentamento de parte dos moradores.</i></p> <p><i>Ação utilizada também como apoio a intervenções que objetivam a recuperação/revitalização urbana, ou que demandam desadensamento/remoções, para desobstrução das áreas de influência das obras públicas.</i></p> <p><i>* As áreas inseridas na APA da Bacia do Guarapiranga, nas porções objeto de remoções, contam também com parcelas de financiamento do BIRD.</i></p>
<p><b>Programa de Atendimento ao Índio</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Construção de conjunto habitacional em aldeia indígena;</li> <li>• Localização: São Sebastião, São Paulo e Braúna.</li> </ul> <p>IMPLEMENTADO NAS GESTÕES COVAS/ALKMIM.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 - Financiados com recursos do Tesouro do Estado;</li> <li>2 - Empreendimento a ser construído em área de reserva indígena;</li> <li>3 - A CDHU executa o projeto e contrata as obras através de licitação;</li> <li>4 – A CDHU é responsável pela gestão dos contratos de financiamento.</li> </ol> <p><i>Obs.: Atualmente há 3 empreendimentos em obra, com cerca de 77 moradias. Há previsão de construção de mais 120 moradias.</i></p>

Programa	Caracterização
<p><b>Ação em cortiços (PAC)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Destinado a recuperação de cortiços nas regiões centrais das áreas metropolitanas do estado;</li> <li>• intervenção de revitalização das regiões centrais das maiores cidades do estado.</li> </ul> <p>CONCEBIDO NAS GESTÕES Montoro e QUÉRCIA; IMPLANTADO NAS GESTÕES COVAS e ALKMIM, de 1995 a 2000.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 – Financiados com recursos do Tesouro do Estado e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID);</li> <li>2 - A área de intervenção prioritária é a Capital do estado e Santos;</li> <li>3 – Prevê também a construção de novas unidades para o reassentamento de famílias;</li> <li>4 - De 2002 a 2006 o programa prevê atendimento para 5 mil famílias.</li> </ol>
<p><b>Carta de Crédito</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamento para aquisição de unidade residencial no mercado imobiliário;</li> <li>• Localização – atendimento na Capital do Estado</li> </ul> <p>IMPLEMENTADO NA GESTÃO COVAS: A partir de 1995.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 - Financiados com recursos do Tesouro do Estado;</li> <li>2 - Destina-se ao atendimento de famílias que ocupam áreas de intervenção de obras públicas, áreas de risco ou de recuperação ambiental;</li> <li>3 - A CDHU é responsável pela gestão dos créditos de financiamento.</li> </ol> <p><i>Obs.: Foram atendidas 15 famílias.</i></p>
<p><b>Lote Urbanizado (LU)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamento para aquisição de lotes, podendo conceder financiamento de cesta de materiais e monitoramento técnico para as obras.</li> <li>• Localização: Interior do Estado.</li> </ul> <p>IMPLEMENTADO NAS GESTÕES MONTORO E QUÉRCIA: 1983 - 1990.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 - Financiados com recursos do Tesouro do Estado;</li> <li>2 - Destinado ao atendimento de famílias entre 1 e 3 salários mínimos de renda familiar.</li> <li>3 - A CDHU é o agente financeiro.</li> </ol> <p><i>Obs.: Foram atendidas 2.496 famílias.</i></p>
<p><b>Lotes Próprios (LP)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamento de construção de moradias (cesta de materiais e mão-de-obra), com acompanhamento técnico.</li> <li>• Localização: Interior do Estado</li> </ul> <p>IMPLEMENTADO NAS GESTÕES FLEURY E COVAS: DE 1991/1994 e a partir de 1995.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 - Financiados com recurso do Tesouro do Estado;</li> <li>2 - Atendimento às famílias proprietárias de lotes urbanizados, quitados com escritura definitiva, inseridos em localidades dotadas das redes de infraestrutura;</li> <li>3 - A CDHU é responsável pela gestão dos créditos de financiamento.</li> </ol> <p><i>Obs.: Nesta modalidade foram atendidas 228 famílias.</i></p>

Fonte: Elaboração realizada pela autora, especialmente para a Dissertação, a partir do acervo técnico da CDHU e de entrevistas.

Os programas habitacionais desenvolvidos pelo Governo Estadual a partir de 1987, sobretudo nos anos 1990, assentam-se sobre um sistema no qual a CDHU atua como agente financeiro da produção e do crédito imobiliário, é responsável pela gestão da

carteira, formula as regras de comercialização, detém (pelo menos formalmente) o poder sobre a distribuição territorial do investimento e sobre as formas de identificação e seleção dos candidatos aos programas habitacionais, define os parâmetros dos projetos arquitetônicos e os partidos de urbanismo, podendo atuar (ou não) como agente promotor dos empreendimentos. Ela exerceu essa atribuição na maioria dos programas e, por isso mesmo, garantiu grande controle sobre os procedimentos licitatórios e as contratações das obras. Mas é importante dizer que sua extrema dependência de recursos provenientes de fonte instável e dos mecanismos da transitoriedade renovada, dependentes da vontade política e das articulações do Executivo paulista, transformaram-na em presa fácil da tutela do Executivo, de onde partiram, de fato, as decisões, das mais elementares às mais cruciais.

As prefeituras do interior do estado, através de convênios com a CDHU, têm sido responsáveis pela obtenção das glebas, mediante doação aprovada pelas câmaras municipais. Não é raro a oferta de terras inadequadas, para cuja adoção concorre a ingerência de membros da alta direção da empresa, em flagrante desrespeito às regras técnicas e legais. Esta forma de parceria entre estado e prefeituras, foi adotada como modo predominante de obtenção de terras para a implantação dos assentamentos habitacionais exatamente a partir do momento em que se iniciou o processo de estadualização da habitação de interesse social. Anteriormente a Cecap e a Codespaulo adquiriam terras diretamente nos municípios paulistas.

As prefeituras são formalmente responsáveis ainda pelo parcelamento do solo, terraplanagem, drenagem, abertura de ruas, guias e sarjetas, calçamento das vias públicas. O saneamento e a energia elétrica são de responsabilidade do estado, na maioria das regiões, ou de concessionárias locais. Ou seja, as prefeituras desenvolvem funções de loteador, só que, neste circuito de produção, sua atividade é intermediária, porque não ocorre apenas a venda de lotes urbanizados, o parcelamento do solo inclui a edificação e os itens de urbanização. Muitas prefeituras, entretanto, barganharam com o estado a não-execução desses serviços. Geralmente a política e os interesses em jogo definiram o rumo dessa negociação. Há estudos da CDHU que indicam que em diversos programas habitacionais o Estado chegou a arcar com 75% a 98% dos custos de infra-estrutura atribuídos aos municípios. No Plano Plurianual, inclusive, além da

execução de estações de tratamento de esgotos em cerca de 300 empreendimentos, está previsto a execução de obras não assumidas pelas prefeituras.

Nos empreendimentos localizados na RMSP, tem sido prática dominante a CDHU construir em glebas de sua propriedade, adquiridas diretamente pelo agente para os programas habitacionais. Neste caso, a terraplanagem, a drenagem e a abertura de vias são também encargos a ela atribuídos, além da contratação e do financiamento das obras de infra-estrutura básica, também de sua inteira responsabilidade. Essa forma de intervenção na RMSP teve início no Governo Montoro e prossegue até os dias de hoje. É provável que os elevados preços das terras na região, associados à crise financeira dos municípios, às decisões estratégicas praticadas em relação às prioridades alocativas e às pressões sociais de toda sorte, sejam uma justificativa suficiente para as dificuldades de contrapartida das prefeituras. Entretanto, no município de São Paulo, os determinantes políticos tiveram primazia na determinação daquelas formas de atuação: tem havido freqüentemente dificuldades de relacionamento entre o governo estadual e as sucessivas administrações da prefeitura do município de São Paulo. Além disso, o maior controle do governo estadual sobre os meios de implementação da produção dos conjuntos residenciais na Grande São Paulo tem lhe garantido posição de força nas barganhas políticas com as administrações municipais da região. Inúmeras situações revelam que a CDHU não tem estimulado e muitas vezes, tem até dificultado a provisão de terras por parte das administrações municipais da Região. De modo geral, na RMSP o problema tem sido semelhante ao ocorrido no Interior – os encargos relacionados com a urbanização, ou foram executados tardiamente pelas prefeituras ou, na maioria dos empreendimentos, foram assumidos pelo Estado.

Os diversos encargos da lei relativos às exigências de aprovação dos empreendimentos são do âmbito da Secretaria de Estado da Habitação, em conjunto com diversos órgãos estaduais, reunidos no Grupo de Aprovação de Programas Habitacionais (Graprohab). A instituição do Graprohab possibilitou enorme agilização do processo de aprovação e maior eficácia dos instrumentos legais. Os municípios, através de suas secretarias ou departamentos de Planejamento Urbano e de Obras, são responsáveis também por funções de regulação, reunidas nas Diretrizes Municipais e no Código de Obras e de Posturas Municipais. As atividades de regularização dos empreendimentos têm

encontrado grandes barreiras: mais de 80% dos empreendimentos não estão regularizados, em função de problemas diversos – falta de regularização na titulação fundiária, doações de terrenos não concluídas pelas prefeituras, ausência de cumprimento dos requisitos da legislação ambiental, falta de estação de tratamento de esgoto etc. A ausência de averbação dos conjuntos habitacionais, por tempo prolongado, acarreta muitos problemas: indefinição da gestão e do uso dos equipamentos urbanos implantados, áreas institucionais e comerciais ociosas, impossibilidade de regularização e de registro dos contratos de financiamento do imóvel, mesmo após a quitação dos saldos.

Os QUADROS 6 e 7 apresentam uma caracterização dos programas segundo a modalidade de intervenção. A reconstituição abrange o período 1983/2000. Os quadros foram elaborados segundo as noções já indicadas no texto, mas preservando a nomenclatura oficial dos programas. Sua montagem destina-se à construção dos dados que permitem evidenciar elementos essenciais do circuito produtivo e as conexões entre o atendimento habitacional, os agentes de produção e os processos construtivos e a distribuição da escala de produção alocada por modalidade. Não constam desses quadros dados de investimento por programa habitacional. A produção da oferta foi considerada um indicador da distribuição do investimento por programa. Aos elementos elencados, foram agregados outros quadros e tabelas, apresentados mais adiante neste capítulo, onde foram construídos agrupamentos de programas, reorganizados por modalidade de produção e por formas de atendimento, com o objetivo de evidenciar determinadas relações e estratégias discutidas.

No QUADRO 6 encontram-se os programas principais, responsáveis pela produção amplamente majoritária da oferta comercializada no período 1983/2000, que se destinaram à produção do novo estoque imobiliário do parque residencial, composto por conjuntos habitacionais populares. Alguns aspectos merecem comentários. Observa-se que na maioria dos programas a CDHU atuou como agente financeiro e promotor, exercendo grande centralização nas operações de contratação das obras, na maioria pelo regime de empreitada global, e grande poder alocativo na distribuição da oferta e dos recursos sobre o território e na determinação das formas de seleção da clientela. Essas são as características nucleares do perfil da intervenção pública, que responderam pela produção absolutamente preponderante da oferta comercializada no

período. As parcerias nas quais as atribuições são mais compartilhadas, ficaram por conta dos programas nos quais o papel de agente promotor é desempenhado pelas prefeituras e pelas entidades comunitárias - o Habiteto e o Programa de Mutirão.

A característica radicalmente diversa fica por conta do Chamamento Empresarial ou Empreitada Integral, uma estratégia de produção de novos espaços com função habitacional, diversa de tudo o que se praticou nos demais programas habitacionais, e cuja participação vem crescendo significativamente nos anos mais recentes. De simples construtores, as empresas tornaram-se responsáveis pela aquisição das terras, ampliando seu campo de intervenção no processo produtivo, inclusive na implantação de toda a infra-estrutura e dos equipamentos de que normalmente são dotados os empreendimentos, até sua regularização e averbação. Os agentes econômicos assim organizados, à semelhança do Plano Empresário, conhecida e antiga reivindicação do setor privado, contam, em todos os segmentos das operações, com o financiamento garantido pelo setor público através de contratos; portanto, não há qualquer risco. De certo modo, essa mudança, já no final dos anos 1990, deslocou as estratégias de provisionamento de terras, nas quais a função do poder público tem sido fundamental, e até mesmo o papel das concessionárias públicas, prestadoras de serviços. No médio e no longo prazo isto poderá se constituir em mais um fator de vulnerabilidade da promoção imobiliária pública de interesse social. De toda forma, no curto prazo, esta questão se refletiu na desmobilização da contrapartida municipal na formação do estoque patrimonial de glebas, com reflexos, conseqüentemente, nos níveis reduzidos de produção em 1998 e 1999.

A principal clientela-alvo dos programas tem sido a “demanda aberta”, população inscrita nos programas como interessada na aquisição de moradias, por intermédio de convocações feitas através de editais públicos. O processo seletivo, embora variável, geralmente não observou nenhum critério mais consistente de identificação das reais necessidades de atendimento dos inscritos. Entre 1987 e 1994, as inscrições chegaram a colher alguma informação dos candidatos a respeito de suas condições de moradia, mas, desde 1995, no geral, nas inscrições dos interessados são geralmente colhidos apenas dados de nome, de renda e de endereço para correspondência. O processo seletivo vem oscilando, portanto, entre as velhas práticas clientelísticas, como a prática da “reserva técnica”, e a escolha aleatória, por sorteio.

No QUADRO 7 encontram-se os programas vinculados às operações de renovação urbana, cujas ações se destinam à reabilitação de partes da cidade em processo de degradação, ou com restrições de uso em função da legislação de preservação ambiental, ou à modernização e reciclagem das funções e usos urbanos nas cidades, com a ampliação do sistema viário. Os projetos considerados especiais, normalmente programas ou atendimentos não-regulares, utilizados para situações mais específicas, foram agregados ao quadro por constituírem intervenções de baixa escala e tangenciais à cadeia de produção dominante. Todos os programas arrolados no quadro são oficialmente considerados especiais.

Os MAPAS, de 2 até 10, apresentados na seqüência, retratam a expansão e a distribuição da oferta no território paulista, segundo os principais programas executados no período de 1986 a 2000.

QUADRO 6: PROGRAMAS HABITACIONAIS DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO - Período 1984/2000

MODALIDADE DE INTERVENÇÃO: PRODUÇÃO DE NOVAS UNIDADES HABITACIONAIS/ NOVOS CONJUNTOS HABITACIONAIS.

Programas	Características	Localização	Nº UHs	Sistema construtivo e regime de produção	Agente Imobiliário		Fonte de recurso	População alvo	Renda familiar (S. M.)	Formas de Seleção
					Financeiro	Promotor				
PMH	Produção de conjuntos habitacionais de pequeno porte (50 a 100 uhs.), mediante contrapartida das prefeituras de terreno, infra-estrutura básica, terraplenagem, drenagem e administração do canteiro de obras.  IMPLEMENTADO NA GESTÃO MONTORO: 1984-1986	Interior	5.642	Mutirão	CDHU	Prefeituras (cogestão)	Tesouro estadual	Moradores de habitações precárias, situações de risco, degradação urbana e ambiental.	1 a 5	Seleção classificatória, a partir dos indicadores de necessidades habitacionais/ subabitação
SH1	Produção de conjuntos habitacionais com predomínio de grande porte, em terrenos desapropriados pelo CDHU, responsável também pela infra-estrutura, terraplenagem e drenagem.  IMPLEMENTADO NAS GESTÕES QUÉRCIA e FLEURY: 1987-1994	RMSP	10.598	Empreitada global	CDHU	CDHU	Tesouro estadual (55,30%) e Federal (44,70%)	População de baixa renda inscrita e população vinculada a movimentos comunitários	1 a 5	Combinação de formas de seleção classificatória, com distribuição de quotas entre os movimentos (lista com indicações de beneficiários, a partir dos critérios das entidades).
SH2	Produção de conjuntos habitacionais de médio e grande porte, mediante contrapartida das prefeituras de terreno, infra-estrutura básica, terraplenagem e drenagem.  IMPLEMENTADO NAS GESTÕES QUÉRCIA e FLEURY: 1987-1994	Interior	22.140	Autoconstrução e empreitada global	CDHU	Prefeituras (administração direta)	Tesouro estadual 9(96,03%) e Federal (3,97%)	População de baixa renda inscrita e selecionada por prefeituras	1 a 5	Parte do atendimento por seleção classificatória, parte Seleção realizada pelas prefeituras e políticos da região (sob a forma de "Reserva Técnica").

Programas	Características	Localização	Nº UHs	Sistema construtivo e regime de produção	Agente Imobiliário		Fonte de recurso	População alvo	Renda familiar (S. M.)	Formas de Seleção
					Financeiro	Promotor				
SH3	Produção de conjuntos habitacionais com predomínio de grande porte. Na RMSP, a CDHU foi responsável pela terra, infra-estrutura, terraplenagem e drenagem, no Interior esses itens foram a contrapartida das prefeituras.  IMPLEMENTADO NAS GESTÕES QUÉRCIA E FLEURY: 1987-1994	RMSP e Interior	100.390	Empreitada global	CDHU	CDHU	Tesouro estadual	"Demanda aberta" (população de baixa renda em geral) associada à "Reserva técnica" (destinação de quotas)	1 a 10	Combinação de formas de seleção classificatória com distribuição de quotas entre os movimentos (lista com indicações de beneficiário a partir dos critérios de entidades). Seleção feita por prefeituras lideranças da região.
SH4	Produção de conjuntos habitacionais com predomínio de grande porte. Na RMSP, a CDHU foi responsável pela terra, infra-estrutura, terraplenagem e drenagem, no Interior esses itens foram a contrapartida das prefeituras.  IMPLEMENTADO NA GESTÃO FLEURY, CONCLUÍDO NA GESTÃO COVAS: 1991-1998	RMSP e Interior	53.075	Empreitada global	CDHU	CDHU	Tesouro estadual	"Demanda aberta" (população de baixa renda em geral) associada à "Reserva técnica" (destinação de quotas)	1 a 10	Combinação de formas de seleção classificatória, com distribuição de quotas entre os movimentos (lista com indicações de beneficiários, a partir dos critérios de entidades). Seleção feita por prefeituras lideranças da região.
CE/LEI	Produção de conjuntos habitacionais de grande porte. Também conhecido como Empreitada Integral ou turn key. A construtora contratada adquire o terreno, executa o projeto, a terraplenagem, as edificações, implanta a rede de infra-estrutura, executa a drenagem, as guias e sarjetas e a pavimentação, sendo responsável também pela regularização e averbação dos empreendimentos. A CDHU compra a "porteira fechada".  IMPLEMENTADO NAS GESTÕES FLEURY, COVAS E ALCKMIN, a partir de 1994 a 2000	RMSP, na maioria, e Interior	31.152	Empreitada integral	CDHU	CDHU	Tesouro estadual	"Demanda aberta" (população de baixa renda em geral inscrita)	1 a 10	Sorteio Público associado à "Reserva técnica" (destinação de quotas)

Programas	Características	Localização	Nº UHs	Sistema construtivo e regime de produção	Agente Imobiliário		Fonte de recurso	População alvo	Renda familiar (S. M.)	Formas de Seleção
					Financeiro	Promotor				
MUTIRÃO UHM/ PMM	Produção de conjuntos habitacionais de médio e grande porte, em glebas do patrimônio da CDHU, que também é responsável pela infra-estrutura básica, terraplenagem e drenagem. IMPLEMENTADO NAS GESTÕES FLEURY, COVAS E ALCKMIN: 1991-2000	RMSP	13.392	Mutirão (autogestão)	CDHU	Associações comunitárias	Tesouro estadual	População selecionada por entidades comunitárias conveniadas.	1 a 10	Grupo-alvo selecionado por sorteio a partir da população indicada por entidades comunitárias.
HABITETO	Produção de conjuntos habitacionais de pequeno e de médio porte, mediante contrapartida das prefeituras de terreno, infra-estrutura básica, terraplenagem e drenagem e administração do canteiro de obras. Conhecido como Cesta de Materiais. IMPLEMENTADO NAS GESTÕES COVAS E ALCKMIN: 1995-2000	Interior, sobretudo em pequenos e micromunicípios	11.036	Mutirão (co-gestão)	CDHU	Prefeituras	Tesouro estadual	População-alvo identificada por prefeituras.	1 a 5	Grupo-alvo selecionado por sorteio público.

Fonte – Elaboração Especial desenvolvida pela autora para a Dissertação. A base de dados é do acervo documental da CDHU.

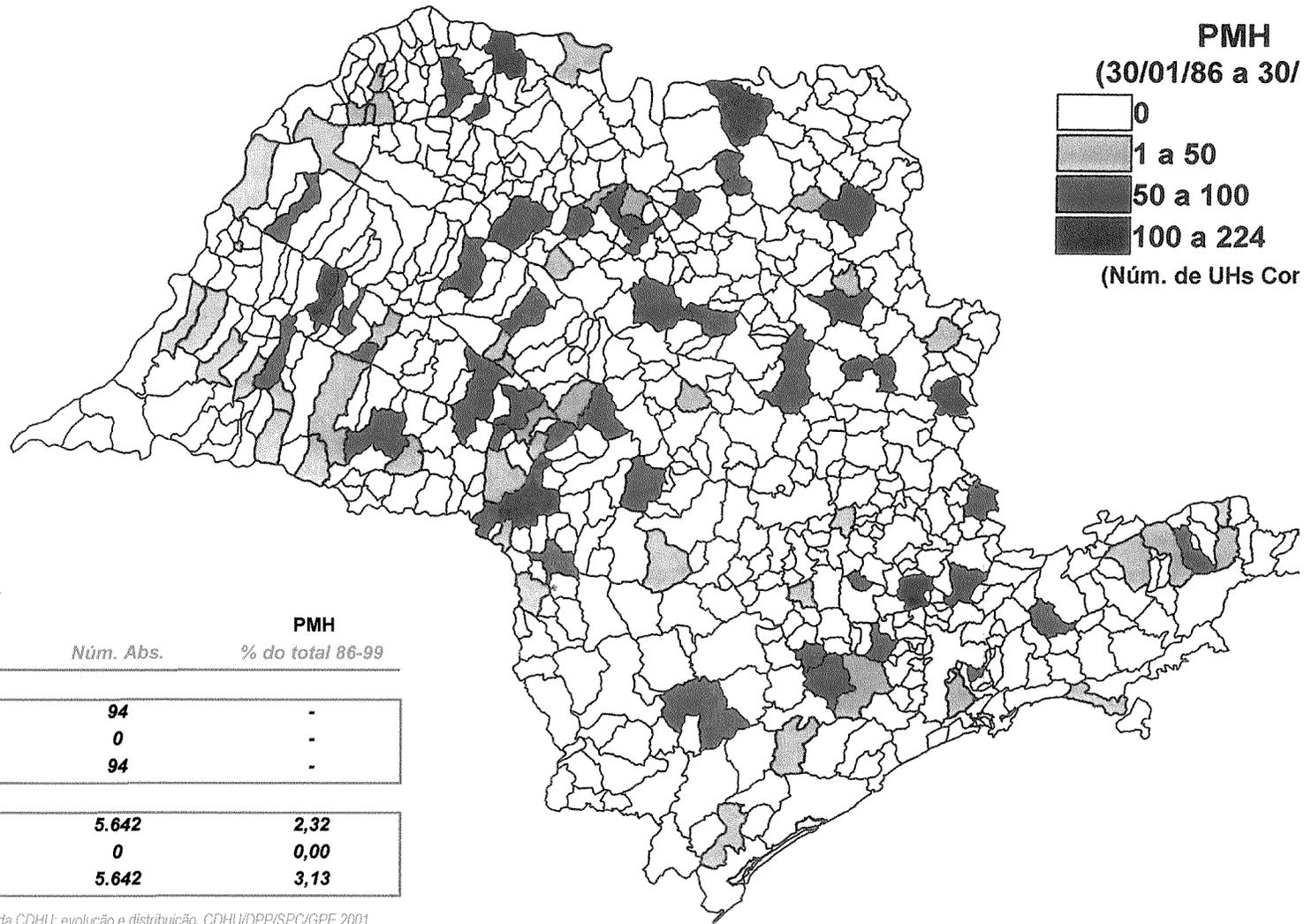
Nota – 1. O QUADRO 6 não inclui os empreendimentos do Programa Sonho Meu, vinculado à campanha publicitária, com 1.462 unidades, implementado através de Empreitada Global no Programa SH4, destinado ao atendimento da "Demanda Aberta", selecionada por sorteio, na gestão Covas. São empreendimentos licitados dentro do Programa SH4, com as mesmas características básicas, exceto a seleção dos beneficiários, realizada por sorteio público.

QUADRO 1 - PROGRAMAS HABITACIONAIS DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO - Período 1984/2000

MODALIDADE DE INTERVENÇÃO - RECUPERAÇÃO URBANA E AMBIENTAL / REVITALIZAÇÃO DE ÁREAS / REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA / URBANIZAÇÃO - PROGRAMAS ESPECIAIS

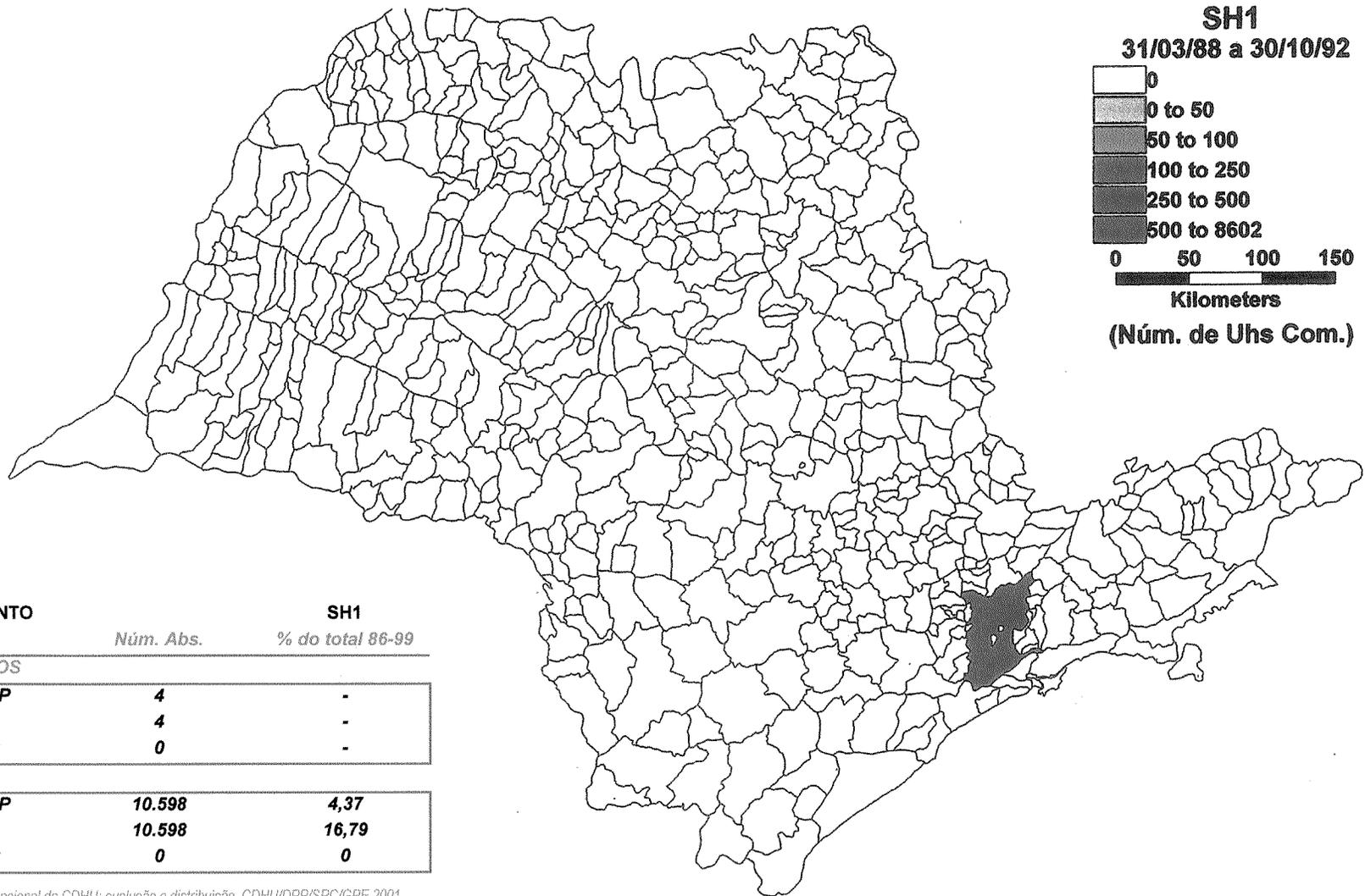
Programa	Características	Localização	Nº UHs	Sistema construtivo e regime de produção	Agente Financeiro	Imobiliário Promotor	Fonte de recurso	População alvo	Renda familiar (S.M.)	Formas de Seleção
PROGRAMAS ESPECIAIS DE RENOVACÃO URBANA	AÇÃO EM FAVELAS - Erradicação ou regularização fundiária / urbanização, inclusive reassentamento / desadensamento e melhorias habitacionais.  IMPLEMENTADO NAS GESTÕES de 1987 a 2000	RMSP e Baixada Santista	Cerca de 2.426 famílias beneficiadas; Previsão de atendimento para 12 mil famílias	Empreitada Global (predominante)	CDHU	CDHU Prefeituras da Região	Tesouro Estadual	Moradores de favela. Estimativa de atendimento: 6 mil famílias	1 a 10	Diagnóstico f e socioeconômico
	AÇÃO EM CORTIÇOS - PAC - Recuperação de "casarões" etc., inclusive reassentamento / desadensamento; reabilitação de regiões centrais nas metrópoles paulistas.  IMPLEMENTADO NAS GESTÕES COVAS e ALCKMIM: 1995 a 2000	Capital e RMSP	Atendimento previsto para 5 mil famílias. Projetos em andamento para 500 famílias	Empreitada global	CDHU	CDHU	Tesouro Estadual	Moradores de cortiços de áreas centrais da Capital do estado	1 a 10	Diagnóstico f e socioeconômico
	RECUPERAÇÃO AMBIENTAL - Destinado a ações de suporte para reassentamento de população moradora em área de proteção ambiental - remoções para unidades habitacionais. Em elaboração desde 1987.	RMSP	Estimativa de atendimento para 8 mil famílias.	Empreitada global	CDHU	CDHU e PMSP	Tesouro estadual	Moradores de APA.	1 a 10	Diagnóstico f e socioeconômico
	AÇÃO DE APOIO A OBRAS PÚBLICAS Reassentamento de famílias moradoras para desobstrução de áreas sob intervenção de obras públicas/Renovação Urbana (ex.: Duplicação da Rod. Fernão Dias; Rodoanel, etc.).  IMPLEMENTADO NAS GESTÕES FLEURY E COVAS: 1991-1998	RMSP	Previsão de atendimento de 2.700 famílias	Empreitada global	CDHU	CDHU	Tesouro estadual	População de baixa renda moradora nas áreas de influência das obras públicas	1 a 10	Identificação prioridades áreas de obra
	LOTES PRÓ-PRÍOS	Financiamento de construção de moradias para famílias proprietárias de lotes próprios dotados de redes de infraestrutura. Atendimentos eventuais.	Interior	228	Conforme o sistema adotado nas formas de autoprodução (contratação de pequenas empreiteiras, auto-construção)	CDHU	CDHU	Tesouro estadual	Famílias de baixa renda proprietárias de lotes inseridos na malha urbana.	1 a 10

## MAPA 2



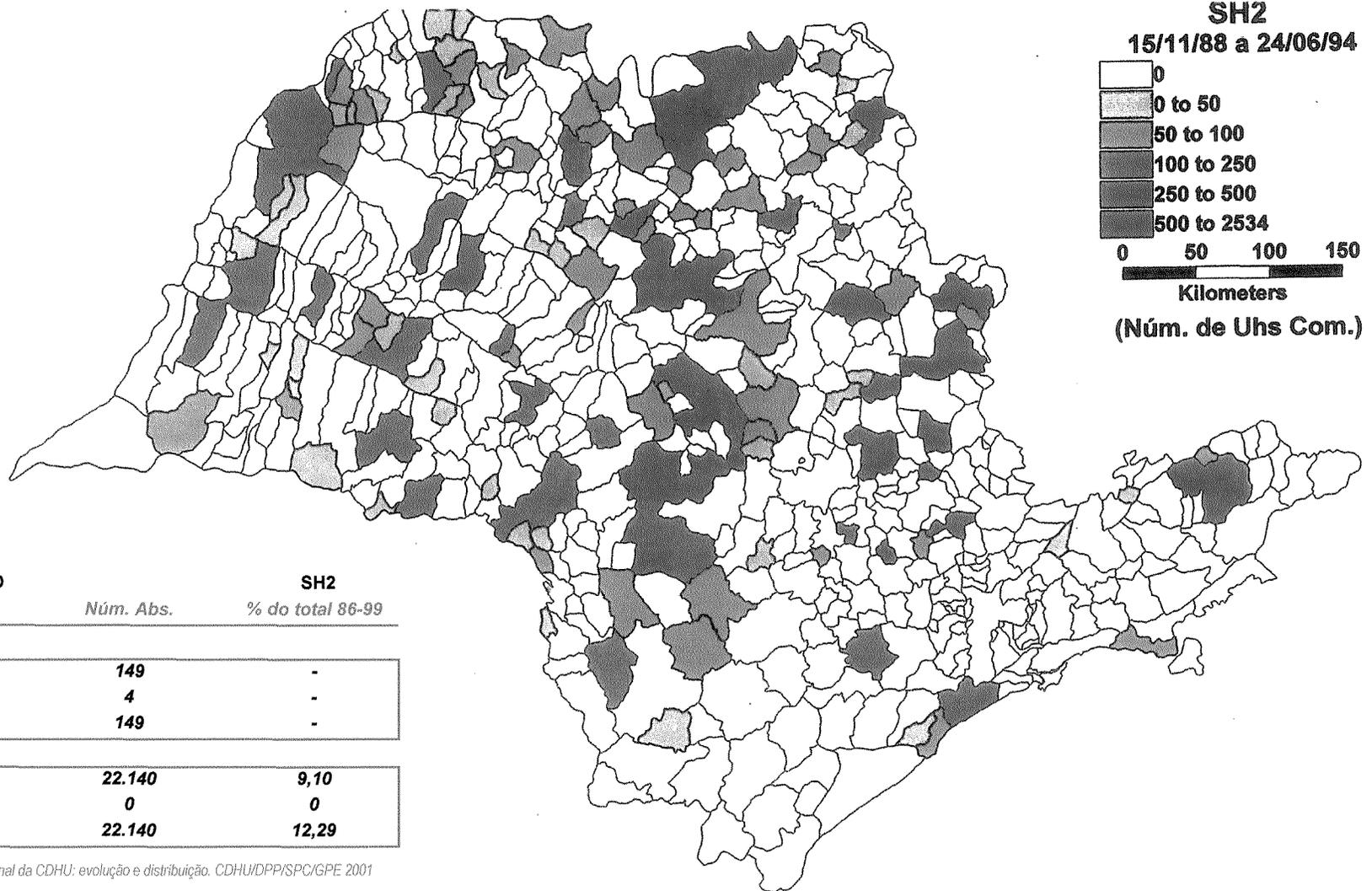
Fonte: A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição. CDHU/DPP/SPC/GPE 2001

### MAPA 3



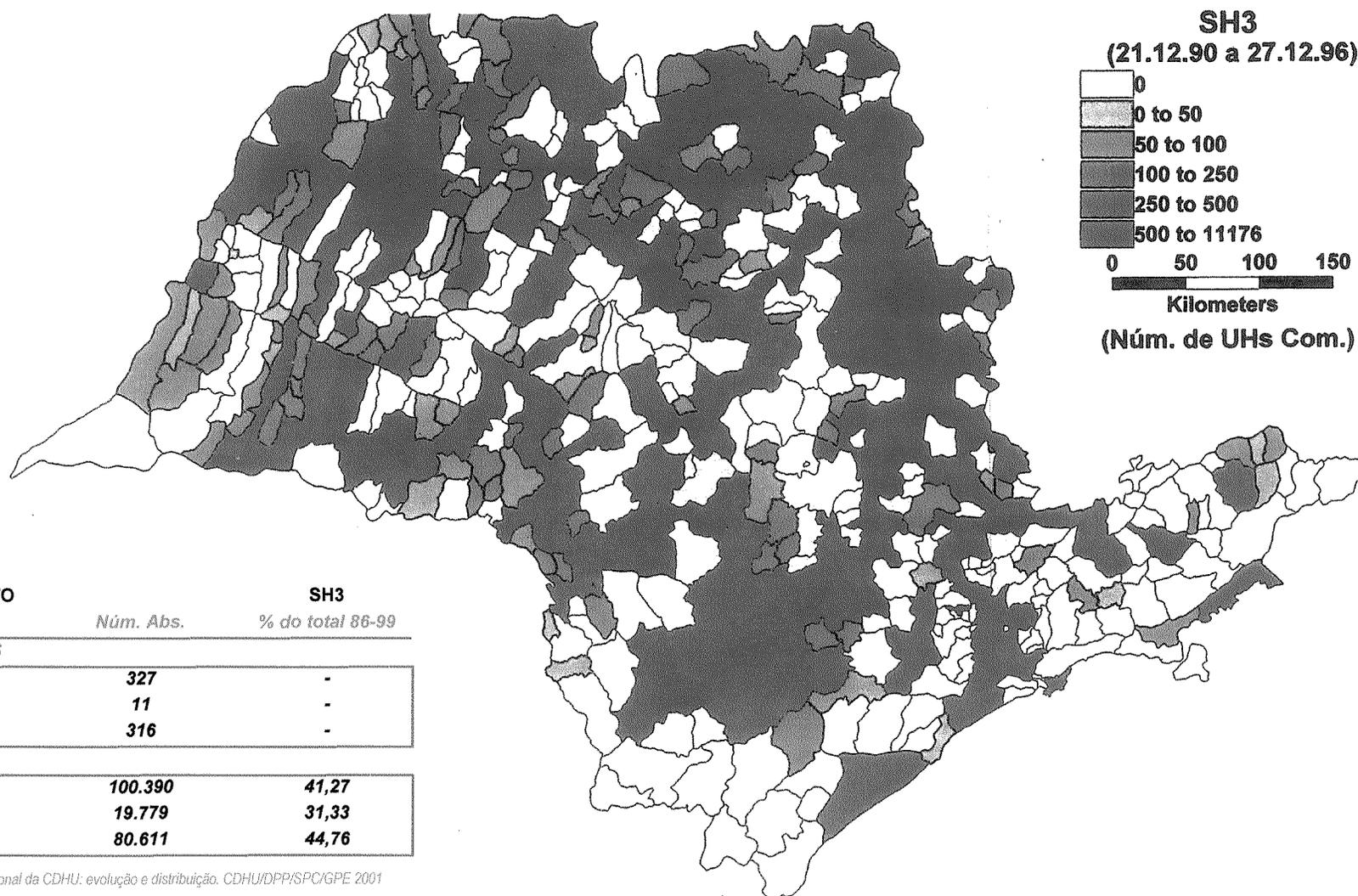
Fonte: A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição. CDHU/DPP/SPC/GPE 2001

## MAPA 4



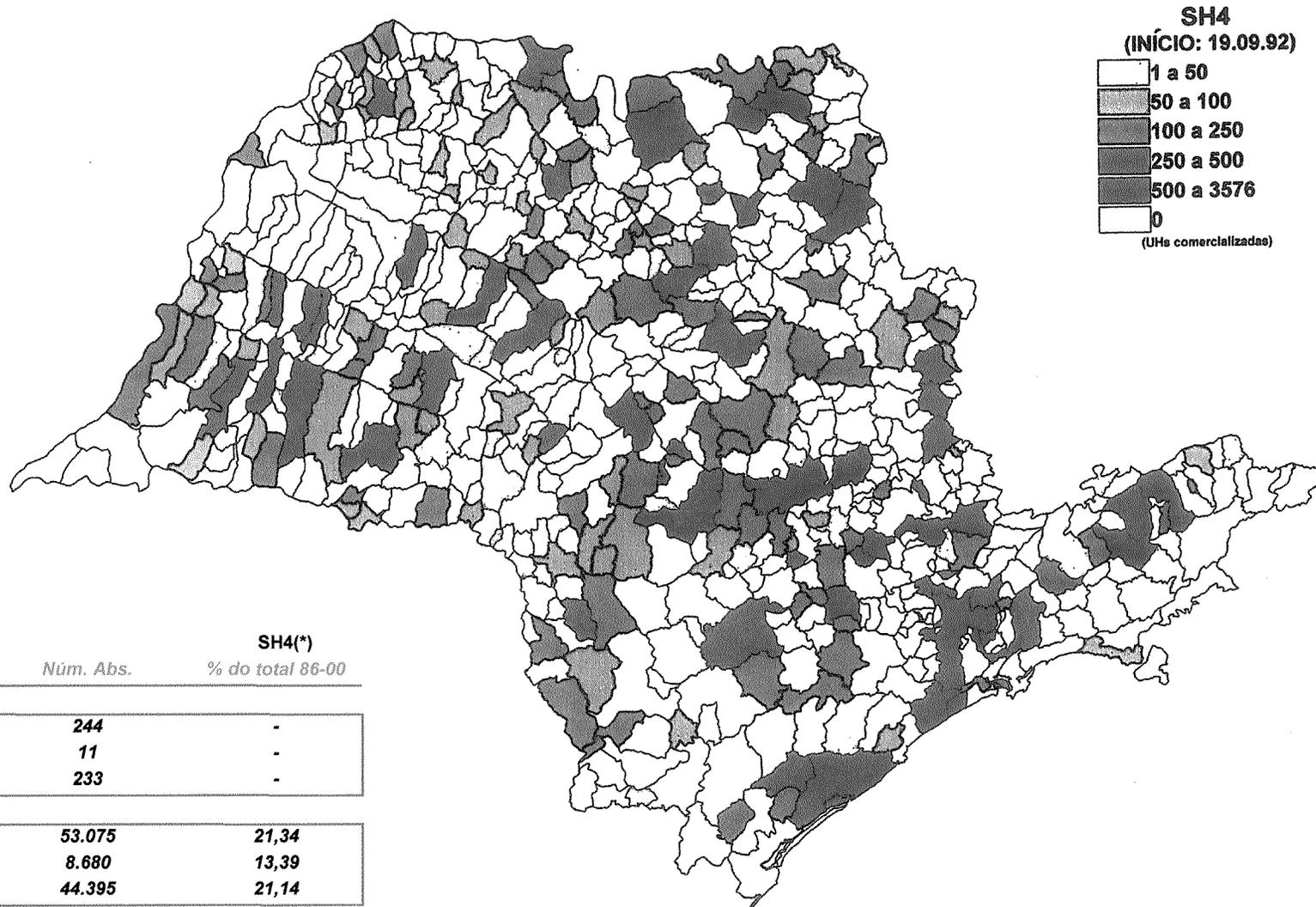
Fonte: A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição. CDHU/DPP/SPC/GPE 2001

## MAPA 5



Fonte: A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição. CDHU/DPP/SPC/GPE 2001

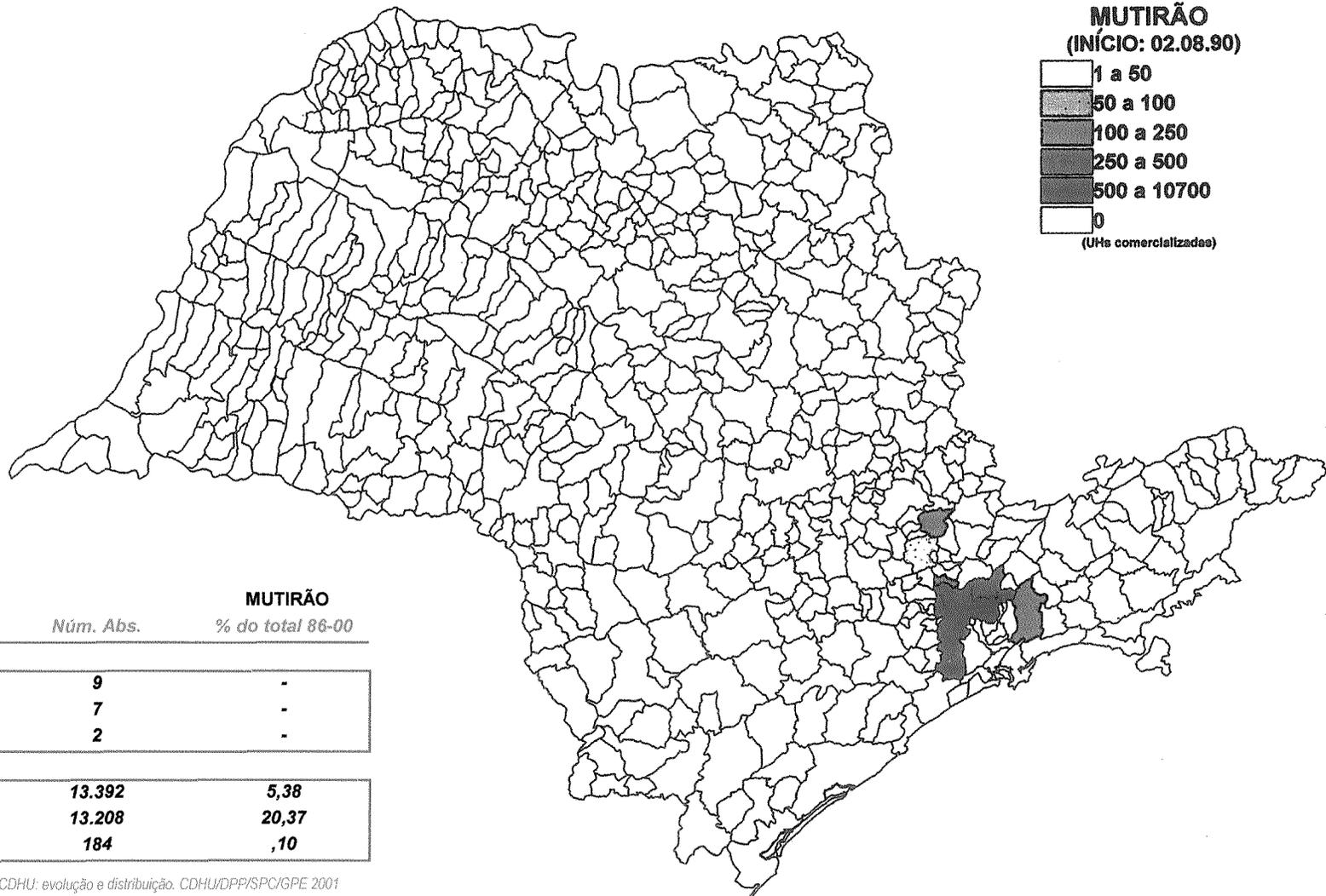
## MAPA 6



ATENDIMENTO	Núm. Abs.	SH4(*) % do total 86-00
<i>MUNICÍPIOS</i>		
<b>Total ESP</b>	<b>244</b>	-
<b>RMS</b>	<b>11</b>	-
<b>Interior</b>	<b>233</b>	-
<i>UHS</i>		
<b>Total ESP</b>	<b>53.075</b>	<b>21,34</b>
<b>RMS</b>	<b>8.680</b>	<b>13,39</b>
<b>Interior</b>	<b>44.395</b>	<b>21,14</b>

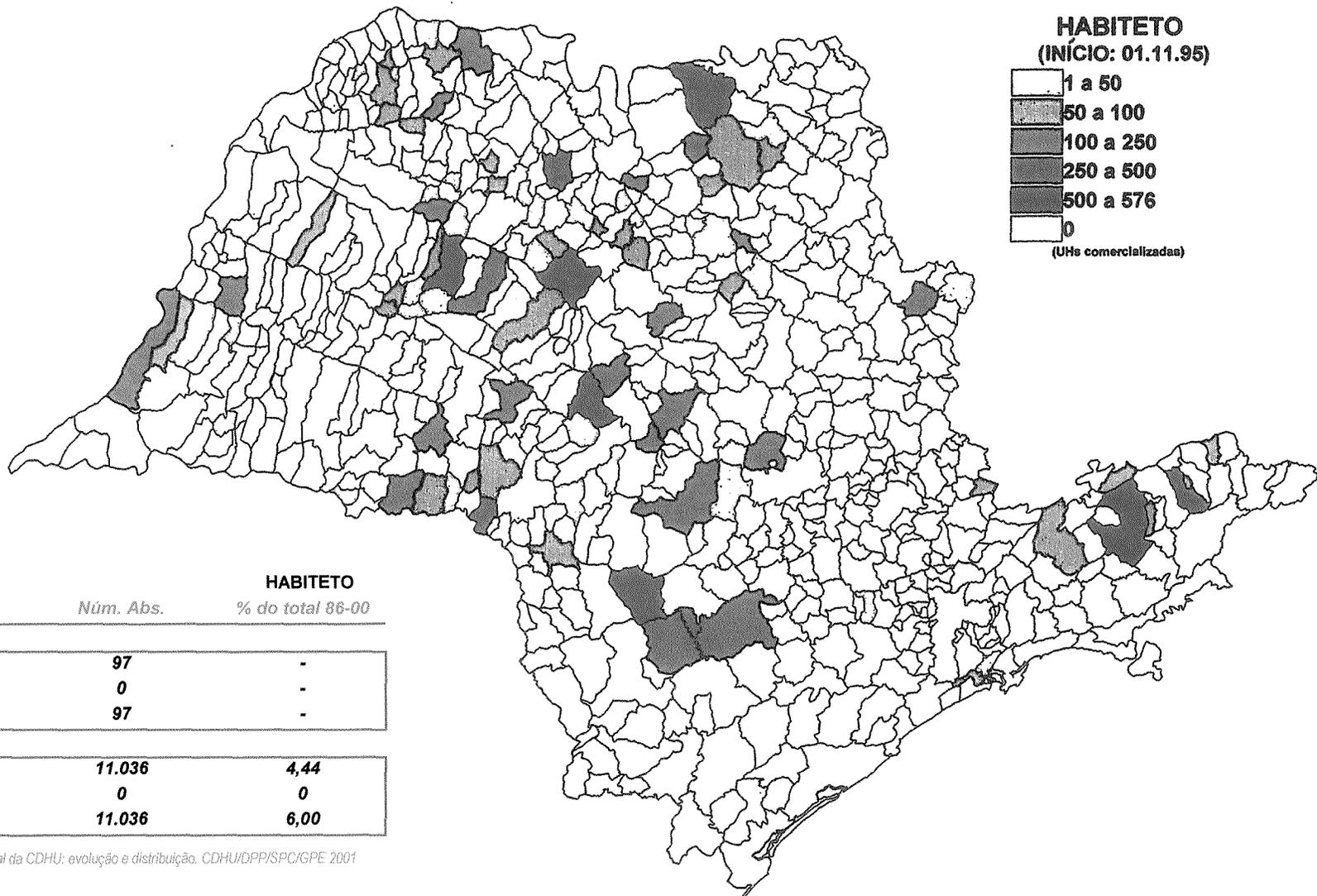
Fonte: A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição. CDHU/DPP/SPC/GPE 2001

## MAPA 7



Fonte: A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição. CDHU/DPP/SPC/GPE 2001

## MAPA 8

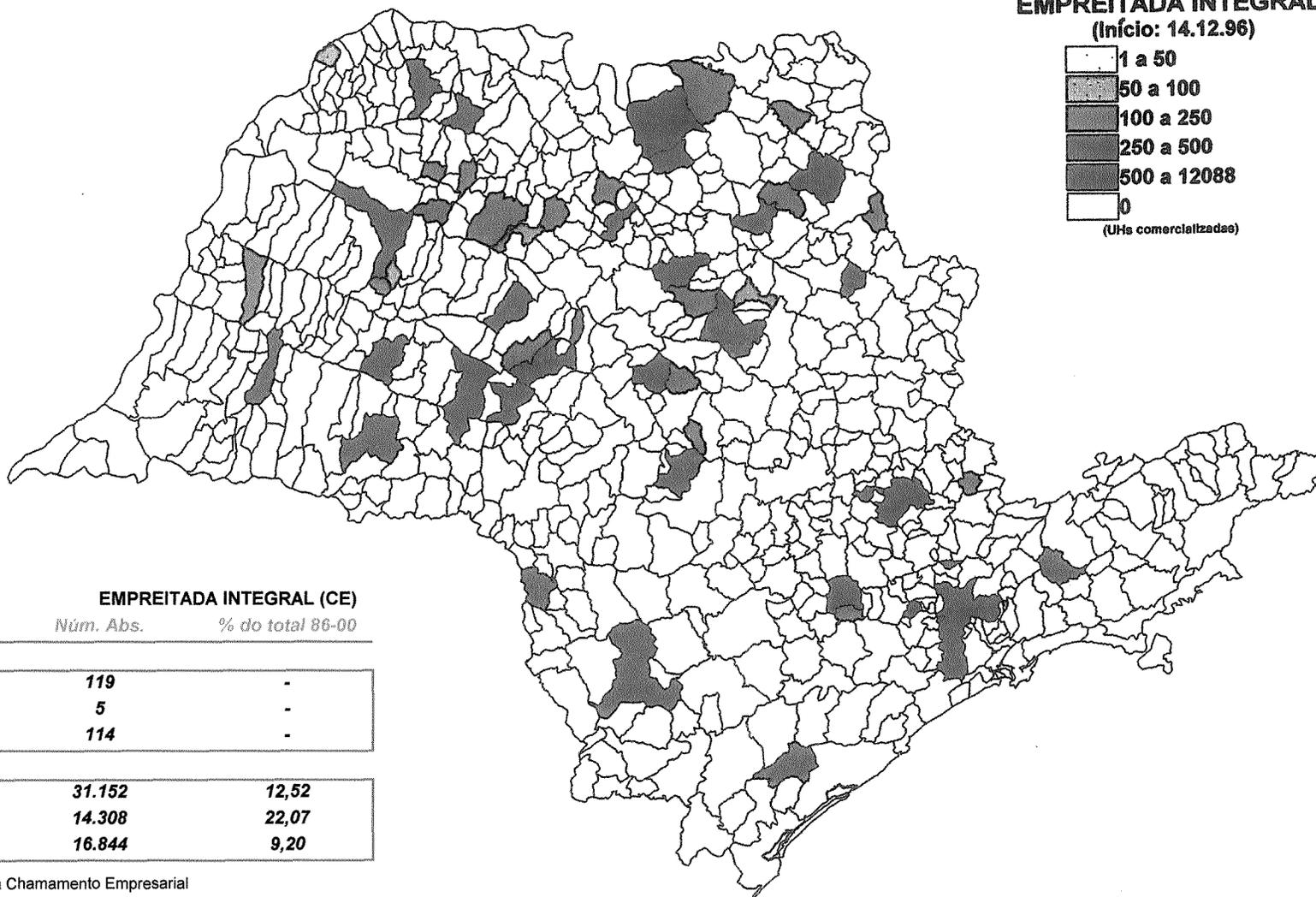
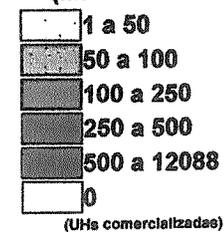


ATENDIMENTO	Núm. Abs.	HABITETO % do total 86-00
<i>MUNICÍPIOS</i>		
<b>Total ESP</b>	<b>97</b>	-
<b>RMSP</b>	<b>0</b>	-
<b>Interior</b>	<b>97</b>	-
<i>UHS</i>		
<b>Total ESP</b>	<b>11.036</b>	<b>4,44</b>
<b>RMSP</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Interior</b>	<b>11.036</b>	<b>6,00</b>

Fonte: A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição, CDHU/DPP/SPC/GPE 2001

Mapa 9

**EMPREITADA INTEGRAL**  
(Início: 14.12.96)



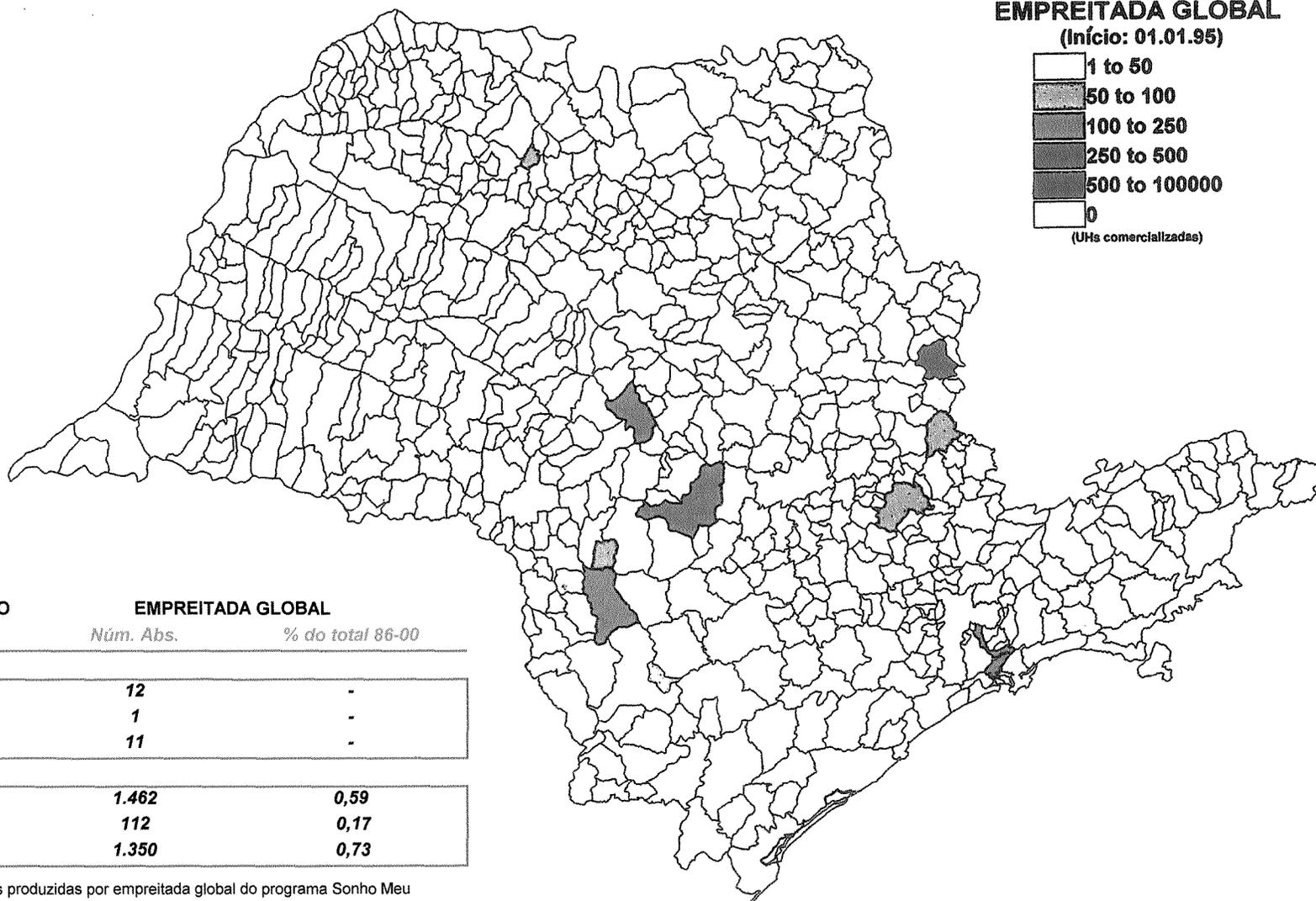
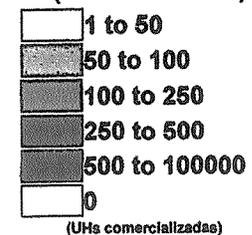
ATENDIMENTO	EMPREITADA INTEGRAL (CE)	
	Núm. Abs.	% do total 86-00
<i>MUNICÍPIOS</i>		
<b>Total ESP</b>	<b>119</b>	-
<b>RMSP</b>	<b>5</b>	-
<b>Interior</b>	<b>114</b>	-
<i>UHs</i>		
<b>Total ESP</b>	<b>31.152</b>	<b>12,52</b>
<b>RMSP</b>	<b>14.308</b>	<b>22,07</b>
<b>Interior</b>	<b>16.844</b>	<b>9,20</b>

(\*) Previamente chamada Chamamento Empresarial

Fonte: A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição. CDHU/DPP/SPC/GPE 2001

## MAPA 10

### EMPREITADA GLOBAL (Início: 01.01.95)



ATENDIMENTO	EMPREITADA GLOBAL	
	Núm. Abs.	% do total 86-00
<i>MUNICIPIOS</i>		
<b>Total ESP</b>	<b>12</b>	-
<b>RMSP</b>	<b>1</b>	-
<b>Interior</b>	<b>11</b>	-
<i>UHS</i>		
<b>Total ESP</b>	<b>1.462</b>	<b>0,59</b>
<b>RMSP</b>	<b>112</b>	<b>0,17</b>
<b>Interior</b>	<b>1.350</b>	<b>0,73</b>

(\*) São as unidades produzidas por empreitada global do programa Sonho Meu

Fonte: A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição. CDHU/DPP/SPC/GPE 2001

Os dados revelam uma precária articulação da questão habitacional com a questão urbana e a ambiental, o que pode ser observado pela baixa escala dos programas de favelas e de recuperação ambiental, por exemplo. Estas são demandas que envolvem ampla diversidade de situações e de soluções. Foram extremamente pequenas as intervenções, seja para a regularização fundiária e urbanização nas áreas passíveis de consolidação, situações largamente encontradas em favelas nas regiões metropolitanas, cidades médias e grandes do estado, ou para a reabilitação de núcleos periféricos precários etc. Mesmo nas áreas de ocupação irregular, quando a gleba é do patrimônio da CDHU, como ocorre em várias situações na RMSP, identificou-se ausência de encaminhamento. Irrisórios foram os atendimentos destinados para a recuperação de cortiços - moradias multifamiliares que cumprem importante função para idosos, para grupos com normas de convivência diversas e mesmo para pequenas famílias nucleares em fase de reprodução ou de dispersão, ou ainda para famílias afetadas pela precarização decorrente das ocupações sem registro em carteira, atividades temporárias, etc. Sua restauração, em muitos casos, significa uma intervenção de preservação de importantes patrimônios históricos, além de constituir em forma de reabilitação das regiões mais centrais das cidades. Irrisórias foram outras intervenções de suporte às operações urbanas de renovação.

A partir dos dados apresentados nos quadros 6 e 7, organizamos um sugestivo agrupamento de programas com o objetivo de evidenciar as formas de atendimento implementadas. Os dados encontram-se na TABELA 11. Dentre as formas de atendimento, foram financiadas apenas cerca de 15 cartas de crédito para a aquisição de imóveis no mercado. Nulos foram os atendimentos destinados para melhorias habitacionais, reabilitação ou reformas de moradias insalubres e outras inadequações da moradia – pequenos financiamentos que podem ser concedidos para a recuperação da habitabilidade e da adequação do espaço e da funcionalidade da moradia, ou erradicação da condição de risco ou de insalubridade em unidades habitacionais impróprias, isoladas, ou em núcleos de subabitação. Ínfimos foram os atendimentos habitacionais concedidos para o financiamento da construção da moradia em lotes próprios – foram cerca de apenas 228 financiamentos no interior do Estado. Estas situações são encontradas com muita freqüência, representando parte ponderável das necessidades habitacionais que demandam intervenção pública e que, na verdade, não exigem o reassentamento da população em novos assentamentos/conjuntos

habitacionais. As soluções através da oferta de lotes urbanizados, com assistência técnica fornecida por prefeituras, podendo incluir ou não o financiamento da construção, foi de baixa escala. Entretanto, essa solução tem sido freqüentemente adotada pelas prefeituras, as quais destinam investimentos próprios nesta forma de provisão da moradia, com foi já assinalado anteriormente.

Os dados apresentados na TABELA 11, possibilitam ver de maneira inequívoca a grande restrição de estratégias de provisão habitacional e de aportes de soluções; cerca de 99% dos “programas” habitacionais da CDHU destinaram-se a *produzir novas moradias, em conjuntos habitacionais*, representando a solução habitacional absolutamente preponderante. Como se vê, *a produção do estoque de moradias novas absorveu quase 100% do investimento destinado às obras habitacionais*, à provisão da moradia urbana, no período considerado.

**TABELA 11 - Oferta habitacional comercializada, segundo a forma de atendimento e a modalidade de financiamento<sup>50</sup>.**

**Governo do Estado de São Paulo Produção Habitacional Período: 1986 a 2000**

Forma de Atendimento	Modalidade de Financiamento	Famílias Atendidas	
		N.º Absoluto	Part. Relativa (%)
Carta de Crédito	Financiamento para <i>aquisição da moradia</i>	15	0,01
Cesta de Materiais em Lote Próprio (CM-LP) Lote Urbanizado (LU)	- Financiamento para a aquisição de Cesta de Materiais para construção da moradia em lote próprio. - Financiamento para aquisição de <i>lote urbanizado e da Cesta de Material</i> de construção da moradia	2.724 (228 CM-LP e 2.496 LU)	1,08 (0,09 CM-LP e 0,99 LU)
Unidades Residenciais / Conjuntos Habitacionais	Financiamento para a <i>aquisição de novas moradias em conjuntos habitacionais construídos</i>	248.723	98,91
Total		251.462	100,00

Fonte: PRODESP/GCP e Relativo “A Oferta Habitacional – Evolução e Distribuição”, CDHU/DPP/SPC/GPE, 2001.

A TABELA 12, a seguir, apresenta a oferta habitacional, segundo os programas e as fontes. Os dados demonstram que cerca de 98% do financiamento dos programas implementados a partir de 1986 tiveram como fonte o Tesouro do Estado, constituindo-

<sup>50</sup> Esta Tabela registra apenas ofertas com financiamentos para aquisição, não incluindo a Locação Social, cujo atendimento em todo o período de 1986 a 2000 foi de apenas 19 contratos.

se, portanto, na característica dos programas implementados pela provisão pública estadual, já dentro do padrão estadualizado de intervenção. Os programas que viabilizam o maior volume de oferta são os de maior abrangência territorial - SH3, SH4, e CE/EI.

**TABELA 12 - Oferta de unidades habitacionais comercializadas, segundo os programas.**  
**Governo do Estado de São Paulo      Período: 1986 a 2000**

PROGRAMA	OFERTA HABITACIONAL	
	N.º de UH	Part. Relativa (%)
PMH	5.642	2,26
SH1	10.598	4,25
SH2	22.140	8,89
SH3	100.390	40,30
SH4	53.075	21,30
CE / EI	31.152	12,50
Mutirão	13.392	5,38
Habiteto	11.036	4,43
EG / Sonho Meu	1.462	0,59
Lote Próprio	228	0,09
Carta de Crédito	15	0,01
<b>Total de UHs</b>	<b>249.130</b>	<b>100,00</b>

Fonte: PRODESP/GCP, 2001; Relatório *A Oferta Habitacional – Evolução e Distribuição*, CDHU / DPP/SPC / GPE, 2001.

Nota: - Esta Tabela apresenta o total de financiamentos concedidos, os saldos de financiamento vinculados à produção/oferta de unidades residenciais. Do total registrado, a produção absolutamente preponderante foi realizada através de obras contratadas, em conjuntos habitacionais, pelo Governo do Estado. Apenas os programas Lote Próprio, com financiamento da Cesta de Materiais (modalidade considerada como autoprodução, sistema no qual a família proprietária do lote contrata a obra, faz as compras, etc.), e a Carta de Crédito (financiamento concedido para a aquisição de moradia no mercado) não integram a oferta habitacional diretamente produzida sob responsabilidade da promoção imobiliária estadual.

Agregando-se os programas EG e CE/EI, observa-se que estes foram responsáveis por 88% da produção da oferta. Portanto, o segmento privado, composto pelas empresas construtoras foi predominantemente o responsável pela produção da oferta habitacional (um comentário lateral pode ser adicionado: boa parte das empresas vencedoras do certame licitatório são empresas grandes e médias, ocorrendo com frequência a

subcontratação das obras). Mas, na verdade esta ordem de grandeza é ainda maior se for incluída parte da movimentação realizada em mais dois programas: o PPM e o Habiteto. Ambos são baseados em sistema construtivo mutirão, com formas de gestão inteiramente diversas, e foram desenvolvidos sobretudo de 1995 em diante. Todavia, o processo construtivo foi na verdade um sistema misto, pois os projetos foram executados com tecnologia à base de componentes pré-fabricados, desenvolvidos por empresas privadas, responsáveis em canteiro também pelas fundações e instalações do que se convencionou chamar de paliteiro (para casa térrea) e gaiolão (para prédios de apartamentos), ficando a cargo do mutirão as tarefas de edificação da parte de alvenaria de elevação. Os componentes pré-moldados foram operados por apenas três empresas – duas atuando na RMSP (a empresa Via Engenharia e a CBPO) e outra, no interior do estado (ALLAR, de propriedade da construtora Almeida). Nesses casos as entidades conveniadas e prefeituras introduziram sem licitação esse sistema construtivo, através da contratação automática desses serviços, já previstos pela CDHU nos valores de financiamento contratados e na “cesta” de materiais. As prefeituras têm sido questionadas pelo TCE pela ausência de processo licitatório<sup>51</sup>. No caso do PPM a absorção dos custos do processo tecnológico podem representar cerca de 60% sobre os custos; no programa Habiteto, no Interior, essa incidência pode estar em torno de 40% do total da unidade.

Ampliando a base da observação, a TABELA 13 apresentada os volumes da oferta, por regime de produção e sistema construtivo.

---

<sup>51</sup> Ver a respeito dos assuntos tratados: A Política Habitacional do Estado de São Paulo, documento de autoria de técnicos da CDHU, apresentado em seminário promovido pelo LABHAH/USP, em maio de 1999; Instruções dos Processos Administrativos na CDHU, Relatório, CDHU, Superintendência Jurídica, março de 2000.

**TABELA 13 - Oferta de unidades habitacionais, segundo o regime de produção/o sistema construtivo e a forma de gestão.**

**Período 1983-2000**

REGIME DE PRODUÇÃO SISTEMA CONSTRUTIVO	FORMA DE GESTÃO	OFERTA (Nº UHs)	PARTICIPAÇÃO RELATIVA (%)
EG (Empreitada global)	- 91,115 dos recursos e da contratação das obras foram centralizados; - 8,89% dos recursos destinados à produção da oferta habitacional foram descentralizados para as prefeituras, as quais contrataram as obras;	187.665	75,33
CE / EI (Empreitada integral)	- recursos e contratação das obras, 100% centralizados.	3 1.152	12,50
Mutirão	- os recursos destinados a 5,38% da produção foram descentralizados para as entidades comunitárias, que contratam alguns serviços e administram os canteiros de obra; - os recursos destinados a 6,69% da oferta e à contratação de alguns itens de obras foram descentralizados para as prefeituras.	30.070	12,07
Autoprodução	- apenas 0,09% dos recursos foram repassados para administração direta das obras pelos próprios interessados.	228	0,09
Total		249.115	99,99

Fonte – Elaboração especial para a dissertação a partir do acervo documental da CDHU.

Do total da oferta, 75,33% das unidades foram construídas pelo regime de produção denominado EG. Nesse sistema, a empresa contratada é responsável pela execução de toda a parte de edificação, serviços complementares e alguns itens relacionados com os equipamentos. Parte da infra-estrutura é viabilizada pelas prefeituras e o saneamento e a energia elétrica são executados pelas concessionárias públicas. O financiamento é feito mediante acompanhamento e cumprimento do cronograma físico-financeiro. O acompanhamento, a fiscalização e as medições das obras foram delegados a empresas contratadas pela CDHU, cujos serviços chegaram a mobilizar parte considerável do investimento, como se viu no capítulo 2. Como regime de produção, a empreitada global é a mais antiga. Mesmo no período anterior à pesquisa desenvolvida nesta dissertação, já era o modo de produção dominante não só no âmbito da produção no estado, como em todo o país, nos empreendimentos vinculados ao SFH, no período do BNH.

Cabe adicionar um registro importante. Em grande parte dos programas habitacionais desenvolvidos sob este regime de produção, diversos itens de infra-estrutura foram previstos como contrapartida municipal, entretanto, chama a atenção a proporção de empreendimentos com investimentos da CDHU em infra-estrutura. De acordo com relatórios da CDHU, esses investimentos chegam a 98% no programa SH3, e 50% no programa SH4. Esses programas, que representam o maior volume da produção em todo o período analisado, foram executados em larga escala em todo o estado, respondendo por 61,60% do total produzido até 2000, suas unidades habitacionais foram comercializadas há vários anos e por isso mesmo os dados apontados são muito representativos.

Pelo programa CE ou EI foram produzidos 12,50% da oferta habitacional, correspondendo ao regime de produção de empreitada integral. Trata-se basicamente de um programa com denominações distintas em função dos problemas judiciais e legais enfrentados pelo CE. A alteração de nome teve como objetivo dar prosseguimento ao certame licitatório dos empreendimentos, introduzindo pequena modificação em relação ao modelo original. Através desse processo de produção, a CDHU adquire o empreendimento inteiro da iniciativa privada, responsável neste caso pela aquisição da gleba (a qual é oferecida pelo empreendedor por ocasião da licitação, devendo estar em conformidade com a localização, com o tamanho e outros aspectos definidos pela CDHU em edital), pelo parcelamento do solo, pela implantação de toda a rede de infra-estrutura, pelos equipamentos previstos em projeto e pela aprovação e regularização do conjunto habitacional. Destina-se à construção de prédios de apartamentos, podendo alcançar 5 andares. Poucos empreendimentos foram licitados na gestão Fleury; efetivamente sua realização e consolidação foi no período do governo Covas, a partir de 1995. As principais áreas de atuação deste programa localizam-se na RMSP e cidades grandes do Interior paulista. Não há qualquer contrapartida de prefeituras e de concessionárias públicas. O modelo adotado tem gerado questionamentos não apenas do Ministério Público, mas também de empreendedores privados porque a exigência de terreno tem sido considerada restritiva à participação, observando-se com frequência que nas licitações compareceu somente um licitante, e a forma e os valores de compra das glebas pela CDHU têm sido contestados.

Através de programas baseados em sistema construtivo por mutirão, foram produzidos 12,07% do total de moradias. Desse total, apenas cerca de 2,26% pelo Programa Municipal de Habitação. O já mencionado programa de mutirão da gestão Montoro, o PMH, desenvolvido em co-gestão com as administrações municipais, foi um caso clássico de mutirão, não envolvendo sistema misto; sua modalidade de gestão descentralizou os recursos financeiros e o gerenciamento das obras e incorporou a mão-de-obra dos beneficiários. Nesse caso houve forte parceria com empreendedores locais na implantação da infra-estrutura a cargo das prefeituras. Do percentual de moradias edificadas em mutirão, 5,38% foram produzidos pelo programa Paulista de Mutirão e Autogestão (PPM) e pelo programa União de Movimentos de Moradia (UMM); o restante daquele percentual vinculado ao sistema mutirão, 4,43%, foi produzido pelo Habiteto.

No caso dos empreendimentos em mutirão na RMSP, todos os investimentos foram encargos da CDHU, inclusive toda a parte de infra-estrutura. No caso do Habiteto, implantado em pequenos e micromunicípios, o estado assumiu os custos da infra-estrutura em cerca de 25% dos empreendimentos executados até o presente momento, mas, por se tratar de programa recente, implementado a partir de 1995, é possível que esta participação se eleve; o comportamento dos municípios permite supor uma tendência de maior comprometimento dos recursos estaduais na execução dos serviços.

É importante observar não somente como foi realizada a distribuição dos investimento (e seus resultados), mas também a quem coube a gestão dos recursos nos diferentes programas. Do conjunto dos investimentos disponibilizados para a área habitacional de interesse social, cerca de 88% ficaram sob a responsabilidade integral e direta da CDHU. À ela coube responder também, nesses casos, pela abertura do processo licitatório e pela contratação das empresas de execução das obras e dos serviços complementares e de apoio à produção, atuando como agente financeiro e promotor dos empreendimentos habitacionais. O restante dos recursos para investimento em edificações, foi delegado às prefeituras, na qualidade de agente promotor (programas SH2 ou Administração Direta, PMH e Habiteto), ou transferidos para entidades comunitárias no PPM, para as quais foi delegada parte das funções de agente promotor. Essas entidades foram incumbidas também da contratação de obras de

terraplenagem (em vários casos), dos escritórios responsáveis técnicos das obras e das empresas fornecedoras dos pré-moldados, e, inclusive dos recursos para a contratação de mão-de-obra especializada para elétrica e hidráulica.

É importante registrar que no Habiteto e no PPM, a transferência de atribuições e a realização dos contratos, foram condicionadas pelo modelo de produção adotado em quase todos os empreendimentos vinculados ao primeiro e também na grande maioria dos empreendimentos do segundo. Esse sistema construtivo baseado em uma tecnologia de produção bastante monopolizada configura uma das irregularidades apontadas pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas. Os inquéritos movidos por estes órgãos baseiam-se na suposta indução na contratação dos pré-moldados, na ausência da adoção da licitação para sua aquisição e no desfiguramento do mutirão pelo sistema construtivo misto. Registre-se que, nesses casos, os recursos públicos utilizados na forma de autogestão estiveram livres da observação da Lei de Licitações exatamente em função do desenho do programa: o mutirão com autogestão de recursos e gerenciamento de obras feitas por entidades civis sem finalidade lucrativa. De acordo com o Tribunal de Contas, neste caso não poderia ser aplicada a inexigibilidade (dispensa da Lei de Licitações). Os efeitos identificados configuram-se em um verdadeiro “*by passe*” da norma pública, relativamente ao uso de recurso público. E mesmo nos casos da gestão a cargo das prefeituras, houve questionamentos quanto à apresentação das prestações de contas e envio do Procedimento Licitatório promovido pela Prefeitura<sup>52</sup>. Ao que parece as empresas produtoras dos pré-moldados também não foram contratadas conforme os procedimentos legais. A esse respeito, além dos inquéritos movidos pelo Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado, há embargos paralisando diversos empreendimentos em canteiro, principalmente do programa Mutirão, e, por outras irregularidades, também empreendimentos do programa CE.

Finalmente são apresentados na TABELA 14 os dados relativos à distribuição dos investimentos por programas habitacionais. Esses referem-se ao fluxo de caixa da CDHU, do período de 1995 a 2000. A indisponibilidade de dados de distribuição dos investimentos por programas para a série histórica inteira prejudica esta dimensão da análise porque muitos dos programas, como o SH1, SH2, SH3 e SH4, programas

chamados de “linha” ou “carro-chefe”, como se viu, tiveram seu ciclo já encerrado no período 1995 em diante (no período a partir de 1995 restou apenas reduzido número de contratos ainda em andamento, e poucas empreendimentos em fase de conclusão). Nestes casos, e para aqueles programas mais residuais, prevalecem os indicadores de distribuição da oferta habitacional. Ainda assim, os dados apresentados a seguir são muito representativos, porque o período em questão é o de maior volume de recursos e de escala de produção. Várias das tendências assinaladas se confirmam, especialmente o baixíssimo atendimento dos programas de urbanização de favelas e de reabilitação de áreas de preservação ambiental, assim como as modalidades de atendimento como financiamento para construções em lote próprio, a carta de crédito e outras intervenções já assinaladas, ainda que continuem integrando as agendas de intenções e de diretrizes. A provisão habitacional continua concentrada na construção dos grandes conjuntos residenciais para (pelo menos oficialmente) a população de baixa renda, com as demais características que predominaram durante toda a trajetória da intervenção pública estadual a partir da autonomização.

---

<sup>52</sup> Ver: Instrução dos Processo Administrativos, CDHU, Superintendência Jurídica, março de 2000.

**TABELA 14 – Distribuição dos Investimentos em Obras Habitacionais, segundo programas executados. Governo do Estado de São Paulo**  
**Período 1995 – 2000**

INVESTIMENTOS EM OBRAS HABITACIONAIS (Programas habitacionais)	1995			1996			1997			1998			1999			2000		
	Valores Absol.	Particip. Relativa (%)	Valores Absol.	Particip. Relativa (%)	Taxa de Crescim. (%)	Valores Absol.	Particip. Relativa (%)	Taxa de Crescim. (%)	Valores Absol.	Particip. Relativa (%)	Taxa de Crescim. (%)	Valores Absol.	Particip. Relativa (%)	Taxa de Crescim. (%)	Valores Absol.	Particip. Relativa (%)	Taxa de Crescim. (%)	
Ação em Cortiços	-	-	-	-	-	205	0,04	-	459	0,10	123,90	251	0,09	-45,32	3.475	0,99	1.284,46	
Ação em Favelas	-	-	-	-	-	8.010	1,41	-	12.107	2,58	51,15	10.054	3,43	-16,96	14.331	4,09	42,54	
Ação na Baixada Santista	-	-	-	-	-	6.785	1,20	-	432	0,09	-93,63	-	-	-	-	-	-	
Carta de Crédito	-	-	78	0,01	-	120	0,02	53,85	30	0,01	-75,00	-	-	-	9	0,00	-	
Cesta de Materiais de Construção	1.499	0,71	1.250	0,18	-16,61	1.016	0,18	-18,72	870	0,19	-14,37	571	0,19	-34,37	255	0,07	-55,34	
Chamamento Empresarial	-	-	94.515	13,99	-	241.080	42,53	155,07	163.739	34,88	-32,08	39.433	13,43	-75,92	19.964	5,70	-49,37	
Habiteto	-	-	11.606	1,72	-	8.571	1,51	-26,15	10.186	2,17	18,84	8.256	2,81	-18,95	22.434	6,40	171,73	
Lotes Próprios	481	0,23	67	0,01	-86,07	19	0,00	-71,64	5	0,00	-73,68	2	0,00	-60,00	-	-	-	
Mutirão com Associações	5.002	2,37	33.733	4,99	574,39	76.116	13,43	125,64	101.447	21,61	33,28	64.516	21,98	-36,40	24.068	6,87	-62,69	
Projeto Guarapiranga	61	0,03	1.698	0,25	2.683,61	1.474	0,26	-13,19	16.424	3,50	1.014,25	10.047	3,42	-38,83	3.980	1,14	-60,39	
SH1	56	0,03	-	-	-	-	-	-	3.238	0,69	-	46	0,02	-98,58	210	0,06	356,52	
SH2	116	0,05	-	-	-	-	-	-	-	-	-	342	0,12	-	99	0,03	-71,05	
SH3	39.412	18,64	43.676	6,46	10,82	6.572	1,16	-84,95	668	0,14	-89,84	1.514	0,52	126,65	44	0,01	-97,09	
SH4	84.331	39,88	262.146	38,79	210,85	111.581	19,69	-57,44	25.358	5,40	-77,27	14.584	4,97	-42,49	2.751	0,79	-81,14	
Conjuntos Habitacionais em EG	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.549	0,87	-	100.378	28,65	3.837,94	
Centro de Integração da Cidadania	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.401	0,48	-	369	0,11	-73,66	
Programa de Recup. Ambiental	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	37	0,01	-	3.945	1,13	10.562,16	
Programa Esp. para Atend. Emerg.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.133	1,18	-	
Equipamentos Comunitários	985	0,47	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Obras Habitacionais</b>	<b>131.942</b>	<b>62,40</b>	<b>448.769</b>	<b>66,41</b>	<b>240,13</b>	<b>461.547</b>	<b>81,43%</b>	<b>2,85%</b>	<b>334963</b>	<b>71,36</b>	<b>-27,43</b>	<b>153.602</b>	<b>52,33</b>	<b>-54,14</b>	<b>200.446</b>	<b>57,22</b>	<b>30,50</b>	
<b>VESTIMENTOS</b>	<b>211.460</b>	<b>100,00</b>	<b>675.743</b>	<b>100,00</b>	<b>219,56</b>	<b>566.796</b>	<b>100,00%</b>	<b>-16,12%</b>	<b>46.9415</b>	<b>100,00</b>	<b>-17,18</b>	<b>293.542</b>	<b>100,00</b>	<b>-37,47</b>	<b>350.326</b>	<b>100,00</b>	<b>19,34</b>	

Fonte: Fluxo de Caixa, CDHU/DF/SF/GO, setembro de 2002

Dentre os programas mais tradicionais, apenas o SH4 mantém uma participação significativa na distribuição dos recursos de 1995 a 1997, declinando a partir de 1998 devido ao encerramento dos contratados à conclusão das obras. Dentre os programas implementados a partir de 1995, o Habiteo teve uma participação crescente, no geral, saltando de 1,72%, em 1996, para 6,40% em 2000. O Mutirão saltou de 2,37%, em 1995, para 13,43%, em 1997, e para cerca de 22% nos anos de 1998 e 1999, mas teve queda significativa para cerca de 7%, no ano de 2000, provavelmente devido às circunstâncias decorrentes das supostas irregularidades identificadas pelo Tribunal de Contas e pelo Ministério Público. O CE saltou de cerca de 14%, em 1996, para cerca de 42% em 1997, caindo ligeiramente no ano seguinte, mas declinou para 13%, em 1999, e para 5,70% em 2000. Para esta evolução acidentada, contribuíram também os percalços decorrentes das investigações e das paralisações das obras, como já apontado.

Dentre os programas considerados especiais, o Programa de Ação em Favelas recebeu no ano de 1997 recursos equivalentes a 1,41% dos investimento em obras habitacionais. No ano seguinte o investimento apresentou uma taxa de crescimento de 51%, chegando no ano 2000 com recursos correspondentes a cerca de 4% dos investimentos diretos/obras habitacionais. Os programas Ação em Cortiços, Lotes Próprios e Carta de Crédito obtiveram recursos inferiores a 1% de participação relativa no conjunto dos investimentos, de 1995 a 2000. Situação semelhante à do programa de recuperação ambiental que, somente em 2000, recebeu montante equivalente a 1,13% dos investimento. O Programa Guarapiranga, de 1995 a 1997, obteve recursos inferiores a 1% de participação relativa; no ano de 1998, a participação elevou-se para 3,50%, decrescendo no ano de 2000 para 1,14%.

A descrição dos programas habitacionais indica que a intervenção pública teve um perfil fortemente centralizador, tanto na sua função de agente financeiro, como de promotor imobiliário - nas decisões alocativas, na gestão dos recursos, na contratação das obras, dos projetos, na administração dos canteiros - intensamente associado ao capital privado, mas mais do que isto, sobretudo submetido aos estreitos interesses de curto prazo. As funções identificadas como privilégio público converteram-se em recursos de poder fracamente regulatório, do ponto de vista do interesse público, largamente utilizado para sancionar horizontes de curto prazo, vinculados principalmente às

demandas de produção do novo estoque imobiliário da casa própria e dos assentamentos de grande escala, cujos efeitos negativos, avançam sobre a incorporação de novos espaços, formando novos ambientes urbanos com qualidade de habitat bastante comprometida.

Exatamente por isso é necessário chamar a atenção para o fato de que, nos padrões de produção para habitação popular decorrentes da articulação estrutural entre a promoção pública e a iniciativa privada, repercutiram o grau de desenvolvimento da base técnica setorial, ainda marcada pela baixa produtividade, pelo atraso tecnológico, pela permanência de sistema construtivo apoiado no emprego de mão-de-obra barata e de baixa qualificação, pelos problemas decorrentes da ausência de padronização de insumos, produtos e de componentes industrializados. Esses padrões resultaram em custos altos, em longo tempo de execução das obras, em problemas de desempenho, de restrições (sobretudo impostas pela lógica de uma voraz rentabilidade) às soluções tipológicas diversificadas. Segundo análises de especialistas, a volatilidade dos capitais do setor é decorrente de complexos fatores históricos e estruturais, inclusive da ausência de mercado com escala de tamanho atrativo, que permita ciclos contínuos de produção, e com demanda solvável - fatores que se tornam necessários face a magnitude dos investimentos envolvidos na sua modernização.

Um comentário adicional pode ser agregado: mesmo na conjuntura mais favorável, como a que este trabalho procura retratar, não foi observada uma absorção de progresso técnico e de produtividade. Apenas após 1995 há indicações relevantes de que o governo tenha investido, de algum modo, nessa direção, incentivando pesquisas, ou fomentando formas de regulação e de normalização técnica, como no programa QualiHab, já citado anteriormente. Mas trata-se de experiência muito recente e de resultados tímidos. A extrema vulnerabilidade do setor às crises econômicas também têm dificultado a incorporação dos meios capazes de propiciar sua modernização (RIBEIRO; PECHMAN, 1985).

Assim, como vimos, todas as possibilidades de soluções fora dos grandes segmentos do circuito imobiliário foram sufocadas, como as modalidades de atendimento com formas diversas de solução fundiária e de cooperação, as formas de produção cuja contração das obras e serviços podem se constituir uma demanda para pequenos

empreiteiros e agentes econômicos locais ou solução combinada, através da auto-construção assistida, ou ainda a produção de pequenos e médios assentamentos mais bem localizados na malha urbana e, portanto, com custos globais de produção mais adequados. No entanto, esses caminhos seguramente não mobilizaram os grandes negócios, não representaram um veio atrativo para os agentes - seja o poder público ou os empreendedores privados. A formação de espaços urbanos de moradia mais qualificados, que combinassem soluções integradas entre as políticas habitacionais e as urbanas, exigiria a profunda revisão da lógica de curto prazo, não apenas dos agentes econômicos. Também da promoção pública.

No campo das possibilidades abertas pela confluência dos interesses diversos que compareceram no mercado da habitação popular, os segmentos da iniciativa privada, particularmente a atuação na forma da empreitada global, representaram uma rápida resposta à necessidade de atacar com urgência o déficit habitacional no estado, viabilizando produção de larga escala, em tempo muito menor do que os requeridos por processos de mutirão ou de auto-construção. Sobretudo o longo tempo de construção requerido por estes processos de trabalho, nas condições da base técnica utilizada e no conjunto de recursos adotados, tem representado ônus para a população e as prefeituras (longa jornada de trabalho, encargos administrativos, etc.). Em alguns casos, custos diretos semelhantes aos praticados na produção por empreitada global e muitas vezes custos indiretos elevados face ao longo tempo de acompanhamento técnico requerido e outros serviços administrativos.

A partir de 1995, podem ser observados movimentos que buscam ampliar o campo de ação do empreendedor privado. A compra de empreendimentos, tipo “porteira fechada”, representa a possibilidade de transformar as simples empreiteiras construtoras das edificações, em empresas com algumas funções próprias à atividade de incorporação, com financiamento garantido pelo governo, é claro, “liberado” dos encargos na provisão de glebas e das obras de execução da infra-estrutura, dentre outras operações também internalizadas pelas empresas privadas operadoras do CE/EI. Como já foi visto, nestes dois casos, diversas operações na cadeia produtiva tomaram-se diretamente vinculadas à iniciativa privada. Relembro os problemas identificados pelo Tribunal de Contas do Estado e pelo Ministério Público: vícios nas licitações, superfaturamento nos preços pagos pelo governo na (re)compra dos terrenos, etc. É muito provável que o grau de

vulnerabilidade da ação pública, exposta nesta opção, crie a médio prazo, dificuldades incontornáveis: custos de produção excessivos, necessidade de subsídios mais elevados, desorganização das estratégias correntes de formação de estoques de glebas (o que já pode ser constatado no final dos anos 1990), desarticulação das estratégias de parcerias com as administrações municipais, a desmontagem das funções de promoção desempenhadas pela esfera pública, com conseqüente ampliação de sua vulnerabilidade e dependência das construtoras privadas, ou mais concretamente, da esfera privada. No Interior, o programa CE tem provocado a elevação dos itens constantes na formação de preços da moradia, e por conseqüência, a elevação dos valores de financiamento para aquisições, porque os custos dos terrenos passaram a ser incorporados. É possível supor que a longo prazo, isto venha repercutir em conseqüências mais graves sobre a formação do espaço urbano construído.

Os programas de mutirão encerram uma experiência singular no período coberto por esta dissertação. A recuperação da trajetória recente das relações entre o Governo do Estado e os movimentos sociais urbanos possibilita compreender a direção tomada pelo arco de alianças e as origens de programas que se tornaram exemplo de descentralização, chegando a envolver transferências de atribuições e de recursos, como o Programa Paulista de Mutirão e Autogestão.

O reconhecimento pelo governo dos movimentos sociais por moradia ocorreu em um contexto de renascimento das instituições democráticas, de reafirmação das aspirações sociais e da reconquista do voto popular, enfim, de reconstrução da vida institucional no país. A presença na cena urbana destes atores sociais, seja em função do peso político, partidário e eleitoral, seja do seu poder de pressão exercido inúmeras vezes como forma de avançar reivindicações e conquistas, em momento de rompimento de diálogo ou de afirmação de determinados instrumentos de negociação, projetou-os, já nos anos 1980, ora como força potencial de ameaça de quebra de consenso, ora como possibilidade de consolidação de uma ampla base de alianças.

No ambiente político marcado por postulados de descentralização, participação e autonomia, como na década de 1980, ou como nos anos 1990, bastante influenciado por programas de reforma do Estado e desregulação, as aspirações de cunho

autonomista e pluralista, sobretudo de movimentos originários da Igreja Católica, como o Movimento dos Sem Terra Urbano e a União de Movimentos de Moradia, repercutiram em terreno fértil. Entretanto, as reivindicações originais transformaram-se com o passar dos anos. Nos idos dos anos 1980 propugnava-se por mais política social, custos reduzidos de produção habitacional, prestações amplamente subsidiadas por recursos públicos, mais descentralização e participação, maior intervenção da política habitacional na RMSP, com menor estatização e menor controle sobre as formas de organização da sociedade civil. A crítica ao autoritarismo, à sua burocracia centralizadora, ao Estado ineficiente e distribuidor de iniquidades, a crítica à ação das empreiteiras, como detentoras de lucros exorbitantes, etc fortaleceram idéias que convergiram para a busca de outros caminhos, com aspirações de maior participação e controle popular nas iniciativas governamentais, distribuição mais justa dos benefícios e redução de custos.

O Programa de Mutirão parecia representar o coroamento daquelas reivindicações, assim como a instituição do Conselho da Habitação como fórum democrático, com caráter consultivo e fiscalizador, temas que ocupavam lugar central na plataforma popular dos movimentos de luta por habitação nos principais centros urbanos do estado. Mas, com o passar do tempo, a conquista da autogestão parece ter prevalecido sobre aquele ideário, tornando-o cada vez mais distante, apagado da memória, dos discursos e da atuação. Assim, o avanço popular feito na luta, como, por exemplo, nos processos de invasões de terras públicas e privadas, tanto do patrimônio da CDHU e da Prefeitura de São Paulo, quanto de grandes detentores de solo urbano, ocorridos nos anos 1980 e nos anos 1990, ou na crescente influência eleitoral que diversas organizações populares lograram obter, cedeu espaço ao patronato exercido por grande parte das mais expressivas lideranças populares, muitas das quais passaram a desempenhar o papel de verdadeira linha auxiliar do governo. Recuperemos brevemente essa trajetória.

Com ampla mobilização, já a partir da gestão Montoro no Governo do Estado e da Prefeita Luiza Erundina, em São Paulo, a experiência amplamente vivenciada pelos movimentos populares urbanos contrastou abertamente com as orientações do Governo Quéricia. Muitas das conquistas, como os programas de mutirão e a possibilidade de convivência entre movimentos e governo nas primeiras gestões

democráticas, entraram em refluxo quando o governo estadual, após 1987, decidiu retirar das representações populares as atribuições na gestão de recursos e nos canteiros de obra, encerrando uma parceria na gestão compartilhada de diversos empreendimentos, principalmente na capital do estado (o mesmo ocorreu também na gestão que sucedeu ao governo de Luiza Erundina, em São Paulo). As relações entre governo estadual e os movimentos entraram em processo de enfrentamento evoluindo para o conflito aberto logo no início da gestão Quéricia. Assim, no ano de 1987, ocorreram graves conflitos com invasões de terras públicas e privadas (cerca de 200 propriedades), desembocando em uma situação bastante crítica para o governo estadual diante das ações de reintegração de posse determinadas por liminares judiciais contra milhares de famílias. As negociações culminaram no cadastramento de vinte e seis mil famílias nas áreas invadidas, na RMSP.

Essa etapa foi marcada pela clara preferência oficial por programas habitacionais baseados na empreitada global e, em menor escala, ainda que significativa, no compartilhamento da gestão dos recursos pelas administrações municipais, evoluindo posteriormente para formas de negociação com as entidades comunitárias a partir do Conselho da Habitação, muito semelhantes aos velhos padrões clientelísticos, - este conselho congregava parte das principais entidades, mas nunca chegou a ter atribuições mais efetivas, limitando-se à simples distribuição/partilha de cotas de moradias entre os movimentos.

Na gestão Fleury, embora muito semelhante aos traços predominantes na política setorial da gestão anterior, foram implementados projetos em mutirão com a União de Movimentos de Moradia e com a Federação Paulista de Mulheres, duas agremiações em campos polares. A autogestão tornou-se uma questão central e foi consolidada nos contratos firmados entre a CDHU e as entidades comunitárias para a edificação de empreendimentos habitacionais. Mas os ganhos foram de pequena escala: alguns projetos que não ultrapassaram 3 mil unidades habitacionais e um desempenho desastroso na gestão dos recursos e nos canteiros de obras.

Foi nas duas gestões do Governo Covas que as entidades comunitárias, nucleadas em torno do PPM, ampliaram e consolidaram sua presença como atores relevantes no processo, ainda que atores subordinados. Nesse período, na RMSP, os movimentos

passaram a controlar uma parcela dos recursos, sob a forma de autogestão, para a construção de moradias. As experiências no controle dos recursos financeiros e no exercício das funções de promoção dos empreendimentos, tornaram as entidades populares muito distantes daquele antigo ideário propalado nos anos 1980. Muitas se transformaram em linha auxiliar do governo, atuando como controle político, inclusive como interlocutores parceiros do governo, nas iniciativas de desmonte de invasões e nas experiências de apossamento de áreas, na Capital e nos municípios da Região RMSP. Inúmeros problemas graves ocorreram com os empreendimentos vinculados ao PPM: excessivo tempo de execução das obras, desacordo entre a evolução física das obras e a liberação efetiva dos recursos, paralisação de obras, aditamentos contratuais abusivos, má gestão no canteiro, manipulação da população mutirante e, finalmente, inúmeras obras paralisadas pelo Ministério Pública e pelo Tribunal de Contas, em função de supostas irregularidades. Mesmo assim, nas metas do Governo Covas apresentadas na Agenda 21, dentre as 150 mil unidades a serem construídas com recursos do governo, cerca de 33% foram previstas para o PPM. Evidentemente, a condição de acesso das entidades populares aos contratos do PPM esteve marcada pelos interesses políticos do Executivo e das lideranças que atuaram como patronas de negociações.

Ao agregar mais esses aspectos à análise, procuro mostrar que os programas habitacionais não se reduzem simplesmente a formas ou estratégias de solução do problema habitacional. Representam a mobilização de interesses muito ativos, que repercutem sobre o processo e os resultados da política habitacional.

Apresento a seguir os componentes dos custos de produção que integram os diferentes programas habitacionais e alguns comparativos de custos médios por programas e tipologias, tal como praticados pela CDHU. A exposição de tais dados justifica-se pela necessidade de agregar mais elementos à nossa linha de argumentação de que a intervenção pública, através do Sistema Estadual de Habitação, tem utilizado diversas formas de atuação, procedimentos e instrumentos para criar as condições de viabilidade da oferta habitacional, nas condições de estruturação e operação próprias da construção civil e que toda a engrenagem articulada condicionou o alcance social da produção do bem-estar na área de habitação.

A utilização da base de dados a seguir não tem como objetivo uma avaliação dos programas, nem uma análise comparativa entre os custos dos programas. Busca-se demonstrar a importância crucial da intervenção pública na coordenação estratégica da produção habitacional. Foram os aportes e as contrapartidas ofertadas pela ação pública que tornaram possível atender a população de baixa renda com uma oferta de valor elevado criando diversos mecanismos para tornar a demanda solvável. E mais ainda: a esfera governamental foi decisiva na viabilização de condições de lucratividade e reprodução do capital imobiliário.

Não fosse a sistemática de aferição de custos de produção utilizada para a comercialização dos empreendimentos, os custos globais considerados na formação de preços resultariam em grande impacto nos valores de financiamento e, conseqüentemente, nas prestações integrais, exigindo o patamar mínimo de 13 salários mínimos de renda familiar, conforme dados da CDHU. O que foi gasto pela esfera pública não foi pouco. Mesmo assim, seu efeito teve alcance limitado, do ponto de vista das oportunidades de incorporação social dos mais excluídos.

Como foi visto no capítulo 2, no item 2.3 relativo à administração da carteira de crédito, há dois elementos que integram as estratégias de produção e de comercialização dos empreendimentos: os custos globais (custos diretos e indiretos) e os custos incidentes na formação dos preços, que orientam o valor de financiamento para a aquisição dos imóveis. Esses elementos estão presentes no desenho dos programas e das parcerias com o conjunto dos agentes envolvidos, inclusive nas formas utilizadas de provisão do estoque patrimonial de terrenos para edificações. Eles determinam as formas de subsídios públicos, aportados pelo governo estadual e pelas prefeituras, e também o bônus, que é, como se viu, um desconto na “prestação cheia”, uma forma de transferência interna de renda.

Os dados constantes das TABELAS 15, 16, 17 e 18, apresentadas mais adiante, neste capítulo, referem-se aos custos diretos de produção, por itens de investimento. Abrangem os desembolsos efetuados pela CDHU por item incidente no preço final de venda das unidades habitacionais, segundo os custos monetários. Os dados foram extraídos de um estudo elaborado pela CDHU, no qual se encontra importante sistematização de dados sobre os custos de produção, com os respectivos itens de investimento e ciclos de

produção<sup>53</sup>. A base de dados abrangeu 104.083 unidades habitacionais de 398 empreendimentos localizados em 323 municípios e refere-se aos programas habitacionais SH3, SH4, CE, Mutirão e Habiteto. Os dados dessas tabelas são elementos ricos para a discussão proposta nesta dissertação, ainda que sua leitura exija algumas cautelas para as quais o próprio relatório alerta: “não pretender apresentar a variação histórica de custos de produção CDHU, já que este enfoque, embora considerado de suma importância, exigiria análises especializadas sobre a formação dos custos, sistemática de cotação nas diferentes datas base, variação dos índices de atualização de contratos, etc (...)”<sup>54</sup>.

Para evitar a dispersão de informações e sua pulverização a partir de uma ampla e diversa base de dados, o que resultaria em dados inconsistentes, a metodologia utilizada no referido estudo procurou construir agregados homogêneos por aspectos físicos, por regiões, por programas, por tipologias e itens de investimento. Assim, ele trabalha com variáveis construídas, como por exemplo, “o recorte por regiões que agregam municípios segundo sua classificação física”, “variação de custos de produção dos empreendimentos em municípios identificados pela declividade predominante de terrenos na região na qual estão inseridos e pelos condicionantes geológicos do solo e condições geotécnicas de implantação de empreendimentos.”<sup>55</sup>

Dentre as diversas variáveis consideradas no estudo, avaliamos como suficiente a utilização das que foram contempladas (ver tabelas de 15 a 18). Convém chamar a atenção para os seguintes aspectos. *O primeiro tem relação com a formação de custos:* 1 – há diferenças entre os custos médios de produção das edificações verticais na RMSP e no Interior e os custos unitários orçados pela CDHU para edificações verticais. Neste caso, a diferença registrada é de 20%; 2 – para as tipologias horizontais, as diferenças encontradas são ainda maiores: aproximadamente 30%. Evidentemente, não é possível uma conclusão cabal sobre as razões de tais diferenças. Diversos fatores podem ter influenciado a formação dos custos, tais como possíveis descontos por ocasião das licitações, “conversão monetária dos contratos com data base anterior ao plano real”, “sistemática de apropriação contábil dos custos de produção sem atualização monetária de medições a partir do plano real”, introdução de modificações nas unidades padrão da CDHU, etc.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> Ver: Custos de Produção dos Empreendimentos Habitacionais, Relatório, CDHU/DPP/SPC/GPE, vol. I, 1999.

<sup>54</sup> *ib.*

<sup>55</sup> *ib.*

<sup>56</sup> *ib.*

*O segundo ponto tem relação com o peso dos custos de terrenos sobre os custos finais de produção. Observou-se que na RMSP, entre os programas analisados, com empreendimentos de tipologia vertical foram encontradas as seguintes variações: “uma pequena variação entre EG e Mutirão situando-se no patamar de R\$ 4 mil por u.h. e a participação relativa nos custos totais varia de 17% a 22% aproximadamente.” No caso da modalidade CE, “os preços médios unitários de terrenos são bem inferiores, aproximadamente R\$ 2,7 mil por unidade, representando por volta de 11% dos custos totais.” Essa diferença é atribuída à diferença nas formas de aquisição dos terrenos – desapropriações nos casos dos programas SH3, SH4 e PPM e compra direta, no caso do CE (registre-se a diferença mesmo considerando que há fortes indícios de que os terrenos adquiridos pelo CE são supostamente superfaturados). Os dados mostram que a compra direta de terrenos pela iniciativa privada, por exemplo no programa CE/EI, alcançou resultado mais satisfatório do que as desapropriações realizadas pelo governo, em localidades da Região Metropolitana de São Paulo.*

Entretanto, há outras observações registradas em relatórios da CDHU que indicam que o CE/EI “mostrou-se desvantajoso quando implantado em cidade do interior, pelo fato de incluir o custo do terreno, normalmente doado pelas municipalidades”, acarretando incidência sobre os valores de financiamento ao comprador<sup>57</sup>. Apesar da considerável elevação dos preços da moradia, no Interior, houve atuação no sentido de generalizá-los, após 1995. Acredito que dentre outras determinações, prevaleceram nas opções, os interesses de grandes empresas privadas, geralmente empresas que desfrutam de considerável capital político e penetração na máquina governamental. Como foi observado, esse programa restringiu a esfera pública exclusivamente ao papel de agente financeiro.

*O terceiro ponto relaciona-se com o item de investimento em infra-estrutura. Embora estes custos tenham sido atribuídos às prefeituras, de acordo com a modelagem dos programas tanto no Interior quanto no Litoral, a sistematização dos dados mostra que a CDHU “investiu recursos neste item de investimento para um grande número de empreendimentos (...) cujos custos unitários variam de aproximadamente R\$ 200 até*

---

<sup>57</sup> Ver: Plano Plurianual 1999-2002 – Diretrizes, CDHU, outubro de 1998.

R\$ 3,8 mil por u. h., dependendo do programa, região e tipologia<sup>58</sup>. Isto ocorreu em 98% dos empreendimentos do programa SH3, em 50% do programa SH4; em 27% dos empreendimentos do programa Habiteto. Portanto, na sistemática adotada, estes itens deixaram de ser tratados como custos indiretos e passaram a custos diretos, incidentes na formação de preços. Confirma-se, pois, que a estadualização da política habitacional tem envolvido limitadas contrapartidas municipais, inclusive das concessionárias públicas estaduais, já que os encargos envolvidos nos itens apurados foram, de fato, assumidos pelo investimento setorial estadual.

Interessa chamar a atenção para um fenômeno oculto na questão das diferenças identificadas entre os custos unitários orçados e o custo médio unitário de produção. A questão tem duplo aspecto, tanto em relação aos custos, quanto em relação aos lucros: trata-se do procedimento utilizado na determinação dos custos para definição da contratação das obras. Tal procedimento fornece os indicativos nas licitações. O procedimento utilizado diz respeito a questões técnicas que terminam por impor a apropriação do custo unitário por parte da contratante, por ocasião da contratação das obras, podendo haver ofertas de descontos pelas concorrentes. É importante ressaltar que este procedimento resulta em benefício para a empreiteira, porque as obras são contratadas por preço unitário e o ganho de escala fica retido com a empreiteira vencedora que executará a obra. Por isto estas podem oferecer descontos na concorrência. Aliás, é importante registrar que os descontos ofertados pelas empresas nas licitações, de acordo com relatório da CDHU, são possivelmente viabilizados pela terceirização de serviços efetuados pelas empreiteiras e pelo não-cumprimento da legislação social. Nestes casos, a CDHU, “como contratante, é co-responsável com relação ao não-cumprimento dos recolhimentos previstos na legislação, e nos casos de débito referente ao ISS, FGTS, PIS, Cofins e INSS, sendo responsabilizada pelos custos envolvidos, como já vem ocorrendo, pressionando os custos finais dos empreendimentos<sup>59</sup>. A isto deve se adicionar outro efeito extremamente vantajoso: o Benefício e Despesas Indiretas (BDI). Aos custos unitários orçados e aos ganhos de escala somam-se o BDI, representando o lucro e as despesas indiretas da empreiteira. O BDI praticado durante longo tempo alcançou 40%, chegando nos anos 1990 a ficar

---

<sup>58</sup> *Ib.*

<sup>59</sup> Ver relatório do grupo de trabalho instituído por ato da presidência da CDHU: GT-AP 924/01, CDHU, agosto de 2001.

próximo de 32%; mais recentemente caiu ainda mais, para cerca de 22%. O que demonstra que havia muita “gordura para queimar”.

O impacto das diferentes formas de aquisição dos terrenos – desapropriações e compra direta - pode ser evidenciado na TABELA 18, que discrimina os itens de investimento.

O estudo mostra ainda que, de uma maneira geral, os custos identificados na maior parte dos empreendimentos com utilização de mutirão atingiram resultados muito próximos aos do SH4, realizado pela empreitada global; portanto, a introdução da mão-de-obra não paga dos próprios beneficiários e a adoção da autogestão parece ter obtido limitado efeito na redução dos preços finais.

No caso do Habiteto, a unidade (casa térrea) foi construída por um custo bastante inferior à média dos custos apurados nos demais programas habitacionais implementados no interior do estado. Tal apropriação de custos foi possível graças ao terreno, à infra-estrutura (o que se aplica a cerca de 75% dos empreendimentos dessa modalidade) e à gestão do canteiro, que entraram como contrapartida municipal não-onerosa, itens que não foram apropriados na sistemática de custos adotadas e não integram os valores contratuais de financiamento. Graças também à incorporação da mão-de-obra mutirante foi possível viabilizar custos finais reduzidos, que, evidentemente, também não foram transferidos para o financiamento. O estudo não considerou em separado os empreendimentos com utilização de pré-moldados, componente que apresentou significativo impacto sobre os custos de edificação. A ausência desta valiosa informação, entretanto, não invalida as observações registradas, porque, de toda forma, os preços médios do programa estão muito abaixo dos praticados nos demais.

Já o PPM, com foi dito, apresentou valores de custos médios de edificação relativamente elevados, se comparados aos empreendimentos realizados através de EI/CE, inclusive porque no mutirão não há apropriação de custo da mão-de-obra na edificação e o CE inclui todos os custos globais, sendo empreendimento do tipo empreitada integral completa. Mesmo não havendo um estudo específico sobre os empreendimentos do PPM que utilizaram inovação tecnológica, informações qualitativas da área técnica da CDHU indicam que o “gaiolão” (componente

industrializado para edificações verticais) representou importante impacto sobre os custos. Esta alternativa tecnológica, teoricamente permitiria maior agilidade ao processo construtivo apoiado na incorporação de mão-de-obra mutirante, o que poderia representar uma vantagem, mas dificuldades diversas resultaram em tempo de construção excessivamente prolongado, devido aos problemas ocorridos na gestão das obras e no processo construtivo adotado. Seu ciclo médio de produção verificou-se extremamente elevado, como se verá abaixo. Assim, tanto no Mutirão, quanto no Habiteto, foi o sistema construtivo adotado que viabilizou a utilização daqueles componentes tecnológicos – não fosse a incorporação do trabalho não pago seu impacto sobre o custo seria inabsorvível. Exceto o Programa Municipal de Habitação, implementado na gestão Montoro, foi muito significativo o número de empreendimentos baseado em mutirão que implicaram na contratação parcial ou total de empreiteiras para a execução das obras, como nos casos de processo construtivo misto com a introdução de componentes pré-moldados.

Há informações complementares valiosas, possibilitando importantes indicadores do desempenho dos programas implementados. Trata-se da *comparação entre os ciclos médios de produção, conforme modalidade/programa: o que requer mais tempo é o PPM, cerca de 42 meses; o Habiteto consome um ciclo médio de cerca de 35 meses, enquanto os de EG e IE/CE demandam algo em torno de 39 e 38 meses respectivamente*<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Relatório da Gestão e Sugestões para o Programa 1999 – 2002, CDHU, julho/1999.

**TABELA 15: CUSTOS UNITÁRIOS MÉDIOS POR PROGRAMAS, REGIÕES AGREGADAS E TIPOLOGIAS**

Excluídos Empreendimentos com Tipologias Mistas

PROGRAMAS	TIPOLOGIAS	REGIÕES AGREGADAS (*)								
		Interior			Litoral			RMSP		
		NºUH	Empr	Custo médio	Nº UH	Empr	Custo médio	Nº UH	Empr	Custo médio
SH3	Horizontal	5.701	23	9.132,90	206	2	15.694,63			
	Sobrado/sobr ep	388	1	17.000,25						
	Vertical	400	2	16.713,67				4.168	10	23.814,70
SH4	Horizontal	12.660	130	9.804,23						
	Sobrado/sobr ep	141	2	17.640,51						
	Vertical	2.424	8	18.245,60	856	2	21.058,94	5.556	16	20.313,19
CE	Horizontal	1 0.781	38	13.257,47						
	Vertical	4.944	13	19.270,69				14.464	26	23.866,52
MUTIRÃO	Horizontal	14	1	7.559,13						
	Sobrado/sobr ep							1.251	5	14.255,52
	Vertical							10.208	64	20.318,11
HABITETO	Horizontal	9.773	81	4.611,15	56	1	4.583,55			
	Vertical	200	2	11.518,63						

Fonte: Custos de Produção. Empreendimentos Habitacionais, Relatório, CDHU/DPP/SPC/GPE, vol 1, 1999.

(\*) INTERIOR: Regiões C1, C2 e C3.2 - LITORAL: Região C4 - RMSP: Região Geomorfológica C3.1

**TABELA 16: MÉDIA SUPERIOR DOS CUSTOS UNITÁRIOS POR PROGRAMAS, REGIÕES AGREGADAS E TIPOLOGIAS**

**(CUSTOS UNITÁRIOS MÉDIOS DE 10% DOS EMPREENDIMENTOS MAIS CAROS)**

Excluídos Empreendimentos com Tipologias Mistas

PROGRAMAS	TIPOLOGIAS	REGIÕES AGREGADAS (*)								
		Interior			Litoral			RMSP		
		NºUH	Empr	Custo médio	Nº UH	Empr	Custo médio	Nº UH	Empr	Custo médio
SH3	Horizontal	987	3	10.339,19	97	1	15.977,38			
	Sobrado/so brep									
	Vertical	224	1	20.173,76				520	1	29.952,52
SH4	Horizontal	726	13	13.567,35						
	Sobrado/so brep	40	1	18.548,64						
	Vertical	448	3	21.809,38	256	1	26.790,43	688	2	27.174,76
CE	Horizontal	1.155	4	14.918,24						
	Vertical	924	2	23.106,65				1.022	3	30.505,05
MUTIRÃO	Horizontal									
	Sobrado/so brep							33	1	15.102,54
	Vertical							1.600	5	28.165,52
HABITETO	Horizontal	615	7	5.809,15						
	Vertical	120	1	11.616,78						

Fonte: Custos de Produção. Empreendimentos Habitacionais, Relatório, CDHU/DPP/SPC/GPE, vol 1, 1999.

(\*) INTERIOR: Regiões C1, C2 e C3.2 - LITORAL: Região C4 - RMSP: Região Geomorfológica C3.1

**TABELA 17: MÉDIA INFERIOR DOS CUSTOS UNITÁRIOS POR PROGRAMAS, REGIÕES AGREGADAS E TIPOLOGIAS**

**(CUSTOS UNITÁRIOS MÉDIOS DE 10% DOS EMPREENDIMENTOS MAIS BARATOS)**

Excluídos Empreendimentos com Tipologias Mistas

		REGIÕES AGREGADAS (*)								
		Interior			Litoral			RMSP		
PROGRAMAS	TIPOLOGIAS	NºUH	Empr	Custo médio	Nº UH	Empr	Custo médio	Nº UH	Empr	Custo médio
SH3	Horizontal	1.925	3	7.485,32	109	1	15.443,00			
	Sobrado/sobre p									
	Vertical	176	1	14.344,43				320	1	14.193,42
SH4	Horizontal	13	698	6.767,12						
	Sobrado/sobre p	101	1	12.938,58						
	Vertical	192	3	12.203,63	504	1	19.001,10	400	2	13.706,26
CE	Horizontal	1.243	4	14.190,96						
	Vertical	544	2	15.882,70				1.400	3	18.862,44
MUTIRÃO	Horizontal									
	Sobrado/sobre p							475	1	12.127,10
	Vertical							920	5	13.467,10
HABITETO	Horizontal	2.579	8	3.314,65						
	Vertical	80	1	11.420,47						

Fonte: Custos de Produção. Empreendimentos Habitacionais, Relatório, CDHU/DPP/SPC/GPE, vol 1, 1999.

(\*) INTERIOR: Regiões C1, C2 e C3.2 - LITORAL: Região C4 - RMSP: Região Geomorfológica C3.1

**TABELA 18: CUSTOS UNITÁRIOS MÉDIOS POR PROGRAMAS, POR REGIÕES AGREGADAS, POR TIPOLOGIAS E ITENS DE INVESTIMENTO**  
**Excluídos Empreendimentos com Tipologias Mistas e com Saldos de Contratos superiores a 15%**

PROGRAMAS	REGIÕES AGREG.	TIPOS	Nº de Empr	Nº de UHs	M²	TERRENO		PROJETO		TERRAPLENAGEM		INFRA-ESTRUTURA		EDIFICAÇÃO		OUTROS CUSTOS		CUSTO TOTAL		Custo por
						Custo (reais)	%	Custo (reais)	%	Custo (reais)	%	Custo (reais)	%	Custo (reais)	%	Custo (reais)	%	Custo (reais)	%	
PROGRAMA SH3	Interior	Horizontal	23	7.093	35,16	—	—	44,30	0,49	806,40	8,90	741,38	8,18	7.473,18	82,44	—	—	9.065,27	100,00	25
		Sobrado	1	388	43,75	—	—	70,61	0,42	756,04	4,45	—	—	15.930,18	93,71	243,42	1,43	17.000,25	100,00	38
		Vertical	6	3.632	47,74	203,95	1,20	13,68	0,08	415,08	2,45	996,76	5,88	15.326,96	90,39	—	—	16.956,43	100,00	35
	Litoral	Horizontal	2	206	35,72	—	—	—	—	2.611,55	16,64	3.859,26	24,59	9.223,82	58,77	—	—	15.694,63	100,00	43
	RMSP	Vertical	10	4.168	47,83	4.055,08	17,27	40,21	0,17	1.773,41	7,55	2.488,98	10,60	15.126,26	64,41	—	—	23.483,94	100,00	49
PROGRAMA SH4	Interior	Horizontal	125	12.437	43,04	224,27	2,18	165,56	1,61	896,36	8,70	517,59	5,02	8.062,22	78,26	435,37	4,23	10.301,37	100,00	23
		Sobrado	1	101	40,52	—	—	—	—	147,28	1,14	—	—	12.791,31	98,86	—	—	12.938,58	100,00	31
		Vertical	23	6.348	43,78	279,89	1,99	24,29	0,17	471,43	3,35	380,68	2,70	12.853,67	91,30	68,91	0,49	14.078,87	100,00	32
	Litoral	Horizontal	1	85	44,08	—	—	—	—	201,80	1,89	3.197,73	29,98	7.268,02	68,13	—	—	10.667,55	100,00	24
	RMSP	Vertical	3	1.112	46,58	—	—	52,54	0,24	1.201,40	5,46	1.616,76	7,35	18.741,48	85,16	396,00	1,80	22.008,19	100,00	47
		Vertical	8	417	46,58	4.318,39	19,38	30,29	0,14	832,30	3,74	2.595,40	11,65	14.341,67	64,37	161,26	0,72	22.279,31	100,00	47
PROGRAMA CE	Interior	Horizontal	32	8.712	37,65	493,89	3,86	113,84	0,89	562,18	4,40	1.298,38	10,15	10.247,41	80,14	71,15	0,56	12.786,84	100,00	33
		Vertical	11	4.652	50,96	572,02	2,98	146,71	0,76	936,71	4,88	454,00	2,36	17.101,19	89,02	—	—	19.210,63	100,00	37
	RMSP	Vertical	15	8.472	52,30	2.721,00	11,20	138,48	0,57	487,74	2,01	684,33	2,82	20.216,74	83,22	43,47	0,18	24.291,76	100,00	46
PROGRAMA MUTIRÃO	Interior	Horizontal	1	14	33,47	—	—	—	—	—	—	490,25	6,49	7.068,88	93,51	—	—	7.559,13	100,00	22
		RMSP	Sobrado	5	1.251	36,49	4.171,56	28,13	72,87	0,49	954,79	6,44	1.681,07	11,34	7.948,67	53,60	—	—	14.828,96	100,00
	Vertical	61	10.132	60,62	4.447,18	22,51	54,02	0,27	628,70	3,18	1.266,81	6,41	13.200,63	66,83	156,30	0,79	19.753,64	100,00	32	
PROGRAMA HABITETO	Interior	Horizontal	51	5.409	35,43	155,08	3,58	110,19	2,54	159,94	3,69	284,30	6,56	3.626,49	83,64	—	—	4.336,01	100,00	12
	Litoral	Horizontal	1	56	35,61	—	—	—	—	—	—	—	—	3.659,29	100,00	—	—	3.659,29	100,00	10

(\*) INTERIOR: Regiões C1, C2 e C3.2 - LITORAL: Região C4 - RMSP: Região Geomorfológica C3.1

Fonte: Custos de Produção. Empreendimentos Habitacionais, Relatório, CDHU/DPP/SPC/GPE, vol 1, 1999.

Finalizando a discussão proposta neste capítulo, é irrecusável o desafio de avaliar alguns dos resultados da política habitacional, associados às disfunções relacionadas com os grandes conjuntos habitacionais, que por sua vez repercutem sobre as estratégias de seleção de áreas, as quais têm descartado os vazios urbanos, já dotados de infra-estrutura, de redes de bastecimento, de sistema viário e outros requerimentos da vida urbana, por não comportarem os conjuntos habitacionais de grande porte. A difusão dos grandes conjuntos na periferia tem sido acompanhada de inúmeros efeitos negativos a ele associados (IPT, Coleção Habitar, Habitação e Meio Ambiente, 2001). “Argumentando-se da necessidade de busca de supostas economias de escala nos empreendimentos, os conjuntos estão geralmente situados na periferia urbana, nos quais o custo para o estabelecimento da infra-estrutura necessária, relativamente muito alto, não é contabilizado em seu orçamento. Isso sem levar em conta ainda os custos das reparações ambientais decorrentes da degradação” (ib. p. 19, 20).

Isto tem acarretado implicações nas estratégias adotadas na seleção de áreas, associadas às crescentes dificuldades de estoque de glebas com características adequadas e à crescente escassez de imóveis com preços baixos, acabam também impulsionando processos de valorização dos grandes terrenos desocupados, como os lixões desativados, os terrenos outrora ocupados por indústrias etc.

Importantes indicadores da inadequação da localização de conjuntos habitacionais foram revelados pelas pesquisas realizadas pelo IPT, entre 1996 e 1998, em 50 conjuntos habitacionais da CDHU situados em diversos municípios do estado. “Nesse estudo, constatou-se que, dos 50 conjuntos estudados, apenas 9 situavam-se em áreas com características essencialmente urbanas. Dos restantes, 35 localizavam-se em regiões no limite urbano rural, além de 6 constituindo corpos isolados da formação urbana do município.” (IPT, 2001, p. 21)

“Além da tendência de situação nos limites de áreas rurais, em locais originalmente sem infra-estrutura, notou-se que, em 18 dos 50 conjuntos estudados, havia nas proximidades fatores potencialmente prejudiciais sob o ponto de vista ambiental. Entre esses fatores, destacavam-se minerações, aeroportos, ferrovias, pólos industriais poluentes, áreas rurais sujeitas a freqüentes queimadas, lixões e estações de tratamento de esgotos.” (Ib., p. 21)

Outra consequência da estratégia de implantação de grandes conjuntos habitacionais e de seus desdobramentos sobre a seleção de áreas podem ser apontados nos impactos ambientais e de custos provocados pelas atividades de terraplenagem. De acordo com a mesma pesquisa, “exemplo tradicional de conjunto problemático, neste sentido é o Santa Etelvina (zona leste do Município de São Paulo, nas proximidades do Município de Ferraz de Vasconcelos). Construído pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB/SP, no início da década de 80, a terraplenagem necessária à implantação do projeto ultrapassou 5.000.000 m<sup>3</sup>. Esse conjunto sofreu intensas instabilizações de terreno, tendo em vista a ação das chuvas sobre solo exposto”<sup>61</sup>. “Nos intensos movimentos de terra executados, com a retirada do solo superficial, expuseram-se solos de alteração bastante frágeis com relação à erosão e, além disso, verificou-se até mesmo a construção de aterros sobre vegetação de porte arbóreo, em determinados trechos da gleba, o que tende a ser comprometedor, sob o ponto de vista geotécnico.” (Ib., p. 39)

“Para se ter noção do volume de terra movimentado para a construção do conjunto de Santa Etelvina, o mesmo equivale a cerca de 21% do que foi necessário para a implantação da usina hidrelétrica de Itaipu, uma das maiores hidrelétricas do Planeta. Segundo a Itaipu Binacional (...) a implantação da usina exigiu 23,4 milhões de m<sup>3</sup> de escavação em terra. Considerando que se previa, para o conjunto de Santa Etelvina, a construção de 40.000 unidades habitacionais, verifica-se ainda que se movimentou o equivalente a 125 m<sup>3</sup> de terra por unidade habitacional. Na época de sua consolidação, estimou-se que o custo de cada residência, ante as obras de recuperação que se tomaram necessárias, teria alcançado o valor de mercado equivalente a um apartamento na Avenida Paulista, área nobre de São Paulo.” (Ib., p. 39/40).

Espantosa constatação, a mesma pesquisa verifica ainda que o índice de terraplenagem não tem diminuído. Nos casos estudados de empreendimentos executados recentemente pela CDHU, em que houve informações sobre movimentos de terra (dados pouco disponibilizados pelo agente), foram notadas extensas terraplenagens e, em várias situações, o volume de terra movimentado chegou a ser superior ao realizado em Santa Etelvina, “mesmo em terrenos com declividade média original igual ou superior a 12.” (Ib., p. 41).

Evidentemente, todas estas questões pressionam os custos reais da oferta, repercutem sobre as cidades, mas afetam mais direta e imediatamente a qualidade de vida dos habitantes pobres dessas localidades, expondo-os ainda mais a toda sorte de deseconomias. Causam também impacto sobre os investimentos setoriais, na medida que restringem violentamente seu potencial gerador de mais e melhores ambientes urbanos, de espaços construídos com preços socialmente mais justos. E não é à toa que os custos envolvidos na formação desses espaços terminam mascarados pelas metodologias adotadas, a qual, como foi visto, tornou elíptico uma série de itens que integram o custo global desses empreendimentos. E, evidentemente, aqui não se trata de questionamento aos subsídios que devem viabilizar o acesso dos pobres à moradia urbana, mas à sangria dos recursos públicos para alimentar a voracidade dos agentes econômicos e dos demais atores que são beneficiados neste processo em detrimento de sistemas efetivos de proteção social.

Essa prática institucional, associada aos interesses econômicos que abriga, tem contribuído também para manter escasso o repertório de desenho urbano adotado nos loteamentos populares. As tipologias mais utilizadas, seja a casa térrea (isolada ou geminada) e os prédios com quatro ou cinco pavimentos, quando implantadas em terrenos um pouco mais acidentados, tendem a exigir grandes volumes de terraplenagem. E não é mera casualidade que, dos anos 1970 para cá, a promoção pública imobiliária só tenha trabalhado com essas duas principais tipologias. No caso de prédios, a “lâmina” ou “H”, projeto que foi amplamente difundido no país e largamente reproduzido no Estado de São Paulo pela CDHU no período analisado neste trabalho, há observações que merecem destacado registro elaboradas a partir de pesquisa realizada pela Faculdade de Urbanismo, da Universidade de São Paulo (USP/FAU/Nutau, 1999). A pesquisa aborda o desempenho do projeto, sobre os aspectos construtivo, de conforto térmico e funcionais e foi realizada no conjunto habitacional Jd. São Luiz, em Campo Limpo, na Capital. Dentre diversos problemas técnicos e de desempenho apontados, ressalta-se a falta de espaço da moradia popular – 38 m<sup>2</sup> de área útil construída, 30% a menos do que o mínimo recomendável. Além de expor as famílias a condições estressantes, há sobreposição de tarefas nos cômodos.

---

<sup>61</sup> A fonte dos dados utilizada no trabalho é de pesquisa realizada pelo ITP: Relatório de Visita (Santa Etelvina e Itapevi), 1983.

Foram identificados ainda outros problemas construtivos, funcionais, econômicos e de conforto ambiental como o comprometimento de acústica, ventilação, e insolação<sup>62</sup>.

A permanência ao longo do tempo dos tipos de edificações empregados e sua ampla difusão reafirmam as características homogêneas e padronizadas dos conjuntos habitacionais vinculados aos programas governamentais, independentemente da identificação da demanda, das composições familiares presentes, dos usos e funções requeridos aos espaços internos das moradias, dos aspectos culturais e outras necessidades. Soluções que parecem muito pobres, mas que custaram muito caro para a sociedade e para os adquirentes da oferta habitacional viabilizada pela ação governamental.

A Agenda SP 21 registra que 150 empreendimentos foram autuados pelos órgãos públicos por irregularidades: inserção em áreas de inundação, em áreas de preservação ambiental, etc. Cerca de 300 empreendimentos, para serem regularizados, precisam receber investimentos para a execução de estação de tratamento de esgoto/ instalação de fossa-filtro, por exigência do órgão de aprovação. A maior parte dos conjuntos habitacionais tem sérios problemas que dificultam sua regularização e aprovação. Do total de empreendimentos - cerca de 1.730 conjuntos habitacionais comercializados - há mais de 1.000 sem averbação, ou seja, sem aprovação, habite-se e registro no cartório de imóveis. Sendo assim, enquanto a situação perdurar, seus “promitentes compradores” não podem ter contratos de promessa de compra e venda, ou, quando já quitados os financiamentos, não conseguem obter registros nos contratos. Há inúmeros empreendimentos comercializados, com inserção periférica, distantes da malha urbana, desprovidos de recursos, de abastecimento e de acesso a transportes, situações que perduram muitas vezes por tempo prolongado, penalizando a população residente.

Outras ocorrências também relevantes podem ser adicionadas. Um relatório da CDHU sobre a situação de diversos empreendimentos nas Regiões da Baixada Santista e de Registro afirma o seguinte: “Para ilustrar qual a situação dos empreendimentos nessas duas regiões, citamos aqui os dois empreendimentos de Guarujá, dois conjuntos de

---

<sup>62</sup> Ver: Habitação. Falta espaço na moradia popular, Artigo, in *Jornal da USP*, 17-23/98/1998; ver Pesquisa Avaliação pós-ocupação do Empreendimento São Luiz, Convênio CDHU/FAU/USP, 1999.

prédios de apartamentos (Guarujá D e Guarujá E) que totalizam 800 Uhs, os quais enfrentam os problemas típicos da época de sua comercialização, nos anos de 1992 e 1993, ou seja: - problemas graves de construção nos apartamentos, nos prédios e na implantação físico-urbanística até hoje não resolvidos; - problemas graves de drenagem (inexistência de canaletas coletivas, águas que escoam diretamente no solo que, por sua própria constituição geomorfológica, não apresenta capacidade de absorção, inexistência de guias, sarjetas, ou qualquer tipo de melhoria), ocorrendo que à mínima chuva, o conjunto é alagado, trazendo problemas sérios de circulação de pedestres e de veículos (...); - sistema de esgoto implantado somente recentemente (...)- até então a população vinha convivendo com esgoto extravasando dos canais que circundam os conjuntos (...); indefinição total das ruas e áreas comuns, (...) provocando uma desordem visual e de funcionalidade pela indevida utilização dos espaços dando a impressão de prédios soltos em terreno sem o menor tratamento urbanístico (...)”<sup>63</sup>. Na verdade, os problemas descritos decorrem em larga medida da extrema precariedade das duas regiões na questão do saneamento e de outros itens da infra-estrutura, implicando que, para a implantação daqueles serviços, a CDHU tenha que executar sistema próprio, envolvendo para isso vultosos recursos, “além de decisões em diversas instâncias governamentais do estado e do município (...), solução morosa (...)”<sup>64</sup>.

Iniquidades, ineficiências e grandes custos sociais, ainda que assim seja, os grandes conjuntos habitacionais têm gerado rendas, lucros e benefícios para diversos agente econômicos.

---

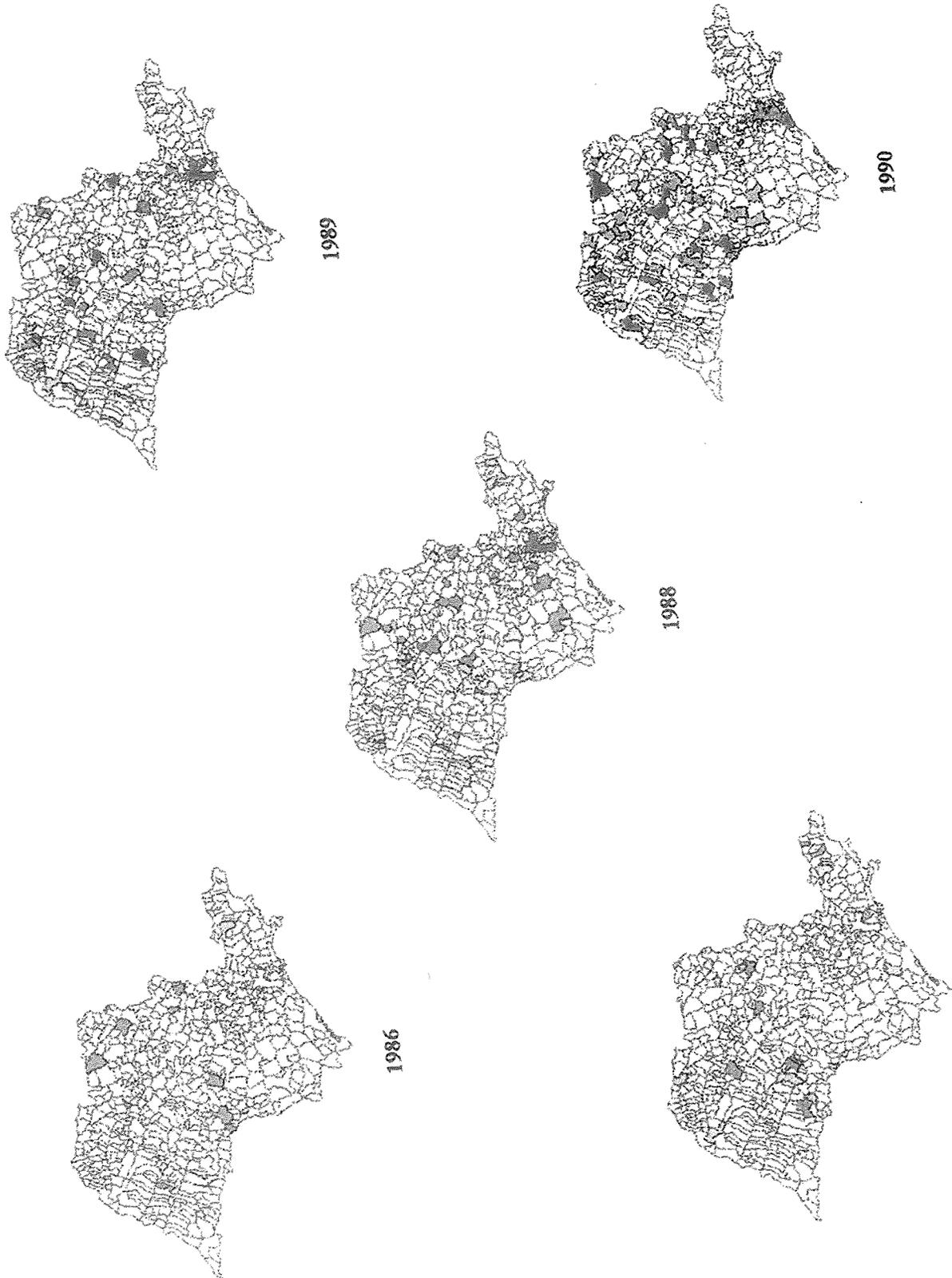
<sup>63</sup> Cf.: Relatório da Situação dos Empreendimentos da Baixada Santista e de Registro”, CDHU, 1997, p. 1 e 2.

<sup>64</sup> Ib.

### **3.3 - A distribuição territorial da oferta habitacional no estado paulista.**

No período que se abre a partir de meados dos anos 1980, registros documentais da CDHU indicam a permanência de forte concentração de produção de moradias e, portanto, de distribuição de investimentos, no interior do território paulista, em municípios de pequeno porte e regiões interioranas. Isto ocorreu entre 1984 e 1986, sob a inspiração de orientações que propugnavam por descentralização, participação e desenvolvimento local. Ocorreu também no período seguinte, sob a influência de orientações que propugnavam por déficit habitacional zero nos pequenos municípios, com a suposta intenção de contribuir para a diminuição do êxodo em direção aos centros urbanos. E prossegue até os tempos presentes, embora as taxas de expansão de empreendimentos no interior do estado, nos últimos três anos, venham se reduzindo e aumentando o crescimento da oferta na capital e na Grande São Paulo. A ênfase na distribuição da produção habitacional no interior do território tem sido um traço permanente no período analisado. Do total de 248 mil moradias produzidas pela CDHU, cerca de 73,94% localizam-se no Interior, dentre estes, cerca de 3% encontram-se na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMS); na RMSP estão 26,06% da oferta comercializada. Este cenário contrasta com as estimativas da CDHU que indicam que 63% do déficit concentra-se na RMS, 10% está na RMBS e 27% nas demais regiões do estado. De fato, a distribuição da oferta, vale dizer também, dos financiamentos e dos benefícios, no âmbito do território paulista, parece que não foi direcionada nem pela dinâmica do processo de interiorização do crescimento econômico, nem pela distribuição demográfica. Ver os mapas de 11 a 17 e os gráficos, de 2 a 5, com a evolução e distribuição da oferta habitacional no Estado de São Paulo, de 1986 a 2000.

**MAPA 11**



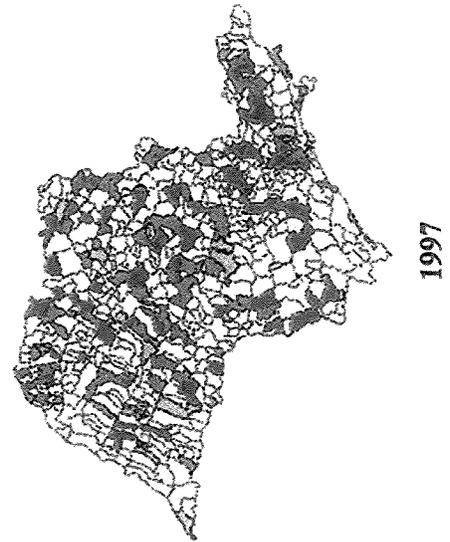
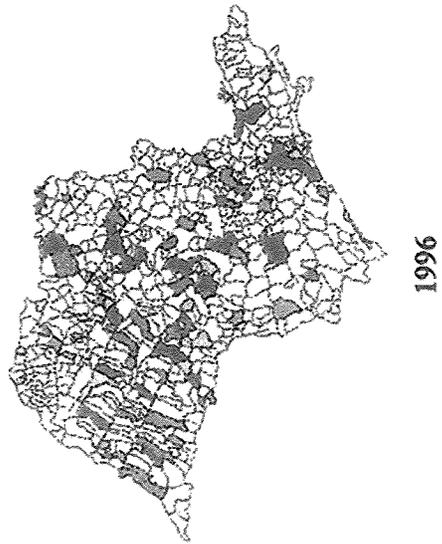
**1987**

Fonte: A oferta habitacional da CNDH: evolução e distribuição. CNDH/IMP/SP/ICBPE 2001

**MAPA 12**

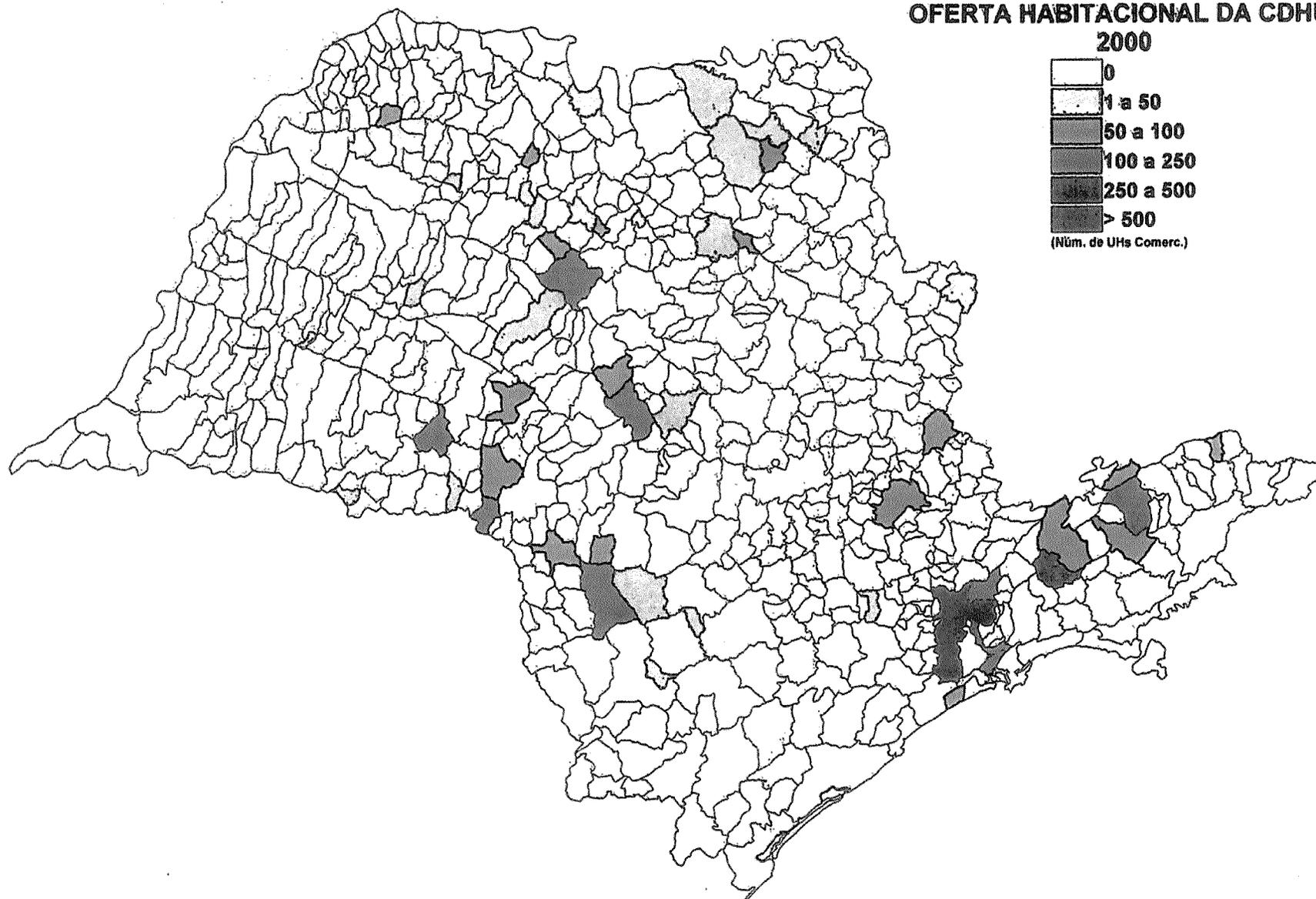


**MAPA 13**



# MAPA 14

## OFERTA HABITACIONAL DA CDHU 2000



Fonte: A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição. CDHU/DPP/SPC/GPE 2001

**MAPA 15**



**1986-87**



**1986**



**1986-89**



**1986-88**

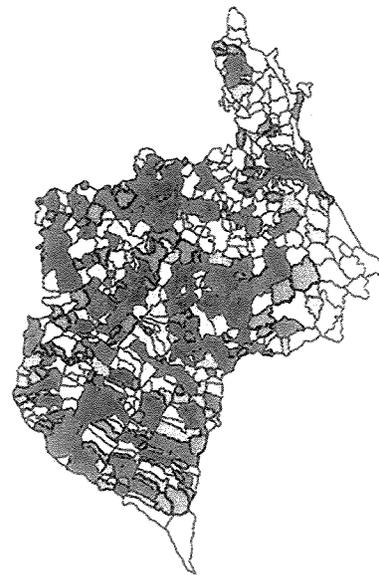
**MAPA 16**



**1986-90**



**1986-91**

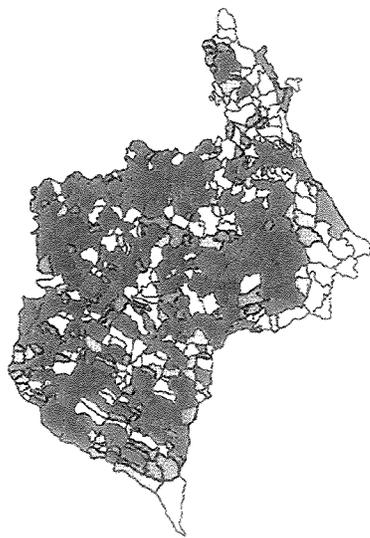


**1986-92**

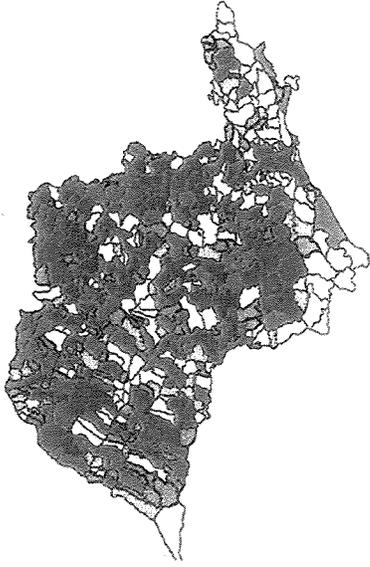


**1986-93**

**MAPA 17**



1986-94



1986-95



1986-1996



1986-1997

## MAPA 18

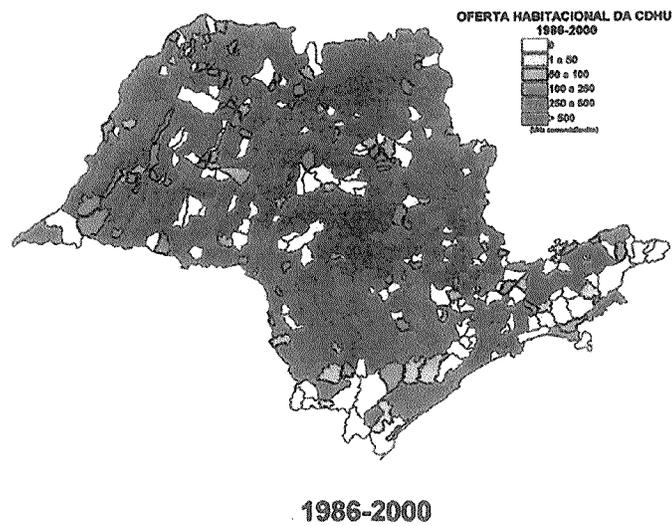
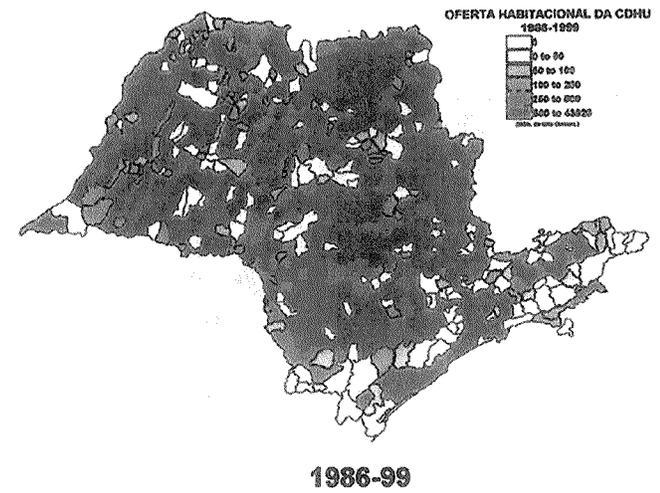
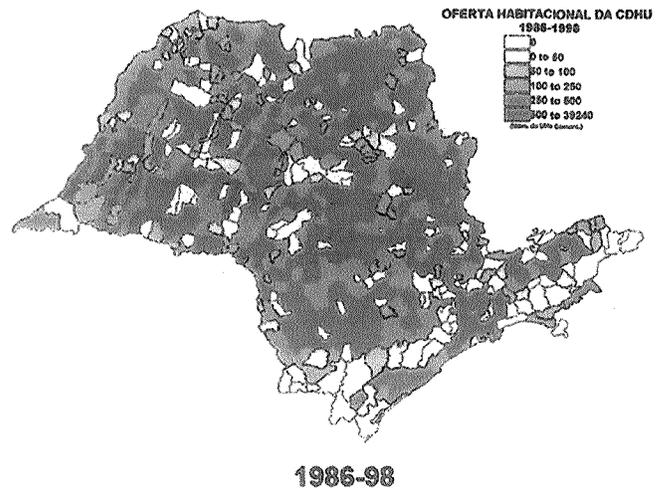
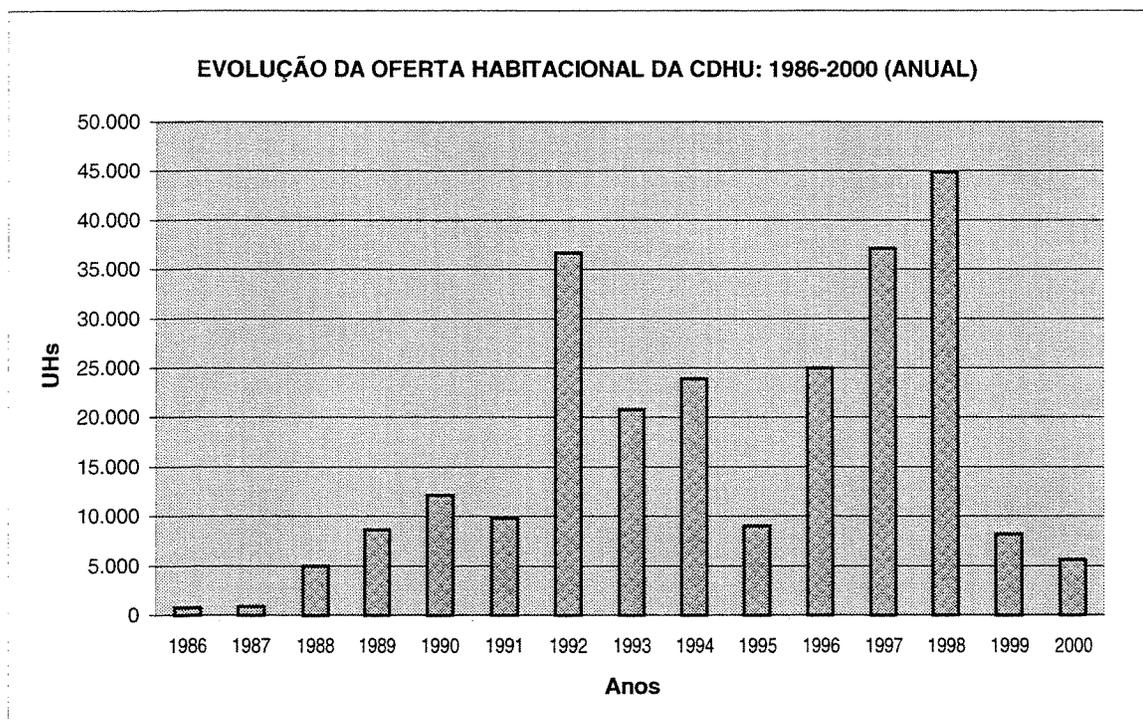
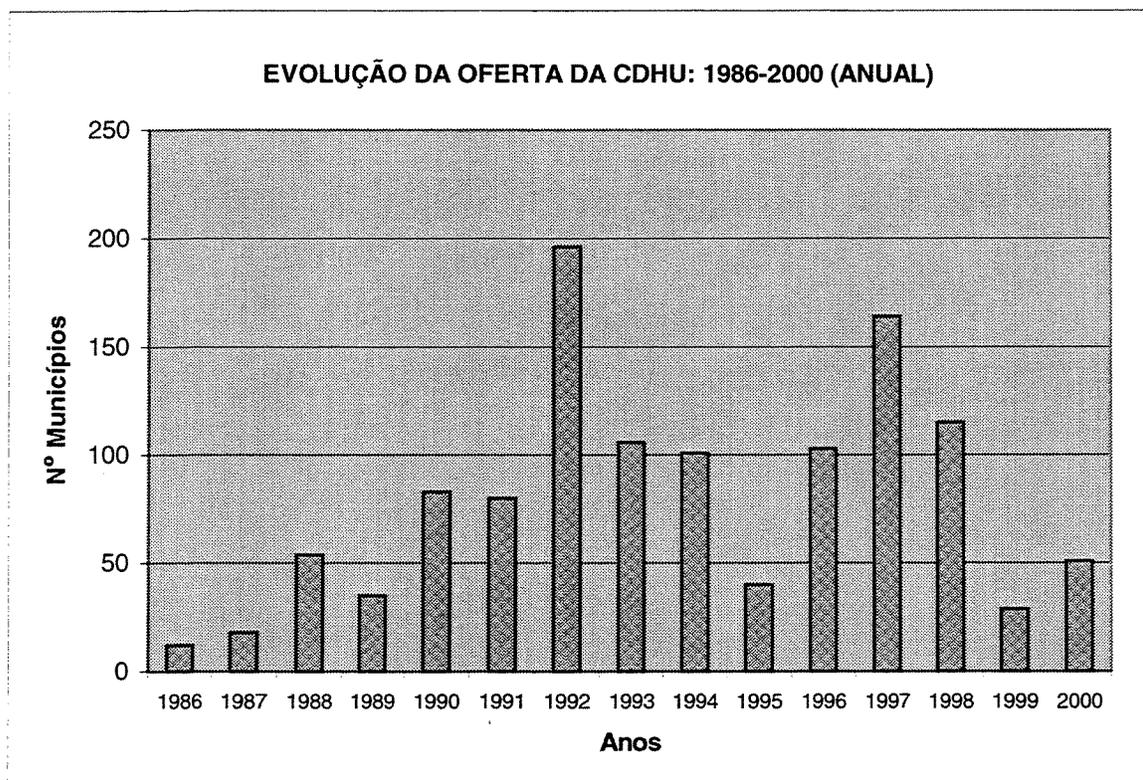


GRAFICO 2



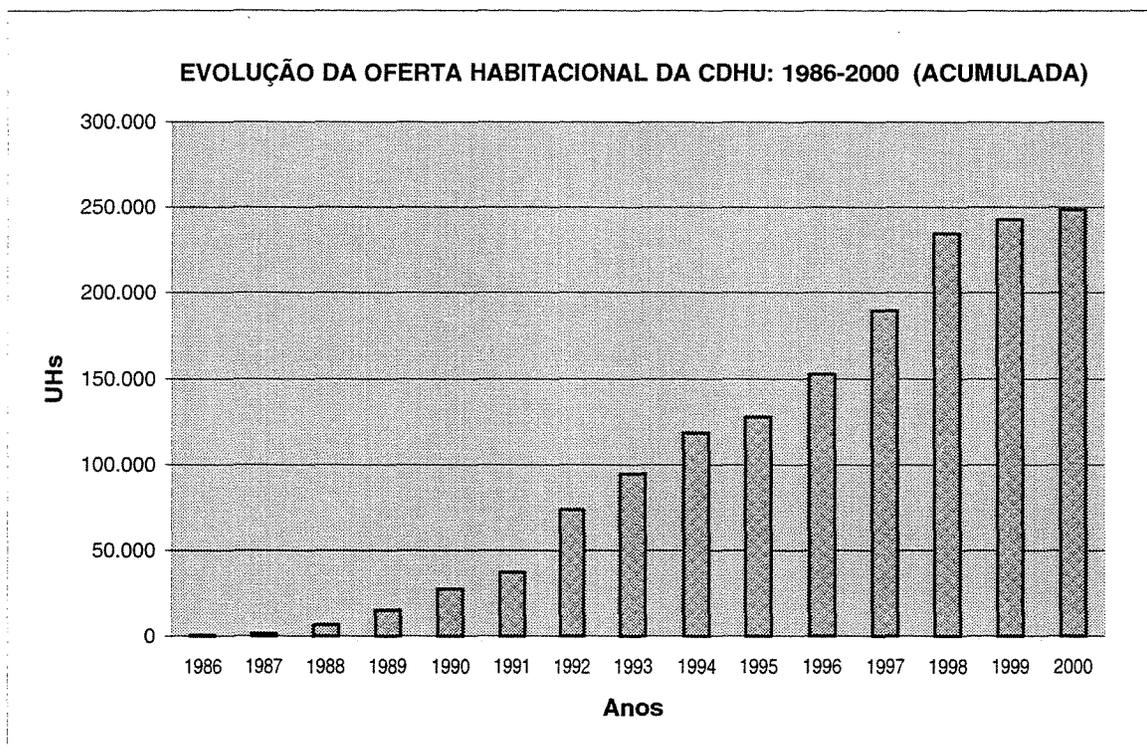
Fonte: CDHU/DPP. A oferta habitacional. Evolução e distribuição, 2001.

GRÁFICO 3



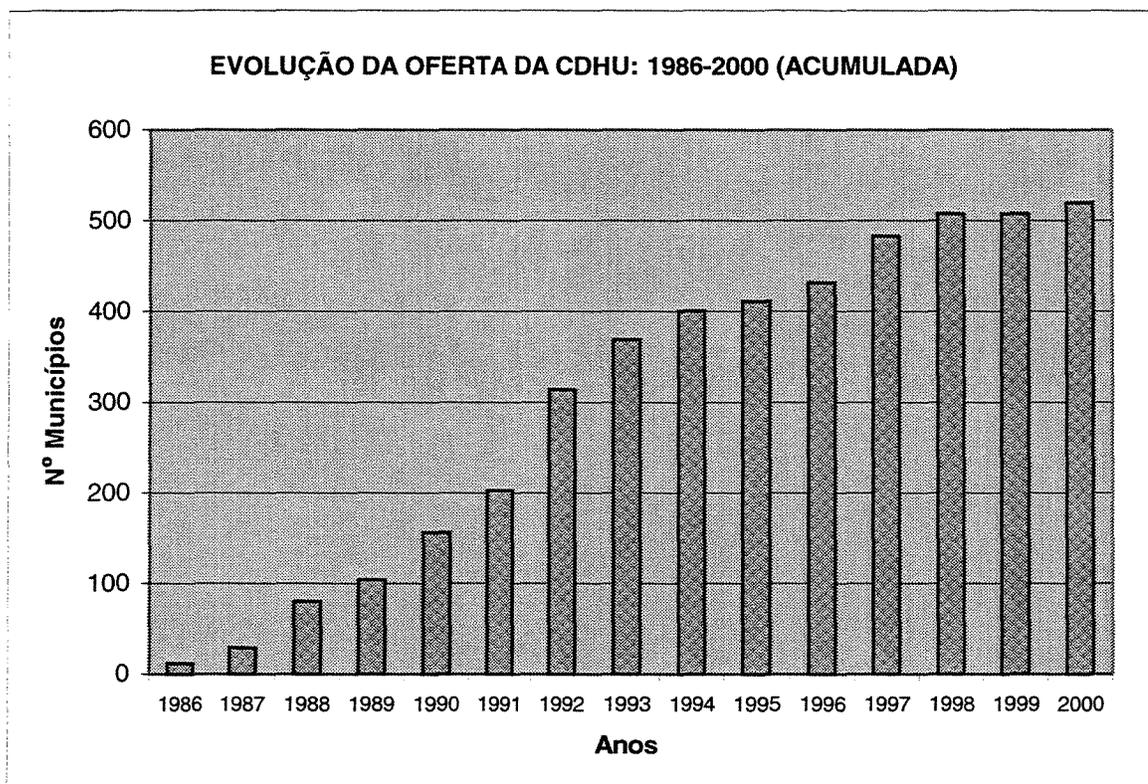
Fonte: CDHU/DPP. A oferta habitacional. Evolução e distribuição, 2001.

GRÁFICO 4



Fonte: CDHU/DPP. A oferta habitacional. Evolução e distribuição, 2001.

GRÁFICO 5



Fonte: CDHU/DPP. A oferta habitacional. Evolução e distribuição, 2001.

Esse movimento de interiorização poder ser resultante de vários fatores: os benefícios produzidos pelos efeitos anticíclicos gerados pela produção habitacional, distribuídos como elemento de dinamização nas pequenas localidades; a ativação das máquinas políticas e eleitorais através da distribuição para os executivos municipais dos benefícios produzidos pela realização de negócios, pelo estímulo ao emprego local, com mão-de-obra muito barata e, ainda, as repercussões que os benefícios reais e potenciais podem gerar sobre as expectativas da compra da casa própria em parte da população, o que também pode se constituir objeto de ação política por parte de vereadores e lideranças locais vinculados às máquinas partidárias e governamentais. Os elementos apontados podem fornecer uma possibilidade de esclarecimento sobre o direcionamento da produção habitacional para os pequenos e micromunicípios, mas é necessário também considerar a existência dos interesses representados pelos proprietários fundiários e sua influência nas administrações municipais, mesmo naquelas pequenas localidades. Os relatos de profissionais do setor habitacional confirmam essa possibilidade. É necessário, entretanto, dizer que as interpretações mais correntes a respeito da forte concentração da oferta no Interior e em pequenos municípios é atribuída a supostos preços da terra, mais baixos do que em municípios de maior porte, como resultado da baixa pressão demográfica. A ausência de uma base de dados a este respeito impede uma discussão mais fundamentada. Mas a experiência de técnicos no trato desta questão permite supor que, de fato, as prefeituras dos pequenos municípios têm pago nas desapropriações ou nas aquisições de terras preços muito acima dos valores de mercado atribuídos a esses terrenos nos mercados locais.

Em relatório da CDHU<sup>65</sup> são encontrados importantes registros sobre o comportamento da oferta habitacional entre 1986 e 2000:

- intenso crescimento da oferta habitacional dentro do novo perfil institucional da política habitacional, especialmente a partir de 1992, após os efeitos dos investimentos do ICMS-Habitação;
- ampliação progressiva da cobertura sobre o território;
- distribuição da oferta “desproporcionalmente maior em relação à demanda nos municípios menos populosos e demograficamente estagnados do Oeste paulista” (CDHU, 1997, p. 10);

---

<sup>65</sup> Ver A oferta habitacional da CDHU. Evolução e distribuição, CDHU/DPP/SPC/GPE, editado nos anos de 1997, 1998, 1999 e 2000.

- distribuição da oferta em desacordo com a concentração populacional e as taxas de crescimento da população;
- “reduzido atendimento da demanda social nos municípios mais populosos da metade Leste do estado” (*ib.*, p. 10)<sup>66</sup>;
- participação do município de São Paulo abaixo de seu peso demográfico no estado;
- participação na oferta dos demais municípios da RMSP muito inferior ao seu peso demográfico no estado.

A evolução da oferta e sua expansão territorial, para o período 1986 e 2000, teve a seguinte trajetória:

- entre 1986 e 1987, incipiente oferta de unidades e pequena cobertura de municípios – são as primeiras experiências dentro do novo formato autônomo;
- no ano de 1988, a oferta foi cinco vezes maior, expandindo-se de forma extensiva sobre o território;
- no ano de 1989, o volume de unidades comercializadas dobrou em relação ao ano anterior e diminuiu o número de municípios atendidos; aumentou a cobertura sobre novos municípios, antes sem atendimento; a oferta desse ano caracterizou-se como intensiva, apresentando aumento médio do número de unidades residenciais por município, passando de 91,93, em 1988, para 247,57 em 1989;
- em 1990 a oferta voltou a ser extensiva; o número de unidades residenciais comercializadas aumentou quase 50%; o número de unidades por município diminuiu para 146,65;
- em 1991 ocorreu a primeira contração global da oferta da CDHU. Houve redução do número absoluto de municípios atendidos e de unidades ofertadas: 80 municípios atendidos (49% dos quais atendidos pela primeira vez) e 9.793 unidades residenciais produzidas. O total acumulado de municípios atendidos elevou-se para 442;
- o ano de 1992 representou um salto qualitativo do volume anual de unidades residenciais ofertadas e de municípios atendidos (198 municípios e 363.706 unidades comercializadas). Os resultados apontados decorrem do excepcional desempenho possibilitado pelo adicional do ICMS ocorrido dois anos antes. A distribuição da oferta teve caráter intensivo e extensivo;

---

<sup>66</sup> A distribuição populacional é considerada no estudo como distribuição da demanda social por habitação, ou seja, na ausência de diagnóstico habitacional toma-se a variável demográfica como indicador de demanda social por moradia.

- no ano de 1995 observou-se uma queda na evolução registrada na década. Sob o argumento da necessidade de revisão das decisões de investimento e dos compromissos contratuais assumidos pela gestão anterior, o governo recém-empossado paralisou um grande número de obras, renegociando contratos e refazendo a programação financeira<sup>67</sup>. Como decorrência, houve queda significativa da oferta, retornando ao patamar aproximado de 1989, tanto na quantidade de municípios atendidos, quanto de unidades comercializadas;
- em 1996 houve uma rápida recuperação no ritmo histórico de evolução quanto à escala da oferta habitacional, registrada a partir de 1991 (foram 19.922 unidades comercializadas em 103 municípios); até esse ano, os pequenos e micromunicípios receberam 30% da oferta do período 1986/1998 – essas localidades concentram cerca de 9,3% das famílias do estado. Os grandes e macromunicípios receberam 34% da oferta – enquanto concentram 70% das famílias do estado. Quase 10% dos 442 municípios atendidos até 1996 foram beneficiados com uma oferta que representou um atendimento de 15% das famílias residentes;
- a recuperação histórica prosseguiu nos anos de 1997 e 1998;
- no ano de 1999 houve reversão drástica na evolução da escala da oferta. A tendência que vinha se registrando entrou em descenso;
- no ano de 2000 confirmou-se a tendência manifesta no ano anterior: a reversão da escalada da oferta prosseguiu, parecendo dar mostra da perda de propulsão da política habitacional do Governo de São Paulo. Entretanto, desde 1999 e em 2000, observou-se aumento de investimentos em municípios de maior porte. Dados os volumes reduzidos de oferta comercializada nesses dois anos, a tendência já registrada se manteve: de 1986 a 2000, “os municípios de menor porte (pequenos e micros), com pouco mais de 9% da população, têm recebido quase 42% da oferta habitacional acumulada<sup>68</sup>. De outro lado, os maiores (macros e grandes), com mais de 70% da população do estado, foram contemplados com apenas 46% da oferta” (CDHU, 2001, p. 4)<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> Foram paralisadas as obras com até 20% de evolução, atingindo grande número de empreendimentos em construção. Esta situação atingiu seriamente a saúde financeira de empreiteiras, provocou desemprego na construção civil e descontentamento entre prefeitos.

<sup>68</sup> “Municípios como Salesópolis, Lucianópolis, Bocaina, Oscar Bressane, Rifaina e Valentim Gentil, com uma população residente variando entre 2.354 e 7.254 habitantes, receberam entre 164 e 657 unidades, o que representou um atendimento de 21,04% a 35,48% do total das famílias desses municípios”. Cf. A oferta habitacional da CDHU, evolução e distribuição, CDHU, 1997.

<sup>69</sup> A oferta habitacional da CDHU, evolução e distribuição, CDHU, 2001.

É importante dizer que, apesar dos 13 anos de intervenção governamental continuada, não houve nenhum esforço para produzir uma base de dados capaz de identificar e orientar as ações que, em tese, aquela política habitacional pretendia modificar.

Assim, os dados relativos à distribuição territorial da oferta no conjunto do estado, de 1986 até 2000, permitem concluir que a política adotada caminhou na direção contrária. Possivelmente o peso das máquinas partidárias e eleitorais, movidas pela fragmentação das políticas públicas e das áreas de proteção social, tenha sido alavanca fundamental da engrenagem em cuja existência se sustentou aquela orientação.

#### **3.4 – A demanda social contemplada pela promoção pública no Estado de São Paulo. Quem são os sujeitos do crédito hipotecário ofertado pela intervenção pública.**

Como já foi anteriormente comentado, o perfil da demanda habitacional foi estabelecido fundamentalmente a partir de um corte de renda familiar, não sendo necessária a comprovação efetiva dos requisitos formais complementares, bastando as declarações dos interessados por ocasião do processo de habilitação, já na fase de comercialização. Os critérios para a inscrição dos interessados são os seguintes: existência de estrutura familiar; idade do chefe da família, entre 18 e 55 anos, sendo motivo de exclusão idade superior, a não ser que o chefe de família tenha rendimentos suficientes para arcar com prazos de financiamento do imóvel menores do que 25 anos, o que significa arcar com uma prestação muito superior à integral, alternativa completamente inviável; família com membros residentes, ou com vínculo de trabalho, no municípios onde serão atendidos, há três anos pelo menos. Esse critérios formais são exigidos para o atendimento da “demanda aberta” nos programas da CDHU, contingente amplamente majoritário, com mais de 90% do saldo de financiamento. Entretanto, na prática, são consideradas suficientes as declarações do candidato, potencial titular do contrato, dos membros das famílias interessadas, de empregadores (caso haja) ou de terceiros – a prova de meios não se constituiu um critério, de fato, para a concessão de financiamento para compra de imóvel. Não consta nenhum dado a respeito da situação de habitação do

interessado, desde 1995. Anteriormente, de 1987 a 1994, eram colhidas informações sobre as condições de moradia, fornecidas pelos próprios interessados.

Nas modalidades de atendimento previstas para “grupos-alvo fechados”, situações em que há compromissos de atendimento em função de remoções, de reassentamento devido a obras públicas, urbanização de áreas, etc., as características de algumas famílias do grupo fogem aos critérios gerais. Para essas situações foi instituída a concessão onerosa de uso, a locação especial. Entretanto, como já foi apontado, foram poucos os casos com este tipo de atendimento. A grande maioria dos identificados nestas situações são atendidos mesmo através do reassentamento mediante aquisição de imóveis nos conjuntos habitacionais.

Inúmeras evidências permitem supor que a política habitacional de interesse social tem sido um importante ativo política e que o processo de estadualização formou um cenário com forte primazia do Executivo Estadual, como articulador dos interesses ligados à agenda social e ao calendário eleitoral. A partir de 1987 até os tempos presentes, as formas e os instrumentos de identificação da demanda habitacional adotados revestiram-se de forte conteúdo político, com gestão extremamente centralizada pelo governo. As inscrições dos interessados são lançadas por editais públicos de convocação, no caso da “demanda aberta”, e ocorre por intermédio de fichas de inscrições, constando apenas de nome, renda e endereço para correspondência, ou por intermédio de seleção dos beneficiários feita pelos agentes comunitários conveniados, sob forte sistema de patronato, no caso dos mutirões. Os cadastramentos realizados de 1987 em diante ocorreram sempre em anos eleitorais, como, por exemplo o que foi realizado em 1990, quando foram cadastradas no estado cerca de 500 mil famílias; ou o cadastramento realizado no primeiro semestre de 1998, quando foram inscritas, somente na RMSP, cerca de 450 mil famílias para concorrerem ao sorteio público de 12 mil unidades residenciais. Desde então, esta prática tem se difundido em todas as regiões do Estado, e, mesmo a realização de convênios com prefeituras e entidades populares ou a programação das licitações e aberturas de concorrência pública terminam por observar o cronograma eleitoral.

No período de 1988 a 1994 as inscrições eram realizadas de forma maciça, sempre acompanhando a agenda eleitoral. A seleção era objeto de resultados classificatórios

que consideravam, a partir de informações fornecidas pelo próprio interessado, as condições habitacionais da família, combinadas com as reservas “de contingência”, chamadas de “reserva técnica” - na verdade listagens compostas por famílias indicadas por políticos, prefeitos, vereadores e deputados. A classificação, por ordem de prioridade de atendimento das famílias inscritas nas suas próprias localidades pela CDHU foi um procedimento adotado na gestão Montoro. O procedimento classificatório, realizado pela CDHU em conjunto com órgãos das administrações municipais, baseava-se no levantamentos de informações, a partir de vistoria elaborada e aplicada no município. Eram identificadas as condições da habitação, os materiais empregados na moradia, a existência de coabitação, a quantidade de pessoas e de cômodos, a existência (ou não) de banheiro interno e unifamiliar, a existência (ou não) de infraestrutura básica); a inserção urbana da moradia: se encontrava-se em situação de risco, próxima a fonte de poluição, o tipo de aglomerado, etc. Este procedimento foi desnaturado na gestão Quércia, mas foi mantido o processo classificatório a partir do registro de informações dos interessados, e combinado a um outro, denominado de “reserva técnica”. O tamanho desta cota sobre o população total beneficiada dependia do peso das interferências políticas. Embora o procedimento adotado na gestão 1983-1986 fosse consistente, do ponto de vista técnico, era de difícil acesso à capacidade de compreensão da população. Talvez essa não-transparência tenha facilitado sua associação ao método adotado na “reserva técnica”, prática manipuladora, destituída de critérios defensáveis.

Assim eram constituídos os grupos-alvos. Exatamente porque os procedimentos careciam de critérios claros e de domínio público, pois o procedimento técnico apoiava-se em complicada operação classificatória, de difícil transmissão ao público interessado, e as listas de apadrinhados encaminhadas pelos políticos e lideranças evidentemente, não podiam ganhar divulgação pública; ambos os sistemas adotados terminaram comprometendo o processo, ocasionando sua má reputação na opinião pública. Após 1995, as operações de cadastramento foram ainda mais maciças e publicizadas. Com o argumento de transparência e democratização dos acessos, a gestão governamental adotou a prática dos amplos cadastramentos e da seleção através de sorteios públicos, em eventos públicos com grande aparato propangandístico.

De 1995 até hoje, combinado à forma de inscrição da demanda aberta, estabeleceu-se o sorteio público, como já mencionado, mas seus resultados são de alcance extremamente duvidosos, seja porque as formas de identificação da população demandante não consideram importantes indicadores de necessidades habitacionais e de déficit, exceto o componente de renda, mesmo assim apropriado na etapa de habilitação, após a seleção por sorteio. Evidentemente tais formas de identificação e de seleção, cujos resultados são aleatórios, revelam que não há nenhuma ação política deliberada em relação aos principais núcleos que concentram as situações de sub-habitação, de grande visibilidade nas cidades, ou mesmo em prioridades de atendimento da demanda demográfica, como foi visto no item anterior. Na verdade, a situação das favelas, das áreas de proteção ambiental, vem se deteriorando significativamente pelo crescimento intenso da ocupação irregular e desordenada, mesmo após uma década de vultoso financiamento setorial. Aumentou dramaticamente a quantidade de moradias insalubres e o número de domicílios invadidos. O sorteio público é, no mínimo, bastante questionável, como instrumento de identificação da prioridade de atendimento e da equidade social; da mesma forma que os outros procedimentos adotados, embora aqueles pudessem estar mais diretamente sujeitos à manipulação clientelista. Este conjunto de procedimentos colaborou para conduzir a política para resultados com limitado caráter redistributivo, sobretudo porque sua ação não foi deliberadamente direcionada para solucionar as diferentes formas e situações de moradia subnormal, impossibilitando, inclusive, o aprimoramento de instrumentos e ações públicas voltadas para o diagnóstico e as intervenções prescritivas.

O perfil da população demandante identificada pela ação pública, segundo os poucos relatórios da CDHU que fornecem algumas informações a respeito, resumem-se a indicar a curva de renda e o tamanho das famílias. Em 1996 o total acumulado de famílias cadastradas atingiu 454.323 famílias, 31% pertencentes à RMSP e 69% ao interior. Os cadastros realizados cobriram 86,2% dos municípios do estado (CDHU, 1996)<sup>70</sup>. O atendimento habitacional previsto para esses cadastros distribuiu-se do seguinte modo:

---

<sup>70</sup> Ver: Sistema de Indicadores de Gestão, Acompanhamento e Avaliação da Ação Governamental, Relatório, CDHU, outubro de 1996

- 87% do saldo de famílias cadastradas, vinculadas aos programas SH1, SH2, SH3 e SH4, foram destinados às unidades residenciais prontas (demanda aberta), realizadas através de empreitada global;
- 11% do saldo de cadastros foram destinados a unidades residenciais construídas por mutirão, auto-construção e financiamentos individuais em lotes próprios<sup>71</sup>;
- 2% foram previstos para outros atendimentos - projeto de Despoluição do Tietê, o qual envolvia o reassentamento de famílias através da concessão de cartas de crédito para compra de imóveis e financiamento de moradias em conjuntos da CDHU, e ações em favelas da RMSP.

Há poucos dados também sobre o perfil da população atendida. Documentos internos da CDHU indicam que as famílias mutuárias encontram-se nas seguintes faixas de renda familiar: 62% entre 1 e 3 salários mínimos (dentre estes, 10% encontram-se entre 0,1 e 1 s.m.); 23% entre 3,1 a 5; 15% entre 5,1 e 10. Neste caso, estão sendo cumpridas a lei estadual n.º 7.003 (art. 7º) de 1990 e de n.º 7.646, de 1991, que determinaram o atendimento prioritário à população nas faixas de 1 a 5 salários mínimos de renda familiar. De acordo com essa legislação, o comprometimento da rendas das famílias situadas entre 1 e 3 salários mínimos (renda familiar mensal) com as prestações não pode ultrapassar 15%; os segmentos compreendidos entre 3,01 e 5 s.m. devem pagar prestações que não ultrapassem 20% de seus rendimentos; os extratos superiores de renda, de 5,01 a 8,50, pagarão o máximo de 25% e os de 8,50 a 10 s.m. de renda, devem pagar até 30% - os critérios nos dois últimos segmentos acompanham as disposições do SFH (CDHU, diversos relatórios)<sup>72</sup>. Os dados revelam que 43% não possuem vínculo empregatício. São principalmente trabalhadores rurais volantes, autônomos, empregados domésticos.

De acordo com pesquisa realizada em alguns conjuntos habitacionais na Capital, a renda das famílias mutuárias, quanto à origem, apresentam a seguinte distribuição: 45% são assalariados com registro em carteira, 13% são assalariados sem registro,

---

<sup>71</sup> Na RMSP estas duas modalidades representavam 12,90% do saldo acumulado de cadastros.

<sup>72</sup> Ver: GT - AP A24/01, CDHU, agosto de 2001; Análise da Regularidade de Ocupação das Unidades Comercializadas no Município de São Paulo, Pesquisa, SEADE, 02/2000; Relatório da Gestão e Sugestões para o Programa 1999 - 2002, CDHU, DDE, 1999; Política Habitacional do Estado de São Paulo. Atuação da CDHU 1990 - 1996, Relatório, CDHU, 1996; Diagnóstico Institucional, Relatório (versão preliminar), CDHU, novembro de 1998.

15% são autônomos e 10% são aposentados. Cerca de 70% das famílias têm rendas previsíveis, 19% tem renda variável e 11% possuem rendas incertas<sup>73</sup>.

Dentre as iniciativas destinadas a outras formas de produção, de soluções e de atendimento habitacional, a população moradora em favelas e áreas impróprias à ocupação contou com raras oportunidades apesar de representarem contingentes majoritários apontados nos indicadores de déficit e necessidades habitacionais. Somente em 1995 foi institucionalizado, por decreto estadual, com recurso específico para investimentos em favelas – trata-se do decreto estadual que determina a destinação de 5% dos recursos para os programas de favelas. Ainda assim, desde essa data até o ano de 1999, como foi visto no capítulo 2, foram aplicados poucos recursos orçamentários no programa; os projetos em andamento, na Grande São Paulo e Baixada Santista, caminham em ritmo extremamente moroso. Quanto aos recursos efetivamente aplicados na recuperação de cortiços, com atuação prioritária na cidade de São Paulo, e no atendimento da população encortiçada, o cenário é igualmente desalentador. Durante o período analisado, as áreas de proteção ambiental ocupadas irregularmente não foram objeto de intervenções significativas, no geral houve apenas diretrizes e protocolos de intenções acordados entre órgãos estaduais e prefeituras.

O atendimento de demandas consideradas especiais, portadores de deficiências e idosos determinado por Decreto estadual vem seguindo os mesmos procedimentos gerais: inscrições e sorteio.

Enfim, as formas de provisão habitacional, os processo de gestão, os programas e os custos praticados não foram ajustados às necessidades do quadro de carências.

---

<sup>73</sup> Ver: Análise da Regularização de Ocupação das Unidades Comercializadas no Município de São Paulo, Relatório, CDHU/SEADE, 2000.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Política de Habitação desenvolvida pelo governo do Estado de São Paulo, a partir de meados dos anos 1980 foi inegavelmente marcada pela agenda da modernidade em relação à questão social. Este é, pelo menos, o fundamento que, diante da sociedade, justificou sua intervenção: o Estado provedor da equidade redistributiva. Tal aspiração, associada à plataforma descentralizante das oposições ao governo da ditadura militar e à sua conseqüente ação centralizadora, no contexto da transição política e da crise econômica e social, desdobraram-se no Estado de São Paulo, em uma experiência pioneira de estadualização da intervenção no campo da habitação popular. Este processo ganhou mais robustez em pleno período do neoliberalismo triunfante, consolidando-se como ação permanente durante toda a década de 1990, sobretudo graças aos efeitos de dinamização gerados sobre o nível da atividade econômica da construção civil, pela elevação do nível de emprego e da renda – esta dimensão da política habitacional foi central para as decisões estratégicas executadas, ao mesmo tempo em que repercutiu como condicionante sobre seus resultados. Apesar da alternância de partidos políticos no governo, não foram observadas, no período analisado, diferenças mais efetivas de orientações, salvo na fase inicial de implantação do formato autônomo da intervenção governamental.

Apesar de configuradas condições amplamente favoráveis, os resultados atingidos revelaram que as soluções implementadas não alcançaram os segmentos sociais mais necessitados da intervenção pública, cujas alternativas continuaram a ser perseguidas nas mais diferentes formas de ocupação irregular, na provisão da moradia improvisada, desassistida de apoio público, na deterioração do meio ambiente e dos padrões urbanos de vida. É neste sentido que podemos afirmar que a política habitacional foi estruturada pela “ótica da oferta” em detrimento da “ótica da demanda” e do atendimento das mais relevantes prioridades no quadro urbano-habitacional. É neste sentido também que se identifica a baixa efetividade social de seus resultados. Como explicar um tal resultado, sobretudo quando se observa que, do ponto de vista das proposições, não se observou mudança na perspectiva expressa na agenda pública?

A observação do processo de estadualização da política de habitação, do ponto de vista do regime de acumulação que realiza e das cadeias produtivas que movimenta, permitiu identificar algumas determinações que contingenciaram um quadro de soluções tecnológicas e de maneiras de produzir e influenciaram também as definições quanto ao público-alvo e ao equacionamento do crédito imobiliário. Essas determinações foram sobredeterminadas pela coalizão que se formou neste espaço social setorial. Os interesses que prevaleceram nas políticas concretas, através das quais foi operada a promoção pública, permitiram o fortalecimento de centros decisórios centralizados no âmbito estadual, direcionados para a construção de um sistema de proteção social com efeitos anticíclicos, com dinamização das atividades econômicas, elevação do nível de emprego e da renda, em cuja alavancagem predominaram atividades tradicionalmente vinculadas ao conjunto de interesses do circuito imobiliário. O absoluto predomínio desses aspectos econômicos restringiu decisivamente o alcance social da ação governamental.

O campo de possibilidades aberto pela confluência de um conjunto de forças sociais ganhou um sentido e significados que transcenderam os conflitos dos quais são portadores os atores relevantes no processo analisado, constituindo-se em permanente arena de negociação intermediada por aspirações democratizantes e pela busca de rápida resposta ao déficit habitacional. Além disso outras dimensões de grande importância no processo de estadualização da política setorial de habitação relacionam-se com o cenário conjuntural. A evidência desses processos permitem compreender algumas das determinações que foram contingenciando o quadro de alternativas que definem e conformam os eixos para a formação de uma coalizão em torno da pauta social do governo e como certos interesses, ainda que conflitivos, foram compartilhando um determinado espaço social setorial.

As formas de produção que associam o setor público e o setor privado consolidaram-se em uma rede de operações de financiamento e de promoção imobiliária revelando parte importante da natureza do mercado da habitação de interesse social coordenada pelo governo paulista. À promoção pública coube garantir um fluxo de aplicações financeiras à produção de ambientes urbanos e, ao mesmo tempo, criar mecanismos que viabilizassem a alocação da oferta no território e a aplicação de instrumentos de crédito para sua distribuição junto à demanda. Este caminho perseguido

sistematicamente pelo Governo de São Paulo nas sucessivas gestões, a partir de meados dos anos 1980, deu início às primeiras ações em direção a um perfil de intervenção autônomo.

A coordenação da intervenção setorial do governo, do ponto de vista institucional, assentou-se nos papéis desempenhados por suas agências na promoção e no financiamento da produção e do crédito imobiliário. Como se viu ao longo deste trabalho, sua atuação foi fortemente centralizadora em relação às decisões e operações estratégicas. A ausência de controle social sobre suas ações, tornaram-no um centro instável e precário de articulação de conflitos, moldado a interesses limitados pelo horizonte particularista e de curto prazo, não somente aqueles que emanam do mundo dos negócios, mas também de forças que se movimentam no interior da máquina governamental.

Ao que tudo indica, no momento em que as decisões mais cruciais e efetivas em relação à estadualização foram implementadas, ocorreu um deslocamento que alterou as relações de forças dadas no período inicial, abrindo uma nova estrutura de oportunidades. Assim, a intervenção setorial terminou por revelar a face de um governo conservador, contingenciado por interesses do bloco político ideológico dominante, os quais foram sancionados às custas da evasão de recursos públicos e da perpetuação da desigualdade social.

Como os dados demonstraram, a autonomização do gasto setorial e a estadualização do centro decisório ampliaram exponencialmente a escala de produção da CDHU, tornaram mais significativa a participação da produção diretamente a cargo do governo, no conjunto da produção ofertada no território paulista, ampliando a incorporação de parte dos segmentos de mais baixa renda na aquisição da casa própria. Entretanto, o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social permaneceu um modelo extremamente dependente dos padrões de produção tradicionalmente dominantes na construção civil. Constituiu-se em verdadeira fonte de capitais públicos para os segmentos do complexo mercantil urbano. Viabilizou mecanismos para a realização da demanda solvável (capaz de absorver oferta de alto custo) às custas da persistente tentativa de reprodução da lógica da auto-sustentação financeira. Em suma, terminou por se converter em um modelo subordinado à lógica socializadora de custos e

privatizadora de lucros e em foco do clientelismo político, com restrito efeito redistributivo.

Com a extrema centralização de poder, o sistema estadual não logrou superar nem a visão autônoma do problema habitacional, nem o campo das soluções desarticuladas da política de desenvolvimento urbano e das políticas de combate à exclusão social. Representou um modelo exemplar de política social que incluiu os que, de algum modo, já estavam incluídos na estrutura social, ainda que nos patamares baixos de incorporação. Os habitantes da cidade ilegal, da “moradia indigna”, estiveram e permanecem sem acesso à proteção e aos financiamentos públicos. Este é um limite decisivo da ação pública estadual que a autonomização e a estadualização não lograram superar.

A mobilização de fundos públicos, de recursos orçamentários, não foi suficiente para superar a lógica segundo a qual os investimentos a fundo perdido equivalem à inevitabilidade da falência. A opção pelo controle do recurso em poder de uma instituição de economia mista, submetida à lei das sociedades anônimas e, por consequência, à lógica do equilíbrio financeiro e pela associação aos circuitos produtivos estrategicamente selecionados, anulou o possível efeito redistributivo do emprego de recurso não-oneroso como instrumento de proteção social.

Perderam os mais pobres, os excluídos de toda sorte. Mas perderam também as cidades e seus habitantes.

O prevalecimento dos interesses privatistas na máquina social do estado paulista impôs a adoção de uma única modalidade de oferta, terminando por impossibilitar outras soluções de moradia mais de acordo com os requerimentos e possibilidades da ampla diversidade que compõe o déficit e as necessidades habitacionais, assim como a adoção de políticas que promovessem maior equilíbrio das cidades e da função social do solo urbano.

O sistema estadual de habitação instituído pelo Governo do Estado de São Paulo, de 1984 até 2000, assegurou recursos orçamentários de modo precariamente institucionalizado, dependente de pactos políticos instáveis, observando-se que uma

parcela extraordinária do gasto social setorial foi apropriada por ramos do capital imobiliário, por segmentos da indústria de transformação e pelos detentores da propriedade privada do solo urbano.

Reiterando as marcas do tempo, somos uma sociedade cindida e enfraquecida pela cultura da desigualdade social, na qual não prevalecem os mecanismos mais democráticos de civilidade, os quais se estruturam pelos meios de disciplinamento e incorporação da base da sociedade aos caminhos do desenvolvimento e da distribuição das riquezas sociais produzidas.

Como pessoa profundamente implicada com os acontecimentos, sinto que perdemos um momento raro e privilegiado de encaminharmos o presente olhando para o futuro de nossas cidades com o sentido de uma convivência social com mais justiça e equidade. Resta acreditar na possibilidade de que ações deliberadas, intencionalmente construídas por esforços renovados, criem num futuro não muito longínquo, novas estruturas de oportunidades que conduzam a ação pública para a esfera dos interesses compartilhados, que de resto, deve ser o seu fundamento e o seu limite.

*Zenaide Machado de Oliveira.*

## Bibliografia

- ABRANCHES, SÉRGIO H. **Os despossuídos** – Crescimento e pobreza no país do milagre. Ed. Zahar, 1986.
- AFFONSO, R. B. **A A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas.** *in:* AFFONSO, R. B. A; SILVA, P. L. B. (orgs.) A Federação Em Perspectiva- Ensaios Seleccionados, São Paulo, Ed. Fundap, 1995.
- ALMEIDA, M. H. T. de. **Federalismo e políticas sociais.** *In:* AFFONSO, R. B. A; SILVA, P. L. (orgs.) Federalismo no Brasil: Descentralização e Políticas Sociais, São Paulo, Ed. Fundap, 1996.
- AURELIANO, L.; DRAIBE, S. M. **A especificidade do Welfare State Brasileiro.** *In:* Reflexões sobre a Natureza do Bem-estar. Projeto: A Política Social em Tempo de Crise. MPAS/Cepal, Brasília, vol. 1, 1989.
- ARRETCHE, M. S. **Estado e Mercado na política habitacional: três modelos de política**, 1990, Dissertação para Mestrado, Campinas, IFCH/UNICAMP.
- \_\_\_\_\_ **O Processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes**, 1998, Tese de Doutorado, IFCH/UNICAMP, Campinas.
- \_\_\_\_\_ **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?"** *in:* **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. II, nº 31, junho de 1996.
- \_\_\_\_\_ **O Sistema de Proteção Social Brasileiro em direção a um modelo descentralizado**, **São Paulo em Perspectiva**, 11(3), 1997.
- \_\_\_\_\_ **Desarticulação do BNH e autonomização da política habitacional**, *in:* AFFONSO, R. B.A.; SILVA, P. L. B., (orgs.), **P.I.B.**, 1996.
- \_\_\_\_\_ **Políticas de desenvolvimento urbano na crise: descentralização ou crise no modelo BNH?** *In:* E. REIS *et al*, **Pluralismo, espaço social e pesquisa.** São Paulo, Hucitec/Anpocs, 1995.
- \_\_\_\_\_ **Concepções alternativas ao neoliberalismo: A Proposta da Cepal, Trabalho apresentado ao XVII Encontro Anual da ANPOCS, 1993, mimeo.**
- \_\_\_\_\_ **Federalismo e a política habitacional**, Projeto Balanco e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil, v. 6, tomo I, 1994.
- \_\_\_\_\_ **Política Habitacional entre 1986 e 1994**, *in:* ARRETCHE, M. S.; RODRIGUES, V. (orgs.), **Descentralização no Estado de São Paulo**, São Paulo, Ed. Fundap, 1998.
- \_\_\_\_\_ **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo.** *In:* **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 14, n.º 40, junho de 1999.
- \_\_\_\_\_ **Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas**, artigo, mimeo, s.d.
- ANDRADE, L. A. G. de; AZEVEDO, S. de. **Habitação e poder da Fundação da Casa Popular ao BNH**, Zahar, 1981

AZEVEDO, S. de. **A política habitacional para as classes de baixa renda**, 1975, Tese de Mestrado, IUP, RJ.

\_\_\_\_\_ Política de Habitação Popular e subdesenvolvimento: dilemas, desafios e perspectivas, *in*: DINIZ, E. (org.) Políticas públicas para áreas urbanas. Dilemas e alternativas, Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1981.

BARRETO, H. M. S. **Terra e Moradia: que papel para o município?**, Tese de doutoramento, São Paulo, FAU/USP, 1999.

\_\_\_\_\_ ; CASTRO, C. M. P. **A Legislação. O mercado e o acesso à habitação em São Paulo**, mimeo, s.d..

BOGUS, L. et al. Sociedade e Território, *in*: **Revista de Estudos Urbanos e Regionais**, n.º 6, janeiro de 1988.

BOLAFFI, G. A Questão Urbana - Produção de Habitações, Construção Civil e Mercado de Trabalho, *in*: **Novos Estudos** n.º 1, 1983.

\_\_\_\_\_ **O Papel da renda fundiária nos processos de concentração da renda urbana**. Trabalho apresentado ao seminário A Renda Fundiária na Economia Urbana, São Paulo, FUNDAP, 1978.

BONDUKI, N. G. Habitação e Autogestão - Construindo territórios de utopia, **Revista da Fase**, 1992.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, Comissão Especial de Estudos de Habitação no Município de São Paulo. Relatório Final, Câmara Municipal de São Paulo, 1995.

CAMPOS, C. M. A Terra no desenvolvimento urbano - **O Caso do Brasil, México, mimeo, 1982.**

\_\_\_\_\_ Bases para análises de políticas urbanas: os interesses sociais em jogo, *in*: **A Questão Urbana: Aspectos Institucionais**, Seminário, SEPLAN/IPEA/CENDEC, mimeo, maio de 1987.

\_\_\_\_\_ **Anotações para exposição no Seminário sobre Problemas Fundiários Urbanos**, mimeo, agosto de 1980.

\_\_\_\_\_ A terra no desenvolvimento urbano: o caso do Brasil *in*: **Revista Brasileira de Planejamento**.

\_\_\_\_\_ Lei Federal de Desenvolvimento Urbano: Proposta e Comentários, *in*: **Espaço e Debate** 18, 1986.

\_\_\_\_\_ **O processo de urbanização visto do interior das cidades brasileiras: a produção, apropriação e consumo do seu espaço**, mimeo, s.d.

\_\_\_\_\_ O caso do Brasil. Trabalho apresentado no XIV Congresso Interamericano de Planificación Morelia, Michoacán, México, mimeo, 1982.

CANO, W. Capital Mercantil Rural e Urbano - Notas Preliminares, mimeo, s.d.

\_\_\_\_\_ Dinâmica da economia urbana de São Paulo: uma proposta de investigação, *in*: **Revista de Administração de Empresa**, janeiro/março de 1985.

\_\_\_\_\_ "Urbanização: Crise do Planejamento", *Revista de Economia Política* 33, vol. 9, n.º 1, 1989.

- \_\_\_\_\_ Dinâmica da economia urbana de São Paulo: uma proposta de investigação, *in*: **Revista de Administração de Empresa** 25 (1), RJ, 1985.
- \_\_\_\_\_ Concentração e desconcentração econômica regional no Brasil: 1970/95 *in*: **Economia e Sociedade**, n.º 8, IE/Unicamp, Campinas, junho de 1997.
- \_\_\_\_\_ et al. **Cenários da Urbanização Paulista**, Documento Final n.º 5, Convênio Cia. Metro/SRL/FECAMP, dezembro de 1990.
- \_\_\_\_\_ et al. O processo de interiorização da indústria paulista – 1920 a 1980. *In*: CANO, W. (coord.) **Coleção Economia Paulista**, Fundação SEADE, 1988.
- \_\_\_\_\_ et al. **Metropolização e Urbanização: Desafios da Política Urbana**, Convênio, IE/SEP/Fecamp, 1992.
- CARDOSO de MELLO, J.M. Conseqüências do neoliberalismo, *in*: **Economia e Sociedade**, n.º 1, IE/Unicamp, Campinas, , 1992.
- \_\_\_\_\_ ; NOVAIS, F. A . Capitalismo Tardio e Sociabilidade Moderna *in*: NOVAIS, F. A (org.) **História da vida privada no Brasil: Contrastes da intimidade contemporânea**, v. 4, São Paulo, Cia das Letras.
- CARNEIRO, F. O de S. Dimensão Fiscal da Descentralização *in*: ARRETECH, M.; RODRIGUES, V. (orgs.) **Federalismo no Brasil: Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo**, Ed. Fundap, 1996.
- CASTELLS, M. **A Questão Urbana**. Ed. Paz e Terra, 1975
- \_\_\_\_\_ **La ciudad y las massas-** Sociología de los movimientos sociales urbanos. Alianza Editorial, 1986
- \_\_\_\_\_ ; BORJA, J. As cidades como atores políticos, *in*: **Novos Estudos Cebrap** n.º 45, 1996.
- CEF/IEI – UFRJ. O SFH: Evolução e Impactos sobre o Setor Habitacional, Relatório Final, mimeo, 1988.
- COSTA, S. Esfera Pública, Redescoberta da Sociedade Civil e Movimentos Sociais no Brasil: uma Abordagem Tentativa *in*: **Novos Estudos Cebrap** 37, novembro, 1993.
- \_\_\_\_\_ Contextos da Construção do Espaço Público no Brasil, *in*: **Novos Estudos Cebrap**, n.º 47, março 1997.
- CRUZ, S. C. V. **Estado e Economia em Tempo de Crise**. Política Industrial e Transição Política no Brasil nos anos 80, Editora da UNICAMP, Campinas, 1997.
- DAIN, S.; AMORIM, É. Entre o Ajuste Fiscal, a Reforma Tributária e a Vinculação à Saúde: A trajetória das contribuições sociais no Brasil, Relatório de Pesquisa, Ministério da Saúde, mimeo, 2001.
- DIEESE. Desigualdade e Concentração de renda no Brasil, Pesquisa n.º 11, São Paulo, 1995.
- DINIZ, E. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90, *in*: **DADOS, Revista de Ciências Sociais**, vol. 38. n.º 3, 1995.

DRAIBE, S. M. Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas, *in: Caderno de Pesquisa* n.º 8, NEPP, 1988.

\_\_\_\_\_. **Notas (desanimadas) sobre: A Política Social da Nova República**, mimeo, s.d.

\_\_\_\_\_. A Política Social na América Latina: O que ensinam as experiências recentes de reformas?, *in* DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (orgs.) **Reforma do Estado e Democracia no Brasil**. Dilemas e Perspectivas, Ed. UNB/ENAP, Brasília, s.d.

\_\_\_\_\_. O padrão brasileiro de proteção social: desafios à democratização, *in: Análise Conjuntural*, Curitiba, 1986.

\_\_\_\_\_. As Políticas Sociais e o Neoliberalismo: Reflexões suscitadas pela experiência latino-americana, *in: Revista da USP*, São Paulo, 1993.

\_\_\_\_\_. O redirecionamento das políticas sociais segundo a perspectiva neoliberal, *in: As Políticas Sociais no Brasil*, Caderno Técnico n.º 18, Serviço Social da Indústria, 1993.

\_\_\_\_\_. Repensando a Política Social dos Anos 80 ao início dos 90, *in* SOLA, L.; PAULANI, L. M. (orgs.) **Dilemas da Década de 80**, Ed. USP, São Paulo, 1995.

\_\_\_\_\_. A Política Social na América Latina: O que ensinam as experiências recentes de reformas?, *in*: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. de (orgs.) **Dilemas e Perspectivas**, Ed. UNB/ENAP, Brasília, s.d.

\_\_\_\_\_. Brasil: O sistema de proteção social e suas transformações recentes, **Série Reformas de Políticas Públicas** 14, Cepal, 1993.

\_\_\_\_\_. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-1984, *in*: SOARES, G. A. D. e D' ARAUJO, M. C. (orgs.). 21 anos de regime militar. **Balancos e Perspectivas**, RJ, FGV, 1994.

\_\_\_\_\_. Por uma Nova Política Social: Questões de Prioridades, Gestão e Administração de Programas Sociais Básicos, *in: São Paulo Em Perspectiva*, vol. 3, nº 1/2, 1989.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre a natureza do bem-estar *in*: Projeto: A Política Social em tempo de crise. Articulação Institucional e Descentralização, Convênio MPAS/CEPAL.

\_\_\_\_\_. O Sistema Brasileiro de Proteção Social: O Legado Desenvolvimentista e a Agenda Recente de Reformas, *in: Caderno de Pesquisa* n.º 32, NEPP, 1998.

\_\_\_\_\_. et al. O sistema de proteção social no Brasil. Relatório: Social Policies for the Urban Poor *in*: Southern Latin America, mimeo, 1991.

EMPLASA. Plano Metropolitano da Grande São Paulo – 1993/2001: Dinâmica Econômica, Proposta, 1994 e caderno n.º 1, vol. II – Anexo Estatístico, abril de 1994.

\_\_\_\_\_. Plano Metropolitano da Grande São Paulo – 1994/2001: A Questão Habitacional, caderno n.º 13, 1994.

\_\_\_\_\_. Banco de Informações sobre os Municípios da Região Metropolitana de São Paulo, *in* Mídia Eletrônica, 1998.

\_\_\_\_\_. Sumário de Dados da Grande São Paulo, *in* Mídia Eletrônica, 1997.

FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964-92, *in: Cadernos Fundap*, n.º 21, São Paulo, Ed. Fundap, 1997.

\_\_\_\_\_. A Política social da Nova República: impasse na viabilização das reformas estruturais, *in*: CARNEIRO, R. (Org.) A política econômica do cruzado, Ed. Bial, 1987.

- \_\_\_\_\_ Tendências de transformação do padrão da política social brasileira no final dos anos 80, *in*: CAMPINO, A C. *et al* ( Orgs. ) Questões sociais no Brasil, IPE, 1994.
- \_\_\_\_\_ Ajuste econômico e financeiro da política social brasileira: notas sobre o período 1993-1998, IE/NEPP/UNICAMP, mimeo, 1999.
- \_\_\_\_\_ Recessão e Financiamento da Política Social, NEPP, mimeo, s.d.
- FARIA, V. Conjuntura Social Brasileira- Dilemas e Perspectivas, *in*: **Novos Estudos Cebrap** 33, 1992
- \_\_\_\_\_ Transformações estruturais, políticas sociais e dinâmica demográfica: a discussão de um caso- Brasil 1950-80, São Paulo, Fundap, mimeo, s.d.
- \_\_\_\_\_ A situação social do Brasil contemporâneo *in*: **Novos Estudos Cebrap**, n. ° 33, julho de 1992.
- FAU, Documento apresentado por um grupo de técnicos da CDHU em seminário realizado pelo Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos, da FAU/USP, em 19 de maio de 1999: A Política de Habitação Social do Estado de São Paulo, 1999.
- FIORI, J. L. **Em busca do dissenso perdido**: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado, Insight Editora, 1995.
- FLEURY, S. Programa de estudos e pesquisas em reforma do Estado e governança, **Revista de Administração Pública**, vol. 31, n.º, 1997.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil, 1995.
- JORNAL da USP, Habitação. Falta Espaço na Moradia Popular, Artigo, edição de 17 a 23/08/1998.
- GENEVOIS, M. L. B. P.; COSTA, O V. Carência Habitacional e Déficit de Moradias: questões metodológicas, *in*: **São Paulo em Perspectiva**, 14 (4), 2000.
- GOTTDINENNER, M. A produção social do espaço urbano, São Paulo, EDUSP, 1993.
- GOMES, A. A. Os recursos financeiros na habitação, **Revista de Estudos Urbanos e Regionais**, n.º 6, 1998.
- HARVEY, D. **A Justiça Social e a Cidade**, Ed. Hucitec, 1980.
- HORI, J. (org.). Notas sobre problemas fundiários urbanos, Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, agosto de 1980.
- INSTITUTO DA CIDADANIA. Projeto Moradia, maio de 2000.
- INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS. Habitação e Meio Ambiente: Abordagem integrada em empreendimentos de interesse social, **Coleção Habitare**, São Paulo, IPT/FINEP, 2001.

- IZECKSOHN, V. Construção, Crise e Reforma do Estado no Brasil: uma pequena história política, in: **Estudos de Política e Teoria Social**, vol. 2, n.º 3, UFRJ/PPGESS, 2000.
- LIPIETZ, ALAIN. Alguns problemas da produção monopolista do espaço urbano, *in* : **Espaço e Debates** 7, 1982.
- \_\_\_\_\_; LEBORGNE, D. O pós-fordismo e seu espaço, in: **Espaço e Debates**, n.º 25, 1988.
- LIMA, FERNANDO C. G. de C. O SFH: Evolução e Impactos sobre o Setor Habitacional, CEF/Instituto de Economia Industrial/UFRJ, Rio de Janeiro, mimeo, 1988.
- LESSA, CARLOS F. de. A Crise Urbana e o Circuito Imobiliário, Salvador, mimeo, 1982.
- \_\_\_\_\_; DAIN, SULAMIS. Capitalismo Associado: Algumas Referências para o Tema Estado e Desenvolvimento, in BELLUZZO, L. G.; COUTINHO, RENATA (Orgs.) **Ensaio sobre a Crise**, vol. 1, Ed. Brasiliense, 1982.
- LOBO, T. O Município Brasileiro: Descentralização e Participação Social, mimeo, 1997.
- \_\_\_\_\_. Políticas Sociais no Brasil: descentralização para mais eficiência e equidade, *in* VELLOSO, J. P. *et al* (coords.) Políticas Sociais no Brasil, Fórum Nacional/Inae/Ildes/Fund. Friedrich Ebert, 1995.
- LOJKINE, JEAN. Contribuição para uma teoria da urbanização capitalista, mimeo, (edição em português, Fundap, s.d) tradução do original *in*: Cahiers Internationaux de Sociologie, vol. LII, 1972.
- MARTINS, LUCIANO. Reforma da Administração Pública no Brasil: uma visão geral, *in* : **Cadernos ENAP**, 1995.
- MDUMA. Reformulação, Relatório Final do GT/SFH, janeiro de 1986.
- MELO, M. A . B. de. Regimes de acumulação, Estado e articulação de interesses na produção do espaço construído (Brasil, 1940-1988) *in*: VALADARES, L.; PRETECEILLE, EDMOND (orgs.), Reestruturação Urbana: Tendências e Desafios, Nobel/IUPERJ, 1990.
- \_\_\_\_\_. Anatomia do Fracasso: Intermediação de interesses e a Reforma das Políticas Sociais na Nova República, *in*: **Dados**, 36(1), 1993.
- MINTER/CNDU. Notas sobre os Problemas Fundiários Urbanos, Brasília, mimeo, 1980.
- MORA, M. do C. e S. A Lei de Responsabilidade Fiscal e Relações Financeiras Intergovernamentais no Contexto Federativo Brasileiro, Monografia, apresentada ao sexto concurso de monografias do Tesouro Nacional, BSB, mimeo, 2001.

- NEPP. A política habitacional nos anos 80, *in*: Cadernos de Pesquisa n.º 18, NEPP/Unicamp, Campinas, maio de 1990.
- \_\_\_\_\_. Padrão de Intervenção Social do Governo do Estado de São Paulo – 1983/1986, Relatório, fevereiro de 1987.
- \_\_\_\_\_. Política Habitacional em Perspectiva Internacional Comparada, Relatório Final, dezembro de 1988.
- NESUR. Projeto: Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil, Relatório n.º 8, dezembro de 1998.
- \_\_\_\_\_. Projeto: Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil, I.1. Estudos Regionais, I. 1. 4. – São Paulo, Relatório, s.d.
- \_\_\_\_\_. Levantamento Preliminar da Legislação Estadual de Suporte às Áreas de Política Urbana e Regional, Habitação, Saneamento Básico e Transporte, agosto de 1989.
- NETTO, DOMINGOS T. de A. A Questão Fundiária. Trabalho apresentado ao Seminário: Habitação e Questão Fundiária, Rio de Janeiro, mimeo, maio de 1995.
- OLIVEIRA, C. A. B. Comentários sobre a crise atual do Estado *in*: **Textos para Discussão** 19, São Paulo, IESP/Fundap, agosto de 1989.
- PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à administração gerencial *in*: **Revista do Serviço Público**, vol. 120, nº 1, 1996.
- PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. A Política Setorial do Governo Municipal para a Habitação, Secretaria de Habitação, janeiro de 1995.
- PRETECEILLE, EDMUND. Políticas Urbanas e Serviços Coletivos: Um Balanço das Perspectivas, *in*: **Espaço e Debate** 18, 1986.
- RIBEIRO, LUIZ C. de Q. Espaço Urbano, Mercado de Terras e Produção da Habitação, *in* Série **Estudos e Debates** n.º 9, Publicações PUR/UFRJ, 1985.
- \_\_\_\_\_. Rio de Janeiro: Exemplo de metrópole partida e sem rumo?, *in* **Novos Estudos Cebrap** 45, 1996.
- \_\_\_\_\_. Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira.
- \_\_\_\_\_.; PECHMAN, R. M. O Que é Questão da Moradia, Col. Primeiros Passos, Ed. Brasiliense, 1985.
- SAYAD, JOÃO. Preço da terra e mercados financeiros, *in*: **Pesquisa Planejamento Econômico** 7 (3), RJ, 1977.
- SEADE. Habitação e Desenvolvimento Urbano, Cadernos do Fórum São Paulo Século XXI, n.º 5, dezembro de 1999.
- \_\_\_\_\_. Pesquisa de Condições de Vida: Características Sociais Básicas da População, 1994.

- \_\_\_\_\_ Pesquisa de Condições de Vida na Região Metropolitana de São Paulo: Primeiros Resultados, 1998.
- \_\_\_\_\_ Perfil Municipal 1980 – 91, vol. 1, 1993.
- \_\_\_\_\_ Perfil Municipal, *in*: Mídia Eletrônica, 1995.
- SERRA, JOSÉ. A situação econômica de São Paulo, São Paulo, SEP, 1983.
- SILVA, P. L. B. Descentralização de políticas sociais: marco teórico e experiências internacional e brasileira, *in* **Políticas Sociais no Brasil**, Inae/Ilides, 1995.
- \_\_\_\_\_ **Limites e obstáculos à reforma do Estado no Brasil**: a experiência da previdência social na Nova República, Tese de Doutorado, FFLCH/USP, Campinas, 1992.
- SCALINI, F.; SMITH, R. Mercado Imobiliário, São Paulo, Fundap, mimeo, s.d.
- SINCOHAB/SASP/SEESP. Por uma Gestão Íntegra e Transparente na CDHU, 18 de maio de 2000.
- TÁPIA, J. R. B.; ARAÚJO, Â. M. C. Corporativismo e Neocorporativismo: O Exame de duas trajetórias *in*: **BIB**, n. ° 32, 1991.
- TASCHNER, S. P. Processo de Urbanização Brasileiro: Diagnóstico Global, Documento apresentado no Fórum Nacional dos Secretários Estaduais da Área da Habitação, 1995.
- \_\_\_\_\_ Tendências recentes na política de desfavelamento brasileira, trabalho apresentado no XIV Congresso Mundial de Sociologia, Montreal, mimeo, 1998.
- \_\_\_\_\_ Favelas: Fatos e políticas *in*: BÓGUS, L. et al (orgs.) Sociedade e Território, **Revista de Estudos Urbanos e Regionais**, 1988.
- TOPALOV, C. **Les promoteurs immobiliers**, Paris, Mouton, 1974.
- VÉRAS, M. P.; BONDUKI, N. G. A questão da habitação em São Paulo: políticas públicas e lutas sociais urbanas, **Revista de Estudos Urbanos e Regionais**, n. ° 6, 1988.
- VALLADARES, LÍCIA. Políticas Alternativas de Habitação Popular - um vôo sobre a literatura internacional, *in*: **Espaço e Debates** n° 16.
- \_\_\_\_\_ A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais *in*: **Revista Brasileira de Ciências sociais**, vol. 15, n. ° 44, setembro de 2000.
- WILNÊS HENRIQUE. **Capitalismo Selvagem**. Um Estudo sobre Desigualdade no Brasil, Tese de Doutorado, Campinas, IE/Unicamp, , 1999.
- \_\_\_\_\_ As políticas sociais na crise *in*: Crise Brasileira. Anos Oitenta e governo Collor, DESEP/Instituto Cajamar, 1993.
- \_\_\_\_\_ ; DRAIBE, S. M. Políticas Pública e Gestão da Crise: Um Balanço da Literatura Internacional, **Caderno de Pesquisa** n.° 1, NEPP, 1987.

\_\_\_\_\_; OLIVEIRA, C. A, Determinantes da pobreza no Brasil, um roteiro de estudo,  
in : **Cadernos do CESIT**, n.º 3

## RELATÓRIOS

Associação de Funcionários da Companhia Estadual de Casas Populares/ASCECAP.  
Ascecap/511/98, Ofício, 30 de dezembro de 1998.

\_\_\_\_\_  
A CDHU que queremos: uma empresa melhor para a sociedade e também para seus funcionários, 1998.

CECAP, Planasa. Plano Estadual de Habitação, 1975.

CODESPAULO. A subabitação do Estado de São Paulo: Uma Proposta de Intervenção, 1980.

\_\_\_\_\_  
Programa Promorar, período 1981-1982, 1981.

\_\_\_\_\_  
/FIESP, Pesquisa de localização industrial, 1981.

SEH/CDH. Política Pública de Habitação Popular no Estado de São Paulo – 1983/1986, fevereiro de 1987.

\_\_\_\_\_  
Política Pública de Habitação Popular no Estado de São Paulo – 1983/1986, Anexo I, fevereiro de 1987.

\_\_\_\_\_  
Habitação Popular. Um Programa Democrático, s.d.

\_\_\_\_\_  
Programa Municipal de Habitação, julho de 1985.

\_\_\_\_\_  
Programa Habitacional de Interesse Social. Estado de São Paulo: 1984/1985, s.d.

CDH/FIPE. Abordagem econômica da questão habitacional referente aos grupos de baixa renda de São Paulo, Relatório Final, 1985.

CDHU/FECAMP. Pesquisa em Habitação e Saneamento, Relatório Final (primeira parte), 1987.

\_\_\_\_\_  
Pesquisa em Habitação e Saneamento, Relatório Final (segunda parte), 1988.

SH. Habitação para o Desenvolvimento, outubro de 1988.

\_\_\_\_\_  
Plano Habitacional do Estado de São Paulo, Triênio 89/91, julho de 1988.

\_\_\_\_\_  
Plano Habitacional do Estado de São Paulo, novembro de 1988.

\_\_\_\_\_  
Programa Habitacional, maio de 1988.

\_\_\_\_\_  
Resumo dos Fundos Habitacionais Estaduais, Relatório, s.d.

\_\_\_\_\_  
Cronologia da Legislação Federal sobre a Política Habitacional (1964 – 1988), novembro de 1988.

SH/CDH. São Paulo, Habitação Para Todos, 1998.

\_\_\_\_\_  
Plano de Ação para Empreendimentos Habitacionais no Estado de São Paulo, 1989/1991. Metas e Bases de Investimento, s.d.

\_\_\_\_\_  
Programa da Qualidade da Construção Habitacional do Estado de São Paulo/QUALIHAB, s.d.

- SHDU/CDHU. Atuação da CDHU na Área Habitacional, período 1987/1990, fevereiro de 1991.
- SH/CDHU. Sistema Estadual de Habitação. Minuta de Anteprojeto de Lei, novembro de 1992.
- \_\_\_\_\_ Subsídios á elaboração do Plano Diretor Metropolitano da Grande São Paulo, Setor Habitação, outubro de 1993.
- \_\_\_\_\_ Relatório da Gestão 1991/1994, s.d.
- \_\_\_\_\_ Programas Habitacionais do Estado de São Paulo, Atuação da Secretaria da Habitação e CDHU, 1991 – 1994, março de 1994.
- \_\_\_\_\_ Plano de Ação 1993/1994.
- \_\_\_\_\_ Curso de Formação em Mutirão, Relatório, Workshop, vol. I e vol. II, maio de 1996.
- \_\_\_\_\_ Sistema de Indicadores de Gestão, Acompanhamento e Avaliação da Ação Governamental, Relatório, outubro de 1996.
- \_\_\_\_\_ Sistema de Indicadores de Gestão, Acompanhamento e Avaliação da Ação Governamental, Relatório, agosto de 1997.
- \_\_\_\_\_ Sistema de Indicadores de Gestão, Acompanhamento e Avaliação da Ação Governamental, Relatório, março de 1998.
- \_\_\_\_\_ Indicadores de Atuação, 1967/1997, Relatórios, dezembro de 1997.
- \_\_\_\_\_ Governo do Estado de São Paulo, Administração Mário Covas, Apresentação FIESP, novembro de 1996.
- \_\_\_\_\_ Agenda 21, s.d.
- \_\_\_\_\_ PAC. Por uma cidade sem cortiços. Programa de Atuação em Cortiços, 2002.
- \_\_\_\_\_ Retratos. Histórias e esperanças das famílias atendidas pelo PAC, Cadernos PAC, n. ° 1, Programa de Habitação de Aluguel de Interesse Social, novembro de 1987.
- CDHU. Atuação da CDHU na Área Habitacional, Período 1987/1990, fevereiro de 1991.
- \_\_\_\_\_ Os Pólos Habitacionais no Estado de São Paulo. Les Villes Nouvelles de France. Solução para o problema da moradia, Anais do Seminário Franco-Brasileiro, s.d.
- \_\_\_\_\_ Dados. Síntese do Programa Habitacional do Estado de São Paulo, Relatório, setembro de 1990.
- \_\_\_\_\_ Grupo de Trabalho. Atendimento a grupos-alvo fechados, Relatório, setembro de 1997.
- \_\_\_\_\_ Principais Linhas de Ação e Programas Habitacionais, Palestra na Câmara Municipal de São Paulo, Relatório, novembro de 1995.
- \_\_\_\_\_ Política Estadual de Habitação. Papel da CDHU, vol. I, s.d.
- \_\_\_\_\_ Programa Cesta de Materiais de Construção em Lotes Próprios. Contrato de repasse de recursos, Relatório, s.d.
- \_\_\_\_\_ Proposta: Sistema Estadual de Habitação Popular, vol. II, setembro de 1992.
- \_\_\_\_\_ Remoção e Reassentamento de População (Resumo e Textos), janeiro de 1994.
- \_\_\_\_\_ CDHU. Audiência Pública, Relatório, fevereiro de 1995.
- \_\_\_\_\_ Programa Mutirão. UMM, vol. I, fevereiro de 1995.
- \_\_\_\_\_ Sistema Estadual de Habitação. Resumo Executivo, Relatório, abril de 1995.
- \_\_\_\_\_ Habiteto, Parceria Estado-Município. Programa Cesta de Materiais por Autoconstrução, s.d.

- Balanço de uma Política Alternativa de Captação de Recursos (ICMS-Habitação) e Novas Premissas de Atuação, Relatório, Documento de apresentação em evento realizado em Curitiba, novembro de 1996.
- Governo do Estado de São Paulo. Programa Habitacional do Governo do Estado de São Paulo, Apresentação na Assembléia Legislativa, outubro de 1996.
- Política Habitacional do Estado de São Paulo. Atuação da CDHU 1990/1996: Caracterização, Pontos Críticos e Diretrizes Preliminares para a Formulação de Política habitacional, novembro de 1996.
- A Oferta Habitacional. Evolução e Distribuição na Primeira Década, 1986/1996, Relatório, s.d.
- Financiamento da Política Habitacional do Governo do Estado de São Paulo, Palestra realizada na Câmara do Grande ABC, agosto de 1996.
- Adoção de nova sistemática de concessão e administração de subsídios, Proposta de Resolução de Diretoria, de 20/09/96.
- Curso de Formação em Mutirão. POLI-USP e POLITÉCNICA DE TORINO, Relatórios apresentados pela CDHU, vol. 1: Seminários, maio de 1996.
- Cálculo do Adicional do ICMS, Relatório, s.d.
- Consolidação da Legislação sobre o adicional do ICMS, Relatório, s.d.
- Plano de Cargos e Salários, outubro de 1997.
- Relatório da Situação das Regiões da Baixada Santista e de Registro, julho de 1997.
- Programa de Urbanização Integrada e Recuperação Ambiental da favela México 70, 1997.
- O Programa QUALIHAB, 1997.
- Programa e Atuação em Cortiço, Relatório, outubro de 1998.
- Programa Paulista de Mutirão com Associações Comunitárias, 1998.
- A Oferta Habitacional. Evolução e Distribuição, 1986/1997, 1998.
- A Oferta Habitacional. Evolução e Distribuição, 1986/1998, 1999.
- A Oferta Habitacional. Evolução e Distribuição, 1968/1999, 2000.
- A Oferta Habitacional. Evolução e Distribuição, 1986/2000, 2001.
- Evolução da Arrecadação do Adicional do ICMS para Habitação nos Municípios do Estado de São Paulo – 1990/1996, 1997.
- Evolução da Arrecadação do Adicional do ICMS para Habitação nos Municípios do Estado de São Paulo – 1990/1997, 1998.
- Evolução da Arrecadação do Adicional do ICMS para Habitação nos Municípios do Estado de São Paulo – 1990/1998, 1999.
- Evolução da Arrecadação do Adicional do ICMS para Habitação nos Municípios do Estado de São Paulo – 1990/1999, 2000.
- Evolução da Arrecadação do Adicional do ICMS para Habitação nos Municípios do Estado de São Paulo – 1990/2000, 2001.
- Subsídios ao Plano Plurianual. Diagnóstico socioeconômico do Estado de São Paulo, versão preliminar, Relatório, novembro de 1998.
- Diagnóstico dos Empreendimentos, Relatório, s. d.
- Diagnóstico de Situação. Conjunto Habitacional Maria Luiza. Cajamar, Relatório, 1998.
- CDHU – 30 anos (1967/1997), Relatório, março de 1998.
- Plano Plurianual de Habitação 1999 - 2002, Relatório, novembro de 1998.
- Plano Plurianual de Habitação 1999 - 2002, Diagnóstico Institucional, novembro de 1998.
- Legislação ICMS/Habitação, Relatório, s.d.

- Resumo da Legislação que rege a Loteria da Habitação, Relatório, s.d.
- Custos de Produção. Empreendimentos Habitacionais, Relatório, vol. I e vol. II, outubro de 1999.
- Relatório da Gestão e Sugestões para o Programa 1999/2002, julho de 1999.
- Participação dos Programas Especiais no Plano de Ação 1999 – 2002, Relatório, novembro de 1999.
- Resultado da Fiscalização realizada pela Transbraçal em 13/02/99. Conjuntos Habitacionais Córrego do Rodeio, Guaianazes G1 e Guaianazes G2.
- CDHU Overview, s.d.
- Proposta de Atendimento aos Municípios, Plano Plurianual, julho de 1999.
- Habitação como Prioridade Social, fevereiro de 2000.
- Relatório de Atividades 1999, janeiro de 2000.
- Planilhas de Pré Viabilidade Econômica-Financeira, diversos empreendimentos, 2001.
- Proposta de Atendimento aos Municípios. 2002 – 2012, Relatório (versão preliminar), julho de 2001.
- GT – AP 024/01, Atendimento à demanda. Apropriação de Custos e Formação de preços. Concessão de Subsídios, Relatório, agosto de 2001.
- GT – AP 023/2001, Gestão de Contratos e Gestão de Créditos, s.d.
- Política E programas Habitacionais do Governo do Estado de São Paulo, relatório, s.d.
- Programa de Ação em Cortiços, CDHU – BID, s.d.
- Demonstrativo de Arrecadação, 1995, 1996, 1997, 1998 e 2000.
- Fluxo de Caixa, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000.
- Necessidade Habitacionais e Interesse Social, setembro de 2001.
- Perfil das famílias com até três salários mínimos de renda familiar inscritas na CDHU em 1998 para empreendimentos no Município de São Paulo, setembro de 2001.
- /SEADE. Análise da Regularidade de Ocupação das Unidades Comercializadas no Município de São Paulo, Relatório de Pesquisa, fevereiro de 2002.
- /IPT. Subsídios à Avaliação Pós-Ocupação dos Empreendimentos: Jardim São Luís e Vila Sílvia, Relatório, julho de 1996.

## Lista de Mapas/Quadros/Tabelas/Gráficos

### MAPAS

Mapa 1: Oferta habitacional acumulada (1986/2000)

Mapas de 2 a 10: Distribuição territorial segundo programas habitacionais

Mapas de 11 a 18: Evolução anual e acumulada da oferta habitacional no território paulista

### QUADROS

Quadro 1: Organização jurídico-institucional

Quadro 2: Principais características implementadas, segundo as gestões de governo

Quadro 3: Montagem do financiamento setorial. Fontes de recursos e investimentos

Quadro 4: Evolução da oferta habitacional da CDHU (1986/2000)

Quadro 5: Caracterização descritiva dos programas habitacionais (1984/2000)

Quadro 6: Programas habitacionais do Estado de São Paulo- modalidade de intervenção: produção de novas unidades habitacionais (1984/2000)

Quadro 7: Programas habitacionais do Estado de São Paulo- modalidade de intervenção: recuperação urbana e ambiental/urbanização/programas especiais (1984/2000)

### TABELAS

Tabela 1: Evolução anual da oferta habitacional comercializada (1967/2000)

Tabela 2: Oferta habitacional comercializada, segundo fonte de financiamento.

Tabela 3: Produção habitacional segundo sub-períodos selecionados- 1967/1982; 1983/2000

Tabela 4: Distribuição da oferta comercializada por etapas de intervenção e períodos de governo (1983/2000)

Tabela 5: Evolução anual do investimento e da participação dos recursos do Tesouro do Estado no financiamento setorial

Tabela 6: Evolução do investimento setorial, segundo sub-períodos selecionados- 1986/1989; 1990/2000

Tabela 7: Recursos totais, segundo fontes de financiamento

Tabela 8: Recursos- fontes e investimentos

Tabela 9: Estrutura e distribuição dos investimentos

Tabela 10: Evolução anual da carteira imobiliária/saldos de financiamento. Taxa de crescimento e médias anuais de inadimplência

Tabela 11: Oferta habitacional comercializada, segundo forma de atendimento e modalidade de financiamento (1986/2000).

Tabela 12: Oferta habitacional comercializada, segundo programas e fontes de financiamento (1986/2000).

Tabela 13: Oferta de unidades habitacionais, segundo regime de produção/sistema construtivo e forma de gestão.

Tabela 14: Distribuição dos investimentos em obras habitacionais, segundo programas executados (1995/2000).

Tabela 15: Custos unitários médios por programas, regiões agregadas e tipologias.

Tabela 16: Média superior dos custos unitários por programas, regiões agregadas e tipologias (custos unitários médios de 10% dos empreendimentos mais caros).

Tabela 17: Média inferior dos custos unitários por programas, regiões agregadas e tipologias (custos unitários médios de 10% dos empreendimentos mais baratos).

Tabela 18: Custos unitários médios por programa, por região agregadas, por tipologia e itens de investimento.

## GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução do ICMS-Habitação destinado aos municípios paulista

Gráfico 2: Evolução anual da oferta habitacional (1986/2000)

Gráfico 3: Evolução anual da cobertura sobre os municípios paulistas (1986/2000)

Gráfico 4: Evolução acumulada da oferta habitacional (1986/2000)

Gráfico 5: Evolução acumulada da cobertura sobre os municípios (1986/2000)